SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

16 giugno 2011 *

Nella causa T-199/08,

**Ziegler SA,** con sede in Bruxelles (Belgio), rappresentata dagli avv.ti J.-L. Lodomez e J. Lodomez,

ricorrente,

contro

**Commissione europea,** rappresentata inizialmente dal sig. A. Bouquet e dalla sig.ra O. Beynet, successivamente dai sigg. Bouquet e N. von Lingen, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 11 marzo 2008, C (2008) 926 def., relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 81 [CE] e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso COMP/38.543 — Servizi internazionali di trasloco), nonché, in subordine, la domanda di annullamento o di riduzione dell'ammenda inflitta alla ricorrente,

* Lingua processuale: il francese.

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto dai sigg. S. Papasavvas, facente funzione di presidente, N. Wahl e A. Dittrich (relatore), giudici,

cancelliere: sig.ra T. Weiler, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 aprile 2010,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Fatti**

A — *Oggetto della controversia*

1 Ai sensi della decisione della Commissione 11 marzo 2008, C (2008) 926 def., relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 81 [CE] e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso COMP/38.543 — Servizi internazionali di trasloco) (in prosieguo: la «Decisione»), di cui è stata pubblicata una sintesi sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* 11 agosto 2009 (GU C 188, pag. 16), la ricorrente, Ziegler SA, ha partecipato ad un'intesa sul mercato dei servizi internazionali di trasloco in Belgio, vertente sulla

fissazione diretta e indiretta dei prezzi, sulla ripartizione del mercato e sulla manipolazione della procedura tramite il ricorso alla presentazione di offerte. La Commissione delle Comunità europee afferma che l'intesa ha funzionato per circa 19 anni (dall'ottobre 1984 al settembre 2003). I suoi membri avrebbero stabilito i prezzi, presentato falsi preventivi (cosiddetti «preventivi di comodo»; in prosieguo: i «PDC») ai clienti e si sarebbero risarciti reciprocamente per le offerte respinte mediante un sistema di compensazioni finanziarie (in prosieguo: le «commissioni»).

B — *La ricorrente*

2 La ricorrente è stata costituita nel 1908 con la denominazione sociale Transports internationaux, Ziegler et Cie. Dal 1981, la sua ragione sociale è diventata Ziegler e nel 1 983 ha adottato la forma di società per azioni. Fino al dicembre 2003, l'attività di trasloco costituiva una divisione della ricorrente. L'11 dicembre 2003 la divisione «Traslochi» della Ziegler è stata conferita come ramo di attività alla società Euro Time, che fa parte del gruppo Ziegler e la cui denominazione sociale è stata modificata in Ziegler Relocation SA.

3 La Ziegler è qualificata come impresa familiare appartenente a persone fisiche tutte discendenti dei fondatori dell'impresa e a due società holding, anch'esse collegate alla famiglia Ziegler.

4 Durante l'esercizio concluso il 31 dicembre 2006, la Ziegler ha realizzato un fatturato proprio di EUR 124 milioni e un fatturato consolidato pari a EUR 244 420 326 con le sue controllate. Sul suo sito Internet essa si presenta come una società holding che dirige un'ampia rete logistica europea (designata come «gruppo»), la quale realizza un fatturato di quasi EUR 1,5 miliardi e impiega oltre 4 000 persone.

C — *Procedimento amministrativo*

5 In base alla Decisione, la Commissione ha avviato il procedimento di propria iniziativa, poiché disponeva di informazioni secondo cui talune società belghe operanti nel settore dei traslochi internazionali partecipavano ad accordi che potevano rientrare nell'ambito del divieto di cui all'art. 81 CE.

6 Di conseguenza, sul fondamento dell'art. 14, n. 3, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di attuazione degli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU 13, pag. 204), sono state effettuate verifiche non annunciate presso la Allied Arthur Pierre NV, la Interdean NV, la Transworld International NV e la Ziegler nel settembre 2003. A seguito di tali verifiche, la Allied Arthur Pierre ha presentato domanda di immunità o di riduzione dell'ammenda conformemente alla comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione dell'importo delle ammende nei casi di cartelli tra imprese (GU 2002, C 45, pag. 3; in prosieguo: la «comunicazione del 2002 sulla cooperazione»). La Allied Arthur Pierre ha ammesso la propria partecipazione agli accordi sulle commissioni e sui PDC, ha elencato i concorrenti coinvolti, in particolare un concorrente precedentemente ignoto ai servizi della Commissione, e ha consegnato taluni documenti che confermavano le proprie dichiarazioni orali.

7 Conformemente all'art. 18 del regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2003, L 1, pag. 1), sono state inviate varie richieste scritte di informazioni alle imprese coinvolte negli accordi anticoncorrenziali, a concorrenti, nonché ad una organizzazione professionale. Il 18 ottobre 2006 la comunicazione degli addebiti è stata adottata e notificata a più società. Tutti i destinatari vi hanno risposto. I loro rappresentanti, ad eccezione di quelli della Amertranseuro International Holdings Ltd, della Stichting Administratiekantoor Portielje, della Team Relocations Ltd e della Trans Euro Ltd, hanno fatto valere il loro diritto di accesso ai documenti contenuti nel fascicolo della Commissione, che erano accessibili soltanto nei locali di quest'ultima. L'accesso è stato loro accordato tra il 6 e il 29 novembre 2006. L'audizione si è svolta il 22 marzo 2007.

8 Il 6 luglio 2007 la Allied Arthur Pierre ha presentato talune prove supplementari relative agli accordi sui PDC e sulle commissioni riguardanti la Allied Arthur Pierre, la Interdean e la Ziegler dal 1988. Il 23 agosto 2007 è stata inviata a tutte le parti un'«esposizione dei fatti» la quale precisava che la Commissione intendeva utilizzare tali prove contro la Allied Arthur Pierre, la Interdean e la Ziegler. In allegato all'esposizione dei fatti, la Commissione ha trasmesso una copia di tali elementi di prova a tutte le parti. Queste ultime hanno avuto la possibilità di esprimere il loro punto di vista.

9 L'11 marzo 2008 la Commissione ha adottato la Decisione.

D — *Decisione*

10 La Commissione afferma che i destinatari della Decisione, tra cui la ricorrente, hanno partecipato ad un'intesa nel settore dei servizi internazionali di trasloco in Belgio, ovvero ne sono considerati responsabili. I partecipanti all'intesa avrebbero fissato prezzi, si sarebbero ripartiti i clienti e avrebbero manipolato la presentazione di offerte almeno dal 1984 al 2003. Di conseguenza, avrebbero commesso un'infrazione unica e continuata dell'art. 81 CE.

11 Secondo la Commissione, i servizi di cui trattasi comprendono sia il trasloco di beni di persone fisiche, privati o dipendenti di un'impresa o di un'istituzione pubblica, sia il trasloco di beni di imprese o di istituzioni pubbliche. Tali traslochi sarebbero caratterizzati dalla circostanza che il Belgio costituisce il loro luogo di partenza o di arrivo. Tenendo conto anche del fatto che tutte le società internazionali di trasloco in esame sono situate in Belgio e che l'attività dell'intesa si svolge in Belgio, la Commissione ha ritenuto che il centro geografico dell'intesa fosse il Belgio.

12 Il fatturato cumulativo dei partecipanti all'intesa per i servizi internazionali di trasloco in Belgio è stato stimato dalla Commissione in EUR 41 milioni per l'anno 2002. Dato che essa ha valutato le dimensioni del settore in circa EUR 83 milioni, la quota di mercato cumulata delle imprese coinvolte è stata fissata intorno al 50 %.

13 La Commissione osserva che l'intesa era volta, in particolare, a stabilire e a mantenere prezzi elevati e a ripartirsi il mercato contemporaneamente o successivamente sotto varie forme: accordi sui prezzi, accordi sulla ripartizione del mercato mediante un sistema di falsi preventivi (i PDC) e accordi su un sistema di compensazioni finanziarie per le offerte respinte o nel caso di mancanza di offerte (le commissioni).

14 La Commissione considera che tra il 1984 e l'inizio degli anni '90 l'intesa ha funzionato in particolare sulla base di accordi scritti di fissazione dei prezzi. Parallelamente, sarebbero stati introdotti le commissioni e i PDC. Una commissione costituirebbe un elemento nascosto del prezzo finale che il consumatore era tenuto a pagare senza ricevere una prestazione equivalente. Infatti, essa rappresenterebbe una somma di denaro che la società di trasloco che aveva ottenuto il contratto di trasloco internazionale doveva corrispondere ai concorrenti che non avevano ottenuto il contratto, sia che avessero anch'essi presentato un'offerta, sia che si fossero astenuti dal farlo. Si tratterebbe pertanto di una sorta di compensazione finanziaria per le società di trasloco che non avevano ottenuto il contratto. I membri dell'intesa avrebbero emesso fatture reciproche sulle commissioni per le offerte respinte o non presentate, menzionando servizi fittizi, e l'importo di tali commissioni sarebbe stato fatturato ai clienti. La Commissione afferma che tale prassi va considerata come una fissazione indiretta di prezzi per i servizi internazionali di trasloco in Belgio.

15 I membri di detta intesa avrebbero anche cooperato per presentare PDC che avrebbero erroneamente indotto i clienti, vale a dire i datori di lavoro che pagavano il trasloco,

a ritenere che essi potessero scegliere in base a criteri fondati sulla concorrenza. Un PDC sarebbe un preventivo fittizio presentato al cliente, o alla persona che traslocava, da parte di una società di trasloco che non intendeva eseguire il trasloco. Con la presentazione di PDC, la società di trasloco che voleva ottenere il contratto (in prosieguo: la «società richiedente») si sarebbe adoperata affinché l'istituzione o l'impresa ricevesse più preventivi, o direttamente, o indirettamente tramite la persona che aveva l'intenzione di traslocare. A tale fine, la società richiedente avrebbe comunicato ai suoi concorrenti il prezzo, il premio assicurativo e i costi di magazzinaggio cui essi dovevano fatturare il servizio. Tale prezzo, maggiore rispetto al prezzo proposto dalla società richiedente, sarebbe stato successivamente comunicato nei PDC. Secondo la Commissione, dato che un datore di lavoro sceglie normalmente la società di trasloco che offre il prezzo più basso, le società coinvolte nel medesimo trasloco internazionale sapevano in anticipo, in linea di principio, quale tra di esse avrebbe potuto ottenere il contratto per detto trasloco.

16 Inoltre, la Commissione rileva che il prezzo chiesto dalla società richiedente poteva essere più alto di quello che sarebbe stato altrimenti praticato perché le altre società coinvolte nello stesso trasloco avrebbero presentato PDC nei quali figurava un prezzo indicato dalla società richiedente. A titolo di esempio, la Commissione cita, al punto 233 della Decisione, una mail interna della Allied Arthur Pierre in data 11 luglio 1997 che precisa: «[I]l cliente ha richiesto due [PDC], possiamo quindi chiedere un prezzo elevato». Pertanto, la Commissione fa valere che la presentazione di PDC ai clienti costituiva una manipolazione della procedura tramite il ricorso alla presentazione di offerte, cosicché i prezzi indicati in tutte le offerte sarebbero stati deliberatamente più alti del prezzo della società richiedente, e comunque superiori rispetto a quelli che sarebbero stati praticati in un contesto concorrenziale.

17 La Commissione sostiene che tali accordi sono stati dimostrati sino al 2003. A suo avviso, dette attività complesse avevano il medesimo oggetto di fissare i prezzi, di ripartire il mercato, e di falsare in tal modo la concorrenza.

18 In conclusione, la Commissione ha adottato il dispositivo della Decisione il cui art. 1 è formulato nel seguente modo:

«Le seguenti imprese hanno violato l'art. 81, n. 1, [CE] fissando in maniera diretta e indiretta prezzi per i servizi internazionali di trasloco in Belgio, spartendosi una parte di questo mercato e manipolando la procedura tramite il ricorso alla presentazione di preventivi fasulli nell'arco dei periodi indicati:

(…)

j) [la Ziegler], dal 4 ottobre 1984 all'8 settembre 2003».

19 Di conseguenza, all'art. 2, lett. l), della Decisione, la Commissione ha inflitto alla ricorrente un'ammenda pari a EUR 9,2 milioni.

20 Per calcolare l'importo delle ammende la Commissione ha applicato nella Decisione la metodologia descritta nei suoi orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1/2003 (GU 2006, C 210, pag. 2; in prosieguo: gli «orientamenti del 2006»).

21 Il 24 luglio 2009 la Commissione ha adottato la decisione C (2009) 5810 def., recante modifica della Decisione relativamente al valore delle vendite realizzate da due altri destinatari di detta decisione.

**Procedimento e conclusioni delle parti**

22 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 giugno 2008, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

23 Con ordinanza 15 gennaio 2009, causa T-199/08 R, Ziegler/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), il presidente del Tribunale ha respinto la domanda di provvedimenti provvisori della ricorrente intesa ad ottenere la sospensione dell'esecuzione dell'art. 2, lett. l), della Decisione. Con ordinanza 30 aprile 2010, causa C-113/09 P(R), Ziegler/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), il presidente della Corte ha respinto l'impugnazione della ricorrente contro tale ordinanza.

24 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento e di porre taluni quesiti alla Commissione, nonché di chiederle la produzione di taluni documenti, ciò che essa ha fatto entro il termine impartito. Inoltre, con ordinanza 9 marzo 2010, il Tribunale ha ordinato alla Commissione di produrre la versione riservata della Decisione. Tale documento non è stato comunicato alla ricorrente. Il Tribunale, ritenendo, successivamente all'esame dei brani riservati, che questo documento non contenesse informazioni necessarie per risolvere la controversia, ha deciso di non metterlo agli atti e lo ha restituito alla Commissione.

25 Le parti hanno svolto le proprie difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 27 aprile 2010.

26 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la Decisione;

— in subordine, revocare l'ammenda inflitta;

— in ulteriore subordine, ridurre sostanzialmente l'importo di tale ammenda;

— condannare la Commissione alle spese.

27 Inoltre, la ricorrente invita il Tribunale, prima di pronunciarsi, a ordinare il deposito del fascicolo amministrativo completo presso la cancelleria dello stesso.

28 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

## In diritto

29 La ricorrente solleva cinque motivi diretti all'annullamento della Decisione e quattro motivi presentati in subordine, volti alla revoca o alla riduzione dell'ammenda.

### A — *Motivi diretti all'annullamento della Decisione*

#### 1. *Sul primo motivo, relativo a manifesti errori di valutazione e ad errori di diritto nell'esame delle condizioni richieste per l'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE*

##### a) Argomenti delle parti

30 In primo luogo, la ricorrente fa valere che la definizione del mercato enunciata dalla Commissione è troppo limitata. Essa riconosce che i «servizi internazionali di trasloco in partenza e verso il Belgio» non sono fungibili sul versante della domanda con quello dei «traslochi internazionali», ma sostiene che esiste una fungibilità sul versante dell'offerta. La Commissione, pertanto, non potrebbe limitare il mercato alle sole società che offrono servizi «internazionali di trasloco in partenza e verso il Belgio», bensì avrebbe dovuto prendere in considerazione tutte le società che offrono «servizi internazionali di trasloco», indipendentemente dalla loro localizzazione. La ricorrente precisa che la forte presenza di società straniere sul mercato belga dimostra che il mercato geografico non poteva essere limitato solo al Belgio.

31 In secondo luogo, la ricorrente contesta alla Commissione di avere sopravalutato il fatturato delle società operanti sul mercato e pertanto le dimensioni del mercato. Essa fa valere che una valutazione corretta del fatturato realizzato dalle società operanti nel settore dei traslochi internazionali richiede una distinzione tra il fatturato prodotto come subappaltante nell'ambito di un trasloco internazionale e il fatturato originato in quanto società avente il controllo di un trasloco internazionale. Secondo la ricorrente, solo il fatturato dei traslochi internazionali per i quali una società abbia agito come «società di controllo» avrebbe dovuto essere preso in considerazione al fine di determinare il fatturato delle società di cui trattasi, il volume totale del mercato e le quote di mercato di tali imprese. La ricorrente rileva che la Commissione ha tenuto conto di questo argomento e ha detratto dal fatturato detta quota per calcolare l'ammenda. Per tali motivi, la ricorrente ritiene che il suo fatturato nel 2002 fosse pari a EUR 2 897 000 invece che a EUR 4 114 500.

32 In terzo luogo, la ricorrente afferma che la Commissione, di conseguenza, non ha fornito la prova del pregiudizio sensibile agli scambi tra gli Stati membri, non essendo stata raggiunta la soglia di EUR 40 milioni che figura nella «comunicazione de minimis». Essa sostiene che varie società hanno dichiarato che le loro valutazioni erano approssimative e che era importante ritirare dal fatturato dichiarato quello realizzato come subappaltante, per non includere due volte lo stesso fatturato nella stima. Nella sua replica, essa aggiunge che non era stata raggiunta nemmeno la soglia del 5 % per la somma delle quote di mercato delle imprese in esame. In ogni caso, le presunzioni contenute in tale comunicazione non sarebbero sufficienti a dimostrare il pregiudizio sensibile al commercio.

33 La Commissione rileva che l'intesa aveva ad oggetto la limitazione della concorrenza. Di conseguenza, la definizione del mercato rilevante — che essa non avrebbe effettuato — non sarebbe richiesta e l'argomento della ricorrente al riguardo sarebbe irrilevante. Inoltre, l'argomento relativo alla definizione del mercato sarebbe ininfluente poiché, anche se la definizione del mercato era stata richiesta ed era più ampia, ciò

non può comportare l'annullamento della Decisione, non essendo contestata dalla ricorrente l'esistenza dell'intesa.

34 La Commissione afferma, ad abundantiam, che l'argomento della ricorrente è infondato. Il fatto che operatori stranieri possano entrare in concorrenza con società belghe per quanto concerne i traslochi in partenza o a destinazione del Belgio, e che esista una forte presenza di società straniere su tale mercato non sarebbe in contrasto con la constatazione di fatto della Commissione secondo cui il centro geografico dell'intesa era il Belgio.

35 Quanto alle dimensioni del mercato, la Commissione sostiene che nel caso in cui gli argomenti della ricorrente riguardino la comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non limitano in modo significativo il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, [CE] (de minimis) (GU 2001, C 368, pag. 13), tali argomenti sono irrilevanti, poiché le limitazioni fondamentali, vale a dire, segnatamente, la fissazione dei prezzi e la ripartizione dei mercati, sono sempre vietate, quali che siano le quote di mercato delle imprese di cui trattasi.

36 Anche nel caso in cui la ricorrente faccia riferimento agli orientamenti relativi alla nozione di pregiudizio al commercio di cui agli artt. 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2004, C 101, pag. 81; in prosieguo: gli «orientamenti del 2004»), i suoi argomenti sarebbero infondati, se non irrilevanti. La Commissione osserva in tal senso che la presunzione negativa di cui al punto 52 degli orientamenti del 2004 rinvia a due condizioni cumulative, vale a dire ad un fatturato inferiore a EUR 40 milioni e a quote di mercato che non raggiungono il 5 %. Orbene, la Commissione avrebbe affermato che nessuna delle due condizioni era soddisfatta. Inoltre, la presunzione positiva stabilita al punto 53 degli orientamenti del 2004 considererebbe sufficiente il rispetto di una sola delle due condizioni alternative nel caso di un accordo che per sua stessa natura può pregiudicare il commercio tra Stati membri.

37 In fase di controreplica, la Commissione aggiunge che essa ha basato il pregiudizio al commercio tra Stati membri anche sul carattere transfrontaliero dei traslochi e contesta la ricevibilità dell'argomento sollevato nella replica, secondo cui la soglia del 5 % non era raggiunta nella fattispecie.

38 Inoltre, la Commissione afferma che nelle valutazioni del valore economico del settore si era fatto riferimento al fatturato realizzato come subappaltante. Essa sottolinea di avere utilizzato due metodi di valutazione delle dimensioni del settore di cui trattasi, i quali hanno dato entrambi un valore di EUR 83 milioni e quindi una quota di mercato cumulata del 50 %. Per contro, nel calcolo del valore delle vendite da prendere in considerazione come base per il calcolo delle ammende, la Commissione avrebbe accettato di escludere le vendite realizzate come subappaltante per tutti i partecipanti.

b) Giudizio del Tribunale

39 Il primo motivo è suddiviso in tre parti che occorre trattare congiuntamente, essendo strettamente collegate. Infatti, la prima parte riguarda la definizione del mercato e la seconda verte sulle dimensioni del mercato di cui trattasi nonché sulle quote di mercato delle imprese in esame. Su tale base, la ricorrente, con la terza parte, contesta la constatazione da parte della Commissione del pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri.

40 In via preliminare, si deve esaminare l'argomento della Commissione secondo cui sono irrilevanti gli addebiti relativi ad un'errata definizione del mercato in oggetto, ad un'errata valutazione delle sue dimensioni nonché alle quote di mercato delle imprese di cui trattasi.

Osservazioni preliminari

41 La Commissione fa valere che, secondo la giurisprudenza, la definizione del mercato rilevante non è richiesta in caso di manifeste limitazioni della concorrenza. Dato che nella presente causa l'intesa mirava senz'altro a restrizioni manifeste alla concorrenza, la Commissione conclude che la definizione del mercato rilevante non era richiesta e che l'argomento della ricorrente, di conseguenza, è irrilevante.

42 Tale argomento non può essere accolto.

43 È vero che la Commissione, ai fini dell'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, è esonerata dal dimostrare i reali effetti anticoncorrenziali degli accordi o delle pratiche che hanno per oggetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza (sentenza della Corte 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, Consten e Grundig/Commissione, Racc. pag. 457, in particolare pag. 520, e sentenza del Tribunale 6 aprile 1995, causa T-143/89, Ferriere Nord/Commissione, Racc. pag. II-917, punto 30, confermata dalla sentenza della Corte 17 luglio 1997, causa C-219/95 P, Ferriere Nord/Commissione, Racc. pag. I-4411, punti 12-15).

44 Resta cionondimeno il fatto che, in base ad una giurisprudenza consolidata, l'art. 81, n. 1, CE non è applicabile se l'incidenza dell'intesa sugli scambi intracomunitari o sulla concorrenza non è «sensibile». Infatti, un accordo sfugge al divieto dettato dall'art. 81, n. 1, CE solamente quando restringe la concorrenza o incide sul commercio tra Stati membri in modo non significativo (sentenze della Corte 30 giugno 1966, causa 56/65, LTM, Racc. pag. 261, in particolare pag. 281; 9 luglio 1969, causa 5/69, Völk, Racc. pag. 295, punto 7, e 28 aprile 1998, causa C-306/96, Javico, Racc. pag. I-1983, punti 12 e 17; sentenza del Tribunale 19 marzo 2003, causa T-213/00, CMA CGM e a./Commissione, Racc. pag. II-913, punto 207).

45 Di conseguenza, l'obbligo di delimitare il mercato in una Decisione adottata ai sensi dell'art. 81 CE si impone alla Commissione quando, senza siffatta delimitazione, non è possibile stabilire se l'accordo o la pratica concordata di cui è causa siano idonei a incidere sugli scambi tra Stati membri ed abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza (sentenza del Tribunale 6 luglio 2000, causa T-62/98, Volkswagen/Commissione, Racc. pag. II-2707, punto 230).

46 Orbene, con il primo motivo la ricorrente mette in discussione la valutazione della Commissione relativa a tali condizioni di applicazione dell'art. 81 CE, poiché la definizione e le dimensioni del mercato nonché le quote di mercato detenute costituiscono effettivamente soltanto dei presupposti (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 21 febbraio 1995, causa T-29/92, SPO e a./Commissione, Racc. pag. II-289, punto 75).

47 Riguardo al carattere sensibile della restrizione alla concorrenza, dal ricorso, tuttavia, non risulta chiaramente che la ricorrente intende sollevare addebiti in proposito, dal momento che, salvo un mero riferimento alla sentenza Völk, punto 44 supra, con il primo motivo dedotto in subordine, non sembra che essa distingua tra il carattere sensibile della restrizione alla concorrenza e quello del pregiudizio al commercio tra Stati membri. Pertanto, un addebito relativo alla violazione della regola de minimis, sempre che sia stato sollevato, sarebbe quindi irricevibile in forza dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, il quale richiede una contestazione completa.

48 Per quanto concerne il pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri, pare, talvolta, che la ricorrente confonda la comunicazione de minimis e gli orientamenti del 2004. Tuttavia, è pacifico che nell'ambito del suo primo motivo — sebbene essa si riferisca ad una «comunicazione de minimis» — la ricorrente richiama in realtà gli orientamenti del 2004. Infatti, la ricorrente ha messo espressamente in discussione il fatto che la Commissione abbia fornito la prova del pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri (punto 32 supra). Per tale ragione, occorre respingere l'affermazione

della Commissione secondo cui la ricorrente ha sollevato un nuovo argomento in fase di replica, poiché la menzione della soglia del 5 % nella replica rappresenta solamente l'ampliamento di un motivo esistente e non un motivo nuovo.

49 Nella Decisione, la Commissione, al fine di dimostrare il pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri, si basa sui suoi orientamenti del 2004 che indicano soglie minime per le quote di mercato e per il fatturato consolidato delle imprese di cui trattasi. Orbene, secondo il punto 55 di tali orientamenti, l'applicazione della soglia del 5 % delle quote di mercato, prevista dai punti 52 e 53 degli stessi, comporta una previa determinazione del mercato in esame.

50 Di conseguenza, nei limiti in cui fanno riferimento alla valutazione del pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri, e in particolare alla soglia del 5 %, non sono irrilevanti gli addebiti relativi ad un'errata definizione del mercato in oggetto, ad un'errata valutazione delle sue dimensioni nonché alle quote di mercato delle imprese di cui trattasi. Questa conclusione non è rimessa in discussione dal fatto che la ricorrente non ha contestato l'esistenza dell'intesa, atteso che tale riconoscimento non comprende quello del pregiudizio sensibile al commercio da parte di detta intesa. Inoltre, contrariamente a quanto afferma la Commissione, la mancanza di un siffatto pregiudizio, condizione di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, comporterebbe l'annullamento della Decisione per mancanza di competenza della Commissione.

Sul pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri

51 Al punto 373 della Decisione, la Commissione sostiene che, in base agli orientamenti del 2004, il carattere sensibile degli effetti degli accordi può essere presunto, dato che la somma delle quote di mercato delle società di trasloco di cui trattasi eccede il 5 % del mercato dei servizi internazionali di trasloco in Belgio e il fatturato realizzato dalle parti per i servizi in esame supera EUR 40 milioni. Nel caso di specie, le società di trasloco di cui trattasi avrebbero realizzato un fatturato di oltre EUR 41 milioni nel

2002 e la somma delle loro quote di mercato ammonterebbe a circa il 50 %. Inoltre, la Commissione, nella controreplica, fa valere di essersi anche basata, nel punto 372 della Decisione, sul carattere transfrontaliero dei traslochi per dimostrare un pregiudizio al commercio. Occorre pertanto esaminare se la Commissione abbia dimostrato nella Decisione un pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri.

— Sul carattere transfrontaliero

52 Per quanto concerne anzitutto il carattere transfrontaliero dei traslochi di cui trattasi, è giocoforza constatare che questo carattere, il quale non è contestato, non si confonde con la questione del carattere «sensibile» del pregiudizio al commercio tra Stati membri.

53 Infatti, se qualsiasi transazione transfrontaliera potesse automaticamente pregiudicare in modo sensibile il commercio tra Stati membri, la nozione di carattere sensibile, che pur costituisce una condizione di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, elaborata dalla giurisprudenza, sarebbe privata di qualsiasi contenuto. In proposito, la Commissione ha inoltre riconosciuto in udienza che, anche nel caso di un'infrazione per oggetto, è necessario che l'infrazione possa pregiudicare in modo sensibile gli scambi intracomunitari. Peraltro, ciò risulta altresì dagli orientamenti del 2004, poiché la presunzione positiva prevista al punto 53 degli stessi si applica soltanto agli accordi o alle pratiche che per loro stessa natura possono pregiudicare il commercio tra Stati membri.

54 Ciononostante, la Commissione ha richiamato in udienza la sentenza della Corte 1º ottobre 1987, causa 311/85, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus (Racc. pag. 3801), al fine di suffragare la propria tesi secondo cui il carattere transfrontaliero dei traslochi sarebbe stato di per sé sufficiente a fondare la sua competenza. Orbene, è giocoforza constatare che detta sentenza, e in particolare il suo punto 18, non affronta la

problematica del carattere sensibile del pregiudizio al commercio. Infatti, tale espressione non è nemmeno menzionata nella citata sentenza.

55 In ogni caso, la Decisione non contiene alcuna motivazione che si basi unicamente sul carattere transfrontaliero dei traslochi in esame. In particolare, sia dal suo tenore letterale sia dal suo contesto discende che il punto 372 della Decisione, il quale non menziona la sentenza Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, punto 54 supra, non è diretto a dimostrare il carattere sensibile del pregiudizio al commercio.

— Sulla soglia di EUR 40 milioni

56 Quanto alla soglia di EUR 40 milioni, la ricorrente contesta alla Commissione di avere sopravalutato il fatturato cumulato dei partecipanti all'intesa.

57 Accogliendo una domanda della ricorrente, il Tribunale ha invitato la Commissione a produrre taluni documenti al fine di consentire pienamente alla ricorrente di contestare detto fatturato. La Commissione, quindi, ha fornito le versioni non riservate delle risposte alla comunicazione degli addebiti degli altri destinatari della Decisione nonché le loro risposte alle sue richieste di informazioni. Tuttavia, nel corso dell'udienza, la ricorrente ha sottolineato che essa non traeva alcun argomento dai documenti presentati dalla Commissione. Pertanto, sempre che la posizione della Commissione riguardo al subappalto sia corretta, la somma delle vendite, di conseguenza, rimarrebbe superiore alla soglia di EUR 40 milioni, e ciò anche tenendo conto della decisione C (2009) 5810 (punto 21 supra), la quale comporta una riduzione del fatturato consolidato di oltre EUR 600 000.

58 Cionondimeno, va considerato che sono fondati gli argomenti della ricorrente, relativi alla necessità di operare una distinzione tra il fatturato prodotto come subappaltante e il fatturato originato in quanto società avente il controllo di un trasloco internazionale. Infatti, per non includere due volte il medesimo fatturato nella valutazione delle vendite in oggetto, è necessario dedurre dal fatturato realizzato con i servizi di cui trattasi il fatturato realizzato come subappaltante. In caso contrario, per un solo trasloco, quest'ultimo fatturato sarebbe incluso una prima volta nel fatturato della società che controlla il servizio e una seconda volta in quello del subappaltante. Inoltre, i fatturati del subappaltante non sono stati realizzati sul mercato dei servizi di trasloco diretti al consumatore finale.

59 La spiegazione fornita dalla Commissione al punto 530 della Decisione per giustificare la scelta di escludere dette vendite nell'ambito del calcolo dell'ammenda è, d'altronde, convincente. Tuttavia, essa non può chiarire il motivo per cui sarebbe necessario includere due volte lo stesso fatturato nella valutazione delle dimensioni del mercato ai fini della determinazione dell'esistenza di un pregiudizio sensibile al commercio. Tale valutazione e quella del fatturato cumulato dei partecipanti all'intesa sono quindi inficiate da un errore manifesto.

60 Questa conclusione è suffragata dalle risposte della Commissione ai quesiti scritti e orali del Tribunale.

61 La Commissione, in primo luogo, ha tentato di trarre argomenti dal punto 54 degli orientamenti del 2004. Orbene, questa disposizione si limita ad escludere le vendite tra società del medesimo gruppo ma non contempla affatto la questione del subappalto. Essa, in particolare, non può fondare l'argomento a contrario che la Commissione sembra addurre.

62 In secondo luogo, la Commissione ha fatto valere nella risposta scritta che il suo criterio non comporta «necessariamente» un doppio conteggio dello stesso trasloco, poiché, da un lato, un determinato numero di traslocatori belgi non facevano parte

dell'intesa e, dall'altro, il subappalto era effettuato in taluni casi per conto di traslocatori stranieri. Pertanto, la Commissione riconosce implicitamente che tale criterio, per gli altri casi, equivaleva ad includere due volte i fatturati realizzati come subappaltante. Inoltre, nel corso dell'udienza, la Commissione ha ammesso l'esistenza di un doppio conteggio quando il subappalto si svolgeva tra due partecipanti dell'intesa. Per di più, essa ha riconosciuto che se la sua metodologia fosse corretta su tale punto, la soglia di EUR 40 milioni non sarebbe più raggiunta.

63 Da quanto precede discende che la Commissione non ha dimostrato che la soglia di EUR 40 milioni è stata raggiunta nel caso di specie.

— Sulla soglia del 5 %

64 Quanto alla soglia del 5 %, la ricorrente fa valere che la Commissione avrebbe dovuto definire il mercato ed includere tutti i «servizi internazionali di trasloco».

65 Per quanto concerne questo secondo addebito, occorre respingere l'affermazione secondo cui la Commissione ha preso in considerazione un mercato troppo ristretto. La Commissione ha giustamente rilevato che l'intesa aveva lo scopo di limitare la concorrenza nel settore dei traslochi internazionali verso o in partenza dal Belgio. Infatti, i traslochi di cui trattasi sarebbero caratterizzati dal fatto che il Belgio costituiva il loro punto di partenza o di arrivo e che l'attività dell'intesa si svolgeva in Belgio. Inoltre, la Commissione, nella sua valutazione delle dimensioni del mercato, ha tenuto conto dei fatturati delle società straniere su tale mercato. Di conseguenza, la Commissione era autorizzata a constatare che i servizi in questione erano rappresentati dai servizi internazionali di trasloco in Belgio.

66 Riguardo all'addebito relativo alla mancata definizione del mercato, è giocoforza constatare che il calcolo di una quota di mercato comporta come logico presupposto la definizione di tale mercato. Infatti, come già rilevato dal Tribunale al punto 49 supra, il punto 55 degli orientamenti del 2004 riconosce esplicitamente che «[p]er applicare la soglia basata sulla quota di mercato, è necessario determinare il mercato rilevante. Si tratta del mercato rilevante del prodotto e del mercato geografico rilevante». Tale obbligo risulta in modo ancora più chiaro da altre versioni linguistiche di questo punto (per esempio, in inglese: «it is necessary» e in tedesco: «muss»).

67 Inoltre, sul carattere vincolante degli orientamenti adottati dalla Commissione, la Corte ha già dichiarato che, adottando siffatte norme di comportamento e annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in poi applicate ai casi cui esse si riferiscono, l'istituzione di cui trattasi si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme, pena essere sanzionata, eventualmente, a titolo di violazione di principi generali del diritto, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento (sentenza della Corte 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Rørindustri e a./Commissione, Racc. pag. I-5425, punto 211).

68 Orbene, è pacifico che la Commissione non ha rispettato l'obbligo di cui al punto 55 degli orientamenti del 2004. Nei suoi atti, e durante l'udienza, essa ha insistito non solamente sul fatto che non era tenuta a definire il mercato in esame ma anche che non lo aveva fatto. Di conseguenza, in linea di principio, dovrebbe essere disattesa la constatazione della Commissione secondo cui è stata raggiunta la soglia del 5 %.

69 Tuttavia, nelle circostanze del caso di specie, il Tribunale ritiene che la Commissione, ciononostante, abbia sufficientemente dimostrato il rispetto della seconda condizione alternativa prevista nella presunzione enunciata al punto 53 degli orientamenti del 2004.

70 Infatti, ai punti 88-94 della Decisione, la Commissione ha fornito una descrizione sufficientemente dettagliata del settore di cui trattasi, compresi l'offerta, la domanda e l'ambito geografico. Pertanto, la Commissione ha individuato precisamente i servizi in esame nonché il mercato. Il Tribunale ritiene che una simile descrizione del settore possa essere sufficiente in quanto risulta abbastanza dettagliata per consentire al Tribunale di verificare le affermazioni di base della Commissione, e, su tale base, è evidente che la quota di mercato cumulata supera ampiamente la soglia del 5 %.

71 In proposito, va rilevato, in primo luogo, che la Commissione era autorizzata a constatare che i servizi in questione erano rappresentati dai servizi internazionali di trasloco in Belgio (punto 65 supra). In secondo luogo, su detta base, la Commissione ha valutato le dimensioni del mercato in EUR 83 milioni e la quota di mercato cumulata dei partecipanti all'intesa in circa il 50 %. Queste cifre devono essere adeguate al fine di tenere conto delle correzioni risultanti dalla Decisione C (2009) 5810 (punto 21 supra) e dall'esclusione delle vendite realizzate in subappalto (punto 59 supra), il che comporta, a parere della Commissione, un fatturato cumulato di oltre EUR 20 milioni e una quota di mercato cumulata di circa il 30 %. Quest'ultima, tuttavia, si colloca sempre ben oltre la soglia del 5 %. In terzo luogo, la ricorrente stessa, in risposta ai quesiti del Tribunale, ha constatato in udienza che, perché non si oltrepassi la soglia del 5 %, le dimensioni del mercato dovrebbero essere di almeno EUR 435 milioni. Orbene, l'unica possibilità per giungere ad una siffatta dimensione del mercato interessato sarebbe quella di partire da un mercato molto più esteso di quello dei servizi internazionali di trasloco in Belgio, mercato che, tuttavia, è stato giustamente identificato dalla Commissione come il mercato in questione.

72 Pertanto, il Tribunale ritiene che, eccezionalmente, la Commissione potesse basarsi sulla seconda condizione alternativa del punto 53 degli orientamenti del 2004 senza effettuare espressamente una definizione del mercato ai sensi del punto 55 di tali orientamenti.

73 Infine, come giustamente rilevato dalla Commissione, nell'ambito della presunzione positiva di cui al punto 53 degli orientamenti del 2004, è sufficiente che una sola delle due condizioni alternative sia soddisfatta per dimostrare il carattere sensibile del pregiudizio al commercio tra Stati membri.

74 Ne consegue che il primo motivo della ricorrente deve essere respinto.

2. *Sul secondo motivo, relativo a manifesti errori di valutazione e ad errori di diritto nell'attuazione dell'art. 81, n. 1, CE*

75 Tale motivo è articolato in tre parti. Le prime due vertono su una riduzione dell'ammenda per la presenza di circostanze attenuanti. Con la terza parte, la ricorrente chiede una riduzione dell'ammenda a causa delle sue difficoltà economiche e finanziarie.

a) Argomenti delle parti

76 In primo luogo, la ricorrente fa valere che la Commissione era a conoscenza dell'esistenza del sistema dei PDC e che essa lo ha tollerato per anni. La prassi sarebbe stata nota agli agenti della Commissione e talmente diffusa tra i suoi servizi che sarebbe inconcepibile che quest'ultima non ne fosse mai venuta a conoscenza. Oltre il 30 % delle infrazioni riportate in materia di PDC riguarderebbe agenti della Commissione. Quanto all'argomento secondo cui la Commissione in quanto istituzione non conosceva tale sistema, la ricorrente afferma che si tratta di una «pura finzione». Inoltre, detta prassi sarebbe stata nota a direttori generali, a direttori, a capi unità e a commissari. Tuttavia, la Commissione avrebbe tollerato questo sistema consentendo ai suoi agenti di approfittarne.

77 La ricorrente rileva che questo comportamento della Commissione, la quale non avrebbe fatto nulla per anni per porre fine alla prassi dei PDC, era idoneo a creare una certa confusione sulla questione se la prassi costituisse o meno infrazione. Tale circostanza e l'intervento tardivo della Commissione giustificherebbero una riduzione dell'ammenda.

78 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che il sistema dei PDC non risultava da un'intesa o da una pratica concordata ma rispondeva ad una domanda del mercato, essendo i PDC richiesti dai clienti stessi. Di conseguenza, sarebbe stato estremamente difficile per le imprese di cui trattasi rifiutare di fornire tali PDC senza assumersi il rischio di deludere i loro clienti e di perderli.

79 In terzo luogo, la ricorrente fa valere le difficoltà economiche e finanziarie che essa affronta da vari anni. In proposito, la Commissione non avrebbe valutato correttamente le circostanze presentate dalla ricorrente, sebbene essa, in forza del punto 35 degli orientamenti del 2006, possa tener conto della mancanza di capacità contributiva di un'impresa in un contesto sociale ed economico particolare. La ricorrente rileva che l'unico riferimento al fatto che l'ammenda rappresenti soltanto il 3,76 % del suo fatturato mondiale nel 2006 non è sufficiente a determinare la sua capacità contributiva. In realtà, essa si troverebbe in una situazione prossima al fallimento.

80 La Commissione respinge tali argomenti e osserva che si tratta piuttosto di un motivo relativo all'importo dell'ammenda.

b) Giudizio del Tribunale

81 Il secondo motivo, presentato nella parte del ricorso recante il titolo «Motivi diretti all'annullamento della Decisione», si basa asseritamente su «manifesti errori di valutazione e su errori di diritto nell'attuazione dell'art. 81, n. 1, CE». Tuttavia, esso è

diretto soltanto ad una riduzione dell'ammenda a causa di circostanze attenuanti e di difficoltà economiche e finanziarie e non all'annullamento della Decisione. Sebbene la ricorrente si sia opposta in udienza ad una riqualificazione del motivo, è giocoforza constatare che nel ricorso essa afferma unicamente che le circostanze invocate giustificano una «riduzione dell'ammenda». Di conseguenza, detti argomenti saranno affrontati allorché il Tribunale esaminerà i motivi relativi all'importo dell'ammenda (qui di seguito, punti 150 e segg.).

3. *Sul terzo motivo, vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione*

82 Nell'ambito di tale motivo, la ricorrente deduce un difetto di motivazione per quanto concerne il calcolo dell'importo di base dell'ammenda (prima parte) e il rigetto del suo argomento attinente alle sue difficoltà economiche e finanziarie (seconda parte).

a) Argomenti delle parti

83 La ricorrente fa valere che, riguardo alla gravità dell'infrazione, la Commissione si è limitata a fissare al 17 % la proporzione del valore delle vendite da prendere in considerazione, senza ulteriori spiegazioni. Del pari, quanto all'importo addizionale applicato con finalità dissuasiva, la Commissione avrebbe riportato la forcella inferiore, ossia il 17 %, senza ulteriori spiegazioni. In tal modo, la motivazione relativa all'importo dell'ammenda sarebbe puramente formale e la ricorrente non sarebbe in grado di comprendere la metodologia applicata dalla Commissione per giungere a questi risultati. La Commissione qualificherebbe le infrazioni previste come «tra le più gravi».

In base al punto 23 degli orientamenti del 2006, la proporzione da tenere presente avrebbe dovuto quindi situarsi «sui valori più alti previsti». Tuttavia, la Commissione avrebbe fissato detta proporzione ad un livello appena più elevato della metà della forcella citata, senza fornire alcuna spiegazione sui motivi di questa scelta e senza menzionare le circostanze e i fattori che l'hanno condotta a tale risultato.

84 Per quanto concerne le sue difficoltà economiche e finanziarie, la ricorrente rileva che la Commissione ha respinto questo argomento con la sola affermazione che l'ammenda calcolata per la Ziegler rappresentava soltanto il 3,76 % del fatturato mondiale dell'impresa nel 2006. Ciononostante, sebbene la Commissione non sia tenuta a pronunciarsi su tutti gli argomenti invocati dalla ricorrente, essa, secondo quest'ultima, non può disattendere la totalità dei suoi argomenti. In tal modo, la Commissione avrebbe violato altresì il diritto della ricorrente al contraddittorio.

85 La Commissione contesta detti argomenti e osserva che eventuali vizi nella motivazione della fissazione dell'ammenda, segnatamente sulla gravità dell'infrazione o sulla capacità contributiva, non comporterebbero l'annullamento della Decisione.

b) Giudizio del Tribunale

86 In via preliminare, occorre constatare che anche gli addebiti fatti valere nell'ambito di questo motivo riguardano solo l'ammenda inflitta e non la constatazione di un'infrazione. Come giustamente rilevato dalla Commissione, una violazione dell'obbligo di motivazione quanto alla fissazione dell'ammenda non comporterebbe l'annullamento della Decisione nel suo complesso. Infatti, una simile violazione delle forme sostanziali pregiudicherebbe soltanto l'art. 2 della Decisione, in base al quale sono inflitte le ammende.

87 Secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE, costitutiva di una forma sostanziale ai sensi dell'art. 230 CE, dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento diretto a stabilire se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia [sentenze della Corte 6 luglio 1993, cause riunite C-121/91 e C-122/91, CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Commissione, Racc. pag. I-3873, punto 31, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63; sentenza del Tribunale 5 aprile 2001, causa T-82/00, Bic e a./Consiglio, Racc. pag. II-1241, punto 24].

88 Riguardo alla prima parte del motivo, è giocoforza constatare che la motivazione relativa alla fissazione dell'importo di base dell'ammenda, compreso l'importo addizionale applicato a fini dissuasivi, non è effettivamente molto dettagliata. Tuttavia, la Corte ha stabilito che la Commissione adempie al suo obbligo di motivazione quando, nella sua Decisione, precisa gli elementi di giudizio che le hanno consentito di misurare la gravità dell'infrazione commessa, senza essere tenuta ad inserirvi una spiegazione più dettagliata ovvero i dati relativi al metodo di calcolo dell'ammenda (v. sentenza del Tribunale 29 aprile 2004, cause riunite T-236/01, T-239/01, da T-244/01 a T-246/01, T-251/01 e T-252/01, Tokai Carbon e a./Commissione, Racc. pag. II-1181, punto 252, e la giurisprudenza ivi citata).

89 Nel caso di specie, la Commissione, al punto 542 della Decisione, ha indicato i motivi che l'hanno condotta a concludere per la natura molto grave dell'infrazione, vale a dire la natura stessa delle constatate restrizioni manifeste alla concorrenza. Inoltre, essa, nel medesimo punto, ha chiarito il motivo per cui non aveva esaminato la portata geografica e l'impatto dell'infrazione, facendo riferimento alla giurisprudenza in base alla quale, in caso di restrizioni gravi, l'infrazione può essere qualificata come molto grave senza che sia necessario che simili comportamenti siano caratterizzati da una portata geografica o da un impatto particolare (sentenze del Tribunale 18 luglio 2005, causa T-241/01, Scandinavian Airlines System/Commissione, Racc. pag. II-2917,

punti 84 e 85, e 27 luglio 2005, cause riunite da T-49/02 a T-51/02, Brasserie nationale e a./Commissione, Racc. pag. II-3033, punti 178 e 179). Ne consegue che la Commissione, alla luce di detta giurisprudenza, ha sufficientemente motivato la qualificazione dell'infrazione come «molto grave».

90 Tuttavia, in primo luogo, è auspicabile che la Commissione rafforzi la motivazione relativa al calcolo delle ammende per consentire alle imprese di conoscere dettagliatamente la modalità di calcolo dell'ammenda loro inflitta. In via più generale, ciò può contribuire alla trasparenza dell'azione amministrativa e agevolare l'esercizio da parte del Tribunale della sua competenza anche di merito, che deve consentire allo stesso di valutare, oltre alla legittimità della Decisione impugnata, la congruità dell'ammenda irrogata (sentenza della Corte 16 novembre 2000, causa C-248/98 P, KNP BT/Commissione, Racc. pag. I-9641, punto 46).

91 In secondo luogo, va rilevato che la giurisprudenza citata dalla Commissione si riferisce agli orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2 del regolamento n. 17 e dell'articolo 65, paragrafo 5 [CA] (GU 1998, C 9, pag. 3), e che essa risale al periodo precedente l'adozione degli orientamenti. Gli orientamenti del 2006, tuttavia, hanno comportato un cambiamento fondamentale di metodologia per il calcolo delle ammende. In particolare, è stata abolita la classificazione delle infrazioni in tre categorie («poco grave», «grave» e «molto grave») e si è introdotta una forcella di valori compresa tra lo 0 % e il 30 % per consentire una differenziazione più precisa. Inoltre, l'importo di base dell'ammenda è ormai «legato ad una proporzione del valore delle vendite, determinata in funzione del grado di gravità dell'infrazione, moltiplicata per il numero di anni dell'infrazione» (punto 19 degli orientamenti del 2006). Come regola generale, «la proporzione considerata del valore delle vendite sarà fissata a un livello che può raggiungere il 30 % del valore delle vendite» (punto 21). Quanto agli accordi orizzontali di fissazione dei prezzi, di ripartizione del mercato e di limitazione della produzione, che «[p]er la loro stessa natura (...) costituiscono alcune delle più gravi restrizioni della concorrenza», la proporzione delle vendite considerata va situata generalmente «sui valori più alti previsti» (punto 23).

92 Ciò considerato, in linea di principio la Commissione non può più limitarsi a motivare unicamente la qualificazione di un'infrazione come «molto grave» e non la scelta della proporzione delle vendite presa in considerazione. Infatti, come sopra indicato, il corollario del potere discrezionale di cui si avvale la Commissione in materia di ammende è un obbligo di motivazione che consente al singolo di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al Tribunale di esercitare il proprio controllo.

93 Nella fattispecie, è giocoforza constatare che la Commissione, al punto 543 della Decisione, ha fissato questa percentuale ad un livello appena più elevato della metà di detta forcella, vale a dire al 17 %, motivando la propria scelta solamente con la natura «molto grave» dell'infrazione. Tuttavia, la Commissione non ha chiarito più dettagliatamente in che modo la qualificazione dell'infrazione come «molto grave» l'ha condotta a determinare il tasso al 17 %, e non ad una proporzione nettamente maggiore, «sui valori più alti previsti». Detta motivazione può essere sufficiente soltanto nella situazione in cui la Commissione applichi un tasso molto simile al limite inferiore della forcella prevista per le restrizioni più gravi, che, inoltre, sia molto favorevole alla ricorrente. Infatti, in questo caso, non è necessaria una motivazione addizionale che supera la motivazione inerente agli orientamenti. Per contro, se essa avesse voluto applicare un tasso più elevato, avrebbe dovuto fornire una motivazione più dettagliata.

94 Dato che, per quanto riguarda l'importo addizionale applicato a fini dissuasivi, il punto 556 della Decisione fa riferimento al punto 542, e il limite inferiore della forcella è lo stesso, le considerazioni precedenti si applicano altresì agli addebiti relativi alla motivazione fornita per la fissazione di tale importo. Pertanto, la prima parte del motivo dev'essere respinta.

95 Quanto alla seconda parte del motivo, vertente sulle difficoltà economiche e finanziarie della ricorrente, in base ad una giurisprudenza costante, occorre distinguere tra l'addebito fondato sul difetto o sull'insufficienza di motivazione e quello desunto dall'inesattezza dei motivi della Decisione in ragione di un errore sui fatti o nella

valutazione giuridica. Quest'ultimo aspetto rientra nell'esame della legittimità nel merito della Decisione e non della violazione delle forme sostanziali e non può quindi dar luogo ad una violazione dell'art. 253 CE (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 87 supra, punti 67 e 72, e sentenza del Tribunale 7 novembre 1997, causa T-84/96, Cipeke/Commissione, Racc. pag. II-2081, punto 47).

96 Nel caso di specie, la Commissione ha risposto all'argomento della ricorrente al punto 632 della Decisione, ove ha constatato che l'ammenda rappresentava solamente il 3,76 % del suo fatturato mondiale nel 2006, il che può essere considerato conforme all'obbligo di motivazione. Se si ammettesse che tale semplice calcolo non è sufficiente a determinare la capacità contributiva della ricorrente, questa circostanza rientrerebbe nella legittimità nel merito della Decisione e non in un vizio di motivazione (v., qui di seguito, punti 165 e segg.). Pertanto, la seconda parte del motivo va disattesa.

97 Ne discende che il terzo motivo deve essere respinto.

4. *Sul quarto motivo, relativo ad una violazione dei diritti della difesa*

98 Il quarto e il quinto motivo riguardano asserite violazioni dei diritti della difesa. Nell'ambito del quarto motivo, attinente ad una violazione del diritto ad un processo equo e del principio generale di buona amministrazione, la ricorrente mette in discussione l'imparzialità della Commissione.

a) Argomenti delle parti

99 La ricorrente sostiene che, dato che una parte consistente dei PDC di cui trattasi erano stati richiesti da agenti della Commissione, quest'ultima avrebbe dovuto dichiararsi incompetente relativamente agli atti a favore delle autorità belghe della concorrenza. Infatti, la Commissione, la quale, per sua stessa ammissione, si dichiarerebbe vittima delle pratiche controverse, sarebbe stata nella presente causa giudice e parte allo stesso tempo. Di conseguenza, esisterebbe un rischio oggettivo di parzialità.

100 Ad avviso della ricorrente, la prova di tale parzialità si deduce in particolare dalla circostanza che il medesimo caso sia stato fatto valere più volte dalla Commissione, il che le avrebbe consentito di gonfiare artificiosamente il numero delle infrazioni constatate. Inoltre, il rischio di parzialità si sarebbe manifestato nel fatto che la Decisione effettuerebbe nel suo complesso una valutazione assai severa della situazione, mentre, in realtà, le pratiche in esame sarebbero state molto marginali.

101 Infine, in un documento recante il titolo «Osservazioni sulla relazione d'udienza», e nel corso dell'udienza, la ricorrente ha fatto valere che, in seguito all'adozione della Decisione, gli agenti della Commissione di ogni grado e perfino un membro uscente della Commissione hanno richiesto continuamente PDC ai traslocatori interessati.

102 Riguardo all'asserito rischio oggettivo di parzialità, la Commissione sostiene che l'argomento è irrilevante come motivo di annullamento, e infondato.

b) Giudizio del Tribunale

103 La ricorrente osserva che il comportamento della Commissione ha causato una restrizione grave all'esercizio dei suoi diritti della difesa e che la Decisione, quindi, dovrebbe essere annullata. Orbene, una siffatta affermazione è priva di fondamento.

104 Infatti, la ricorrente non ha rimesso in discussione la competenza della Commissione nella fattispecie ad adottare una Decisione relativa ad un procedimento di applicazione dell'art. 81 CE. Inoltre, dalla giurisprudenza discende che l'asserita mancanza di obiettività della Commissione non costituisce una violazione dei diritti della difesa in grado di causare l'annullamento della Decisione impugnata, ma va esaminata sotto il profilo del controllo della valutazione dei mezzi probatori o della motivazione della Decisione (v. sentenza del Tribunale 30 settembre 2003, cause riunite T-191/98, causa T-212/98-T-214/98, Atlantic Container Line e a./Commissione, Racc. pag. II-3275, punto 464, e la giurisprudenza ivi citata).

105 Di conseguenza, il presente motivo è irrilevante come motivo di annullamento.

106 Ad abundantiam, occorre rilevare che tale motivo è anche infondato. Infatti, gli elementi fatti valere dalla ricorrente non sono idonei a dimostrare che l'asserito pregiudizio della Commissione o di uno dei suoi agenti si sarebbe espresso nella Decisione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 20 marzo 2002, causa T-31/99, ABB Asea Brown Boveri/Commissione, Racc. pag. II-1881, punto 105). L'affermazione secondo cui la Commissione avrebbe «gonfiato artificiosamente il numero delle infrazioni constatate» è infondata. Sebbene nella tabella allegata alla Decisione figurino vari documenti relativi al medesimo trasloco, per il quale sia stato elaborato un PDC o pagata una commissione, ciò non «gonfia» l'infrazione ma indica semplicemente che più documenti riguardano lo stesso trasloco. Quanto all'argomento in base al quale le pratiche in oggetto non erano diffuse ma «molto marginali», è sufficiente constatare che l'intesa è durata per circa 20 anni e pregiudicava quasi il 30 % del mercato (v. punto 71 supra), nonché rimandare alle affermazioni della ricorrente secondo cui la prassi rispondeva ad una richiesta del mercato ed era talmente diffusa che sarebbe stato «estremamente difficile rifiutare di fornire tali PDC senza assumersi il rischio di deludere i [suoi] clienti e di perderli». Infine, per quanto concerne gli argomenti esposti dalla ricorrente nelle osservazioni sulla relazione d'udienza e durante l'udienza, è giocoforza constatare che neanche essi sono atti a suffragare la sua affermazione in base alla quale la Commissione è stata parziale nell'istruzione della causa. In proposito,

la ricorrente non dimostra come il comportamento contestato a taluni agenti, anche supponendolo accertato, avrebbe potuto pregiudicare il diritto ad un processo equo.

107 Ne consegue che il quarto motivo deve essere respinto.

5. *Sul quinto motivo, relativo ad una violazione dei diritti della difesa*

108 Il quinto motivo concerne una violazione del diritto di accesso agli atti e del principio di buona amministrazione.

a) Argomenti delle parti

109 La ricorrente contesta alla Commissione di averle negato l'accesso alle risposte alla comunicazione degli addebiti fornite dagli altri destinatari di quest'ultima, nonché alle risposte alle richieste di informazioni della Commissione. Il fascicolo di istruzione sarebbe stato essenzialmente composto da atti, documenti e dichiarazioni provenienti da una delle imprese partecipanti all'asserita intesa. La Commissione avrebbe definito la quota di mercato delle dieci società di cui trattasi in base al solo fatturato globale dichiarato da tali società a seguito della richiesta di informazioni del 2005. Pertanto, sarebbe interessante conoscere la suddivisione del fatturato delle altre società al fine di mettere in discussione le dimensioni del mercato e le quote di mercato di ciascuna delle società in esame prese in considerazione dalla Commissione. In ogni caso, non spetterebbe alla Commissione decidere da sola quali documenti ed elementi sono utili alla difesa della ricorrente.

110 In mancanza di una concessione dell'accesso alle risposte delle parti, la ricorrente rileva che la Commissione avrebbe almeno dovuto adottare misure utili per favorire un confronto delle cifre che le erano state dichiarate. A causa del rifiuto opposto alla ricorrente, quest'ultima non sarebbe stata posta in grado di controllare efficacemente le cifre prese in considerazione dalla Commissione. La conoscenza di tali cifre avrebbe consentito alla ricorrente di contestare utilmente la presunzione della Commissione riguardante il pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri.

111 La Commissione fa valere che i dati numerici sulle dimensioni del mercato non costituiscono elementi a carico o a discarico. La ricorrente sarebbe stata pregiudicata unicamente dalla propria risposta, poiché, per quanto concerne la fissazione delle ammende, si sarebbe tenuto conto solo del valore delle sue vendite, senza considerare i contratti di subappalto. Pertanto, le cifre fornite dagli altri partecipanti all'intesa sarebbero per essa irrilevanti.

b) Giudizio del Tribunale

112 La ricorrente osserva, in sostanza, che il rifiuto opposto dalla Commissione alla sua richiesta di accesso alle risposte degli altri destinatari della comunicazione degli addebiti nonché alle risposte alle richieste di informazioni, costituisce una violazione dei suoi diritti della difesa, non avendo la Commissione adottato misure utili per favorire un confronto delle cifre che le erano state dichiarate.

113 In proposito, dalla giurisprudenza risulta che il rispetto dei diritti della difesa, che costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e dev'essere osservato in ogni circostanza, in particolare in ogni procedimento che può concludersi con sanzione, anche se si tratta di un procedimento amministrativo, esige che l'impresa interessata sia stata in grado di far conoscere utilmente il suo punto di vista sulla realtà e sulla pertinenza dei fatti, dei rilievi e delle circostanze addotti dalla Commissione (v. sentenza del Tribunale 26 aprile 2007, cause riunite T-109/02, causa T-118/02, causa T-122/02, causa T-125/02, causa T-126/02, causa T-128/02, causa T-129/02,

causa T-132/02 e T-136/02, Bolloré e a./Commissione, Racc. pag. II-947, punto 66, e la giurisprudenza ivi citata).

114 Per quanto concerne, in particolare, le risposte ad una comunicazione degli addebiti, il Tribunale ha dichiarato che, qualora la Commissione intenda basarsi su un brano di una risposta ad una comunicazione degli addebiti o su di un documento allegato a tale risposta per dimostrare l'esistenza di un'infrazione in un procedimento avente ad oggetto l'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, le altre parti coinvolte in detto procedimento devono essere messe in condizioni di pronunciarsi riguardo a tale elemento di prova (v. sentenza del Tribunale 27 settembre 2006, causa T-43/02, Jungbunzlauer/Commissione, Racc. pag. II-3435, punto 343, e la giurisprudenza ivi citata).

115 Al riguardo occorre rilevare che, eccetto gli elementi di prova contenuti nell'«esposizione dei fatti», trasmessa alla ricorrente il 23 agosto 2007, la Decisione non si basa su alcun fatto, rilievo o circostanza che non fosse già contenuto nella comunicazione degli addebiti. Quanto all'«esposizione dei fatti», la ricorrente non contesta le affermazioni della Commissione secondo cui tale documento non ha aggiunto alcun addebito ma si limitava a menzionare gli elementi di prova supplementari sui quali la ricorrente ha potuto pronunciarsi.

116 Per quanto concerne i fatturati e le quote di mercato, dei quali la ricorrente ritiene necessario conoscere la suddivisione al fine di mettere in discussione le dimensioni del mercato e le quote di mercato di ciascuna delle società di cui trattasi, si deve constatare che i dati numerici utilizzati nei punto 89 e 373 della Decisione per dimostrare il carattere sensibile del pregiudizio agli scambi tra Stati membri erano già presenti nella comunicazione degli addebiti.

117 Di conseguenza, la Commissione non si è fondata sulle risposte alla comunicazione degli addebiti per dimostrare l'esistenza dell'infrazione ma si è basata su cifre già note alla ricorrente.

118 Tuttavia, è giocoforza constatare che la ricorrente non è stata posta in grado di contestare, in base alla sola comunicazione degli addebiti, le cifre utilizzate dalla Commissione al fine di dimostrare il pregiudizio sensibile al commercio. Infatti, per un'impresa individuale interessata è raramente possibile verificare se i fatturati e le quote di mercato consolidati di tutti i membri di un'intesa eccedano le soglie di EUR 40 milioni o del 5 %. Ogni impresa può contestare con certezza solo le proprie cifre. Pertanto, al fine di contestare le dimensioni del mercato e le quote di mercato delle altre società in esame e di far valere i propri argomenti su tali cifre, è indispensabile conoscere la suddivisione del fatturato delle altre società, altrimenti la ricorrente non sarebbe in grado di far conoscere utilmente il suo punto di vista sulla realtà e sulla pertinenza dei fatti, dei rilievi e delle circostanze fatti valere dalla Commissione.

119 Nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, il Tribunale, pertanto, ha invitato la Commissione a trasmettergli i brani pertinenti delle versioni non riservate delle risposte alla comunicazione degli addebiti degli altri destinatari della Decisione nonché delle risposte alle domande di informazioni che riguardavano le cifre utilizzate dalla Commissione nella comunicazione degli addebiti. Detti documenti sono stati versati agli atti in modo che la ricorrente potesse averne conoscenza. Orbene, al punto 57 supra si è già rilevato che la ricorrente ha confermato in udienza di non trarre alcun argomento dai documenti prodotti dalla Commissione.

120 Si deve considerare, di conseguenza, che i diritti della difesa della ricorrente non sono stati violati.

121 Infatti, è vero che dalla giurisprudenza discende che qualsiasi violazione dei diritti della difesa intervenuta nella fase del procedimento amministrativo non può essere sanata dal semplice fatto che l'accesso agli elementi di cui trattasi è stato reso possibile in una fase ulteriore, in particolare nel corso del procedimento giurisdizionale relativo ad un eventuale ricorso diretto all'annullamento della Decisione contestata (sentenza della Corte 7 gennaio 2004, cause riunite C-204/00 P, causa C-205/00 P, causa C-211/00 P, causa C-213/00 P, causa C-217/00 P e C-219/00 P, Aalborg Portland e a./Commissione, Racc. pag. I-123, punto 104).

122 Cionondimeno, per giudicare se la mancata divulgazione di un documento abbia potuto nuocere alla difesa di un'impresa interessata durante il procedimento amministrativo, occorre operare una distinzione tra l'accesso a documenti idonei a discolpare l'impresa e l'accesso a documenti che provano l'esistenza dell'infrazione contestata (sentenza Aalborg Portland e a./Commissione, punto 121 supra, punto 130).

123 Riguardo a questi ultimi, la Corte ha rilevato che spettava all'impresa interessata dimostrare che il risultato al quale era giunta la Commissione nella sua Decisione sarebbe stato diverso se dai mezzi di prova a carico avesse dovuto essere eliminato un documento non comunicato sul quale la Commissione si è basata per incriminare tale impresa (sentenza Aalborg Portland e a./Commissione, punto 121 supra, punto 73). Tale conclusione s'impone a maggior ragione qualora si tratti non di documenti su cui si è basata la Commissione per dimostrare l'esistenza dell'infrazione contestata, bensì di documenti che potrebbero rimettere in discussione l'esistenza di un'infrazione all'art. 81, n. 1, CE per mancanza di carattere sensibile del pregiudizio al commercio. Orbene, la ricorrente non ha neppure tentato di fornire tale prova (v. punto 119 supra).

124 Di conseguenza, il presente motivo va respinto.

125 Quanto alla richiesta della ricorrente di ordinare il deposito del fascicolo amministrativo completo presso la cancelleria del Tribunale, occorre constatare che quest'ultimo ha accolto detta richiesta nella parte riguardante i brani pertinenti delle risposte alla comunicazione degli addebiti degli altri destinatari della Decisione nonché delle risposte alle domande di informazioni della Commissione. Per il resto, la ricorrente non ha chiarito la pertinenza dei documenti sollecitati e la sua domanda, pertanto, va respinta.

B — *Motivi diretti all'annullamento o alla riduzione dell'ammenda*

126 La ricorrente solleva quattro motivi dedotti in subordine, il primo riguarda la revoca dell'ammenda e i successivi, in ulteriore subordine, riguardano una riduzione sostanziale dell'ammenda.

1. *Sul pregiudizio sensibile al commercio e alla concorrenza*

a) Argomenti delle parti

127 La ricorrente ricorda che, perché un'intesa ricada nell'ambito del divieto previsto dall'art. 81 CE, il danno alla concorrenza e il pregiudizio al commercio tra Stati membri devono essere sensibili.

128 La Commissione rinvia ai suoi argomenti sviluppati in relazione al primo motivo.

b) Giudizio del Tribunale

129 È giocoforza constatare che il presente motivo concerne in realtà due condizioni di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE. Si deve quindi rinviare alle osservazioni formulate nell'ambito della valutazione del primo motivo (punti 47 e segg. supra), nelle quali si sono esaminati e respinti gli addebiti della ricorrente.

2. *Sulla gravità*

a) Argomenti delle parti

130 La ricorrente fa valere che la gravità delle infrazioni dev'essere accertata in funzione di un gran numero di elementi e in particolare delle circostanze speciali della causa e del suo contesto Orbene, la Commissione non avrebbe tenuto conto di tali principi e avrebbe fatto riferimento ad un solo criterio, vale a dire alla natura propria dell'infrazione.

131 Quanto agli accordi di fissazione diretta dei prezzi, essa afferma che i prezzi minimi che la Allied Arthur Pierre avrebbe inteso imporre non sono stati rispettati da alcuna delle parti. Inoltre, le pratiche sanzionate non avrebbero comportato un vero aumento dei prezzi di vendita. Di conseguenza, l'ammenda sarebbe del tutto sproporzionata rispetto all'effettiva diffusione delle pratiche denunciate, al loro impatto reale sul mercato e sulla concorrenza nonché al numero di infrazioni accertate. La Commissione avrebbe violato altresì il principio di parità di trattamento includendo il fatturato realizzato per le attività non interessate dall'infrazione solo nel calcolo dell'ammenda della ricorrente, e favorendo altri operatori, segnatamente la Allied Arthur Pierre e la Interdean, coinvolte maggiormente nell'intesa. Infine, la Commissione non avrebbe dimostrato la concreta incidenza dell'intesa sul mercato, sebbene tale effetto sia determinabile.

132 La Commissione sostiene che tutti gli argomenti citati sono irrilevanti, trattandosi di violazioni intrinsecamente gravi, come la fissazione dei prezzi e la ripartizione dei mercati.

133 La Commissione rileva altresì che la giurisprudenza ha sempre sottolineato l'ampio potere discrezionale di cui essa si avvale in materia di determinazione delle ammende. Nel caso di specie, in applicazione di tale giurisprudenza, per la fissazione della

percentuale delle vendite che determina l'importo dell'ammenda (17 %), la Commissione avrebbe tenuto conto solamente del carattere «molto grave» della violazione a causa della natura delle restrizioni in esame. La considerazione di altri fattori avrebbe peraltro comportato la fissazione di una percentuale più elevata. Per contro, l'impatto dell'infrazione non sarebbe stato preso in considerazione in tale valutazione. Inoltre, le quote di mercato sarebbero irrilevanti ai fini della determinazione dell'ammenda.

b) Giudizio del Tribunale

134 La ricorrente fa valere che la Commissione ha determinato erroneamente la gravità dell'infrazione, fondandosi soltanto sulla sua natura intrinseca.

135 In proposito, va rilevato che la Commissione, al punto 542 della Decisione, sostiene che accordi o pratiche concordate che comportano il tipo di restrizione constatata nella presente causa possono essere qualificati come «molto gravi» esclusivamente sulla base della loro natura intrinseca, senza che sia necessario che siffatti comportamenti si caratterizzino per un'estensione geografica o per un impatto particolare. A sostegno di tale affermazione, sia nella Decisione sia nel controricorso, la Commissione cita la sentenza Scandinavian Airlines System/Commissione, punto 89 supra.

136 In tale sentenza, il Tribunale ha dichiarato che la valutazione della gravità dev'essere effettuata tenendo conto, in particolare, della natura delle restrizioni provocate alla concorrenza, che la gravità dell'infrazione può essere accertata con riferimento alla natura e all'oggetto dei comportamenti abusivi, e che da una giurisprudenza costante discende che elementi relativi all'oggetto di un comportamento possono rivestire rilevanza maggiore per la determinazione dell'importo dell'ammenda di quelli relativi ai suoi effetti (v. punto 83 della sentenza, e la giurisprudenza ivi citata).

137 Nel caso di specie, la violazione aveva ad oggetto una fissazione dei prezzi e una ripartizione dei mercati. Siffatta manifesta infrazione al diritto della concorrenza è, per sua natura, particolarmente grave.

138 Inoltre, contrariamente agli orientamenti del 1998, gli orientamenti del 2006 non menzionano più la necessità, per stabilire la gravità, di valutare «in che misura gli autori dell'infrazione abbiano l'effettiva capacità economica di arrecare un danno consistente agli altri operatori», né «l'impatto concreto [dell'infrazione] sul mercato, quando sia misurabile».

139 Orbene, gli orientamenti del 2006 prevedono espressamente al punto 20 che «la gravità sarà valutata caso per caso per ciascun tipo di infrazione, tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti». Inoltre, al punto 91 supra si è già rilevato che gli orientamenti del 2006 hanno comportato un cambiamento fondamentale di metodologia per il calcolo delle ammende. In particolare, è stata abolita la classificazione delle infrazioni in tre categorie («poco grave», «grave» e «molto grave») ed è stata introdotta una forcella compresa tra lo 0 % e il 30 % per consentire una differenziazione più precisa. In base al punto 19 degli orientamenti del 2006, l'importo di base dell'ammenda deve essere «legato ad una proporzione del valore delle vendite, determinata in funzione del grado di gravità dell'infrazione». In linea di massima, «la proporzione considerata del valore delle vendite sarà fissata a un livello che può raggiungere il 30 % del valore delle vendite» (punto 21 degli orientamenti).

140 Pertanto, la Commissione non può esercitare il potere discrezionale di cui gode in materia di imposizione di ammende, e quindi determinare la percentuale precisa, situata tra lo 0 % e il 30 %, senza tener conto delle circostanze particolari della causa. In tal modo, il punto 22 degli orientamenti del 2006 stabilisce che, «[p]er decidere se la proporzione del valore delle vendite da prendere in considerazione in un determinato caso debba situarsi sui valori minimi o massimi all'interno della forcella prevista, la Commissione terrà conto di un certo numero di fattori, quali la natura dell'infrazione, la quota di mercato aggregata di tutte le imprese interessate, l'estensione geografica dell'infrazione e se sia stata data attuazione o meno alle pratiche illecite».

141 Questa difficoltà di determinare una percentuale precisa è, in una certa misura, ridotta nel caso di accordi orizzontali segreti di fissazione dei prezzi e di ripartizione del mercato nei quali, in forza del punto 23 degli orientamenti del 2006, la proporzione del valore delle vendite considerata si situerà «sui valori più alti previsti». Da tale punto discende che la percentuale per le restrizioni più gravi dovrebbe essere superiore almeno al 15 %.

142 Nella fattispecie, non occorre annullare la Decisione a tal proposito, in ragione del fatto che la percentuale del 17 % è stata fissata esclusivamente sulla base della natura intrinsecamente grave dell'infrazione. Infatti, quando la Commissione si limita ad applicare una percentuale uguale o quasi uguale alla percentuale minima prevista per le restrizioni più gravi, non è necessario prendere in considerazione elementi o circostanze supplementari. Ciò varrebbe solamente se si dovesse applicare una percentuale più elevata. Al riguardo, la ricorrente non deduce certamente che la Commissione avrebbe dovuto fissare una percentuale superiore, e la Commissione non ha richiesto al Tribunale di aumentare l'importo dell'ammenda.

143 Di conseguenza, l'addebito relativo all'astratta determinazione della gravità dell'infrazione deve essere respinto.

144 Per quanto concerne l'addebito vertente su un'asserita violazione del principio di eguaglianza, è sufficiente constatare che la Allied Arthur Pierre ha beneficiato di una riduzione in applicazione della comunicazione sulla cooperazione del 2002 in ragione della sua cooperazione con la Commissione. Quanto alla Interdean, il Tribunale esaminerà il motivo per cui una riduzione è stata concessa a questa società e non alla ricorrente nell'ambito del quarto motivo dedotto in subordine (qui di seguito punti 170 e segg.). Infine, l'affermazione secondo la quale la Commissione ha incluso nel calcolo dell'ammenda il fatturato realizzato per attività non interessate dall'infrazione solo nel caso della ricorrente è contestata da quest'ultima in quanto viziata in fatto. In proposito, dalla Decisione risulta che il fatturato globale della ricorrente e, quindi, la sua attività estranea ai traslochi internazionali in Belgio, sono stati presi in considerazione solamente per calcolare il limite massimo del 10 %. Anche tale addebito, pertanto, va respinto.

3. *Sulle circostanze attenuanti*

a) Argomenti delle parti

145 La ricorrente deduce tre circostanze attenuanti.

146 In primo luogo, la ricorrente rileva che il fatto che essa abbia adottato senza indugio le misure necessarie per conformarsi alle regole del diritto comunitario della concorrenza avrebbe potuto essere preso in considerazione come circostanza attenuante.

147 In secondo luogo, la Commissione non avrebbe tenuto conto della circostanza che i PDC erano emessi poiché rispondenti ad una domanda del mercato. La Commissione non potrebbe affermare che una prassi così diffusa all'interno dei suoi servizi le sarebbe rimasta completamente sconosciuta per tanto tempo. Tale circostanza, quindi, sarebbe stata atta a mantenere e a sviluppare la convinzione che la prassi non fosse illegittima poiché richiesta da membri di servizi pubblici.

148 In terzo luogo, la ricorrente sostiene di non avere mai contestato la realtà delle infrazioni.

149 La Commissione contesta tali argomenti.

b) Giudizio del Tribunale

150 Nell'ambito del presente motivo, nonché in quello della prima e della seconda parte del secondo motivo principale, la ricorrente deduce tre circostanze attenuanti.

Cessazione della pratica illecita

151 Quanto alla cessazione della pratica illecita da parte della ricorrente, si deve considerare che essa non costituisce una circostanza attenuante che giustifichi una riduzione dell'ammenda.

152 Infatti, come osserva giustamente la Commissione, il punto 29, primo trattino, degli orientamenti del 2006 prevede che, sebbene l'importo di base dell'ammenda possa essere ridotto qualora l'impresa interessata fornisca la prova che essa ha posto fine all'infrazione sin dai primi interventi della Commissione, ciò «non si applica agli accordi o alle pratiche di natura segreta (in particolare i cartelli)». Inoltre, il beneficio di tale circostanza attenuante è limitato ai casi in cui l'infrazione cessa a seguito dei primi interventi della Commissione. Orbene, la ricorrente ha partecipato all'infrazione fino all'8 settembre 2003, mentre le ispezioni hanno avuto luogo successivamente a tale data, vale a dire il 16 settembre 2003.

Convinzione della legittimità della pratica illecita

153 In base al punto 29, ultimo trattino, degli orientamenti del 2006, «[l']importo di base dell'ammenda può essere ridotto (…) quando il comportamento anticoncorrenziale è stato autorizzato o incoraggiato dalle autorità pubbliche o dalla legge».

154 La ricorrente afferma che il fatto che la Commissione abbia avuto conoscenza della pratica illecita e l'abbia tollerata per anni l'ha indotta a credere legittimamente, sebbene erroneamente, che tale pratica fosse lecita. Inoltre, essa avrebbe soltanto risposto ad una domanda del mercato.

155 In proposito, la Commissione sottolinea giustamente che la persona in contatto con il fornitore, per esempio l'agente della Commissione, non è il vero cliente delle società di trasloco. Al punto 264 della Decisione, essa rileva che spetta all'impresa o all'istituzione pubblica che paga il trasloco selezionare una società di trasloco. Numerose imprese e istituzioni pubbliche richiedono la presentazione di varie offerte proprio per operare una scelta. Di conseguenza, devono essere respinti gli argomenti in base ai quali i PDC erano emessi poiché rispondenti ad una domanda del mercato, o sarebbero stati presentati solo dopo che il cliente aveva fatto la sua scelta.

156 Il fatto che agenti di istituzioni abbiano richiesto PDC non può pertanto essere addotto dalla ricorrente, la quale avrebbe dovuto sapere che siffatte domande non potevano essere formulate in nome o su richiesta delle istituzioni, essendo manifestamente contrarie ai loro interessi finanziari. Infatti, la necessità di fornire tre preventivi era diretta proprio a garantire un minimo di concorrenza e ad evitare che una sola impresa di trasloco potesse determinare unilateralmente il prezzo di un trasloco.

157 Inoltre, quand'anche si ammettesse che fatti noti ad una persona che lavora per la Commissione possano essere imputati a quest'ultima in quanto istituzione, va osservato che la sola conoscenza del comportamento anticoncorrenziale non comporta che tale comportamento sia stato implicitamente «autorizzato o incoraggiato» dalla Commissione ai sensi del punto 29, ultimo trattino, degli orientamenti del 2006. Infatti, un'asserita inerzia non può essere equiparata ad un atto positivo come un'autorizzazione o un incoraggiamento.

158 Infine, la ricorrente non ha dimostrato che l'asserita inerzia della Commissione l'aveva effettivamente indotta a credere nella legittimità della pratica o che essa aveva creato confusione al riguardo. Infatti, è noto il significato economico dell'obbligo dell'agente di fornire vari preventivi. Non si tratta di una mera formalità ma di un

modo per individuare l'offerta più vantaggiosa. Pertanto, la violazione delle regole di concorrenza nel caso di specie è talmente manifesta, in particolare per quanto concerne i PDC, che un operatore diligente non può invocare una convinzione legittima della legalità di tale pratica.

159 In ogni caso, va rilevato che gli argomenti della ricorrente riguardano soltanto i PDC. Orbene, la prassi dei PDC è solamente una delle tre componenti di un'infrazione complessa, unica e continuata, comprendente altresì un accordo scritto sui prezzi e un accordo sul pagamento di commissioni.

Mancata contestazione dei fatti

160 Contrariamente alla comunicazione della Commissione 18 luglio 1996 sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi d'intesa tra imprese (GU C 207, pag. 4), la comunicazione sulla cooperazione del 2002 non prevede alcuna riduzione per mancata contestazione della realtà dei fatti. In ragione della cooperazione della Allied Arthur Pierre, la Commissione era già in possesso di elementi di prova che consentivano di accertare l'infrazione, e la mancata contestazione da parte della ricorrente non ha aggiunto alcun valore. Ciò considerato, la Commissione ha potuto giustamente considerare che non si doveva concedere alla ricorrente una riduzione dell'ammenda a causa della sua cooperazione.

161 Di conseguenza, il presente motivo va respinto.

4. *Sulle circostanze eccezionali*

a) Argomenti delle parti

162 Nell'ambito dei motivi dedotti in subordine, la ricorrente, come nella terza parte del secondo motivo e nella seconda parte del terzo motivo, fa valere la sua assenza di capacità contributiva.

163 La Commissione rinvia alle sue osservazioni formulate nel secondo e nel terzo motivo.

b) Giudizio del Tribunale

164 Occorre ricordare che il Tribunale, nell'esaminare il presente motivo, prende in considerazione anche gli argomenti dedotti nella terza parte del secondo motivo e nella seconda parte del terzo motivo. Pertanto, la ricorrente richiama, in sostanza, la sua incapacità di pagare l'ammenda e lamenta una disparità di trattamento rispetto alla Interdean.

165 Per quanto concerne, in primo luogo, l'asserita mancanza di capacità contributiva della ricorrente, va rilevato che, al fine di beneficiare di una riduzione eccezionale dell'ammenda a causa di difficoltà economiche in forza del punto 35 degli orientamenti del 2006, si devono soddisfare, oltre ad una richiesta, due condizioni cumulative, vale a dire, in primo luogo, l'insormontabile difficoltà di pagare l'ammenda e, in secondo luogo, la presenza di un «contesto sociale ed economico particolare».

166 Quanto alla prima condizione, la Commissione, al punto 632 della Decisione, si è limitata ad osservare che, «[d]ato che l'ammenda (…) rappresenta solo il 3,76 % del fatturato mondiale dell'impresa nel 2006, tale ammenda non è atta a pregiudicare irrimediabilmente la redditività economica della [ricorrente]». Pertanto, la Commissione ha concluso che la prima condizione non era soddisfatta.

167 Orbene, è giocoforza constatare che questa valutazione è astratta e non prende affatto in considerazione la situazione concreta della ricorrente. Un semplice calcolo della percentuale che rappresenta l'ammenda rispetto al fatturato mondiale dell'impresa non può di per sé giustificare la conclusione che tale ammenda non può pregiudicare irrimediabilmente la redditività economica di quest'ultima. Infatti, se così fosse, sarebbe possibile indicare soglie concrete per l'applicazione del punto 35 degli orientamenti del 2006. Di conseguenza, il punto 632 della Decisione non è atto a giustificare il rigetto della domanda della Ziegler.

168 Riguardo alla seconda condizione, la Commissione, ai punto 651 e 655 della Decisione, ha rilevato che il contesto sociale ed economico nella presente causa non aveva carattere particolare ai sensi del punto 35 degli orientamenti del 2006 e che, pertanto, dovevano essere rigettate tutte le domande di riduzione dell'ammenda su tale base. Poiché la ricorrente non ha rimesso in discussione la constatazione secondo cui questa seconda condizione non era soddisfatta, la Commissione era autorizzata a respingere gli argomenti della ricorrente volti ad ottenere una riduzione dell'ammenda a causa delle difficoltà economiche e finanziarie di quest'ultima.

169 Il fatto che tale motivazione figuri nella parte dedicata alla valutazione della situazione della Interdean e non in quella che si riferisce alla Ziegler non può rimettere in discussione questa conclusione. Infatti, dal tenore letterale dei punto 651 e 655 della Decisione risulta chiaramente che la constatazione in essi contenuta vale anche per la ricorrente.

170 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'asserita violazione del principio di parità di trattamento rispetto alla Interdean, è giocoforza constatare che la Commissione ha respinto la domanda della Interdean a norma del punto 35 degli orientamenti del 2006 per lo stesso motivo di quello opposto alla ricorrente, vale a dire per l'assenza di un «contesto sociale ed economico particolare» (v. punto 655 della Decisione). In proposito, non esiste quindi alcuna differenza di trattamento.

171 È vero che la Commissione ha concesso tuttavia una riduzione dell'ammenda alla Interdean in applicazione del punto 37 degli orientamenti del 2006. Cionondimeno, dalla Decisione discende che la situazione della Interdean e quella della ricorrente non sono paragonabili. Al riguardo, è sufficiente constatare che l'ammenda della ricorrente è lontana dal massimale del 10 % del suo fatturato totale, mentre quella della Interdean avrebbe ampiamente superato questo massimale prima della riduzione.

172 In terzo luogo, la ricorrente fa valere che la sua situazione è peggiorata successivamente all'adozione della Decisione. Orbene, come d'altronde riconosciuto espressamente dalla ricorrente in udienza, eventi posteriori all'adozione della Decisione non sono atti ad incidere sulla legittimità di quest'ultima. Tale motivo, pertanto, va respinto.

173 Ne consegue che il ricorso deve essere interamente respinto.

**Sulle spese**

174 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, essendo rimasta soccombente, va condannata alle spese, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario dinanzi al Tribunale, in conformità delle conclusioni della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) La Ziegler SA è condannata alle spese, comprese quelle relative al procedimento sommario dinanzi al Tribunale.**

Papasavvas Wahl Dittrich

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 giugno 2011.

Firme

# Indice

Fatti ..... II - 3515

A — Oggetto della controversia ..... II - 3515

B — La ricorrente ..... II - 3516

C — Procedimento amministrativo ..... II - 3517

D — Decisione ..... II - 3518

Procedimento e conclusioni delle parti ..... II - 3522

In diritto ..... II - 3524

A — Motivi diretti all'annullamento della Decisione ..... II - 3524

1. Sul primo motivo, relativo a manifesti errori di valutazione e ad errori di diritto nell'esame delle condizioni richieste per l'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE .... II - 3524

a) Argomenti delle parti ..... II - 3524

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3527

Osservazioni preliminari ..... II - 3528

Sul pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri ..... II - 3530

— Sul carattere transfrontaliero ..... II - 3531

— Sulla soglia di EUR 40 milioni ..... II - 3532

— Sulla soglia del 5 % ..... II - 3534

2. Sul secondo motivo, relativo a manifesti errori di valutazione e ad errori di diritto nell'attuazione dell'art. 81, n. 1, CE ..... II - 3537

a) Argomenti delle parti ..... II - 3537

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3538

3. Sul terzo motivo, vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione ..... II - 3539

a) Argomenti delle parti ..... II - 3539

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3540

4. Sul quarto motivo, relativo ad una violazione dei diritti della difesa ..... II - 3544

a) Argomenti delle parti ..... II - 3545

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3545

5. Sul quinto motivo, relativo ad una violazione dei diritti della difesa..... II - 3547

a) Argomenti delle parti ..... II - 3547

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3548

B — Motivi diretti all'annullamento o alla riduzione dell'ammenda ..... II - 3552

1. Sul pregiudizio sensibile al commercio e alla concorrenza..... II - 3552

a) Argomenti delle parti ..... II - 3552

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3552

2. Sulla gravità ..... II - 3553

a) Argomenti delle parti ..... II - 3553

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3554

3. Sulle circostanze attenuanti ..... II - 3557

a) Argomenti delle parti ..... II - 3557

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3557

Cessazione della pratica illecita ..... II - 3558

Convinzione della legittimità della pratica illecita ..... II - 3558

Mancata contestazione dei fatti ..... II - 3560

4. Sulle circostanze eccezionali ..... II - 3561

a) Argomenti delle parti ..... II - 3561

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 3561

Sulle spese ..... II - 3563