CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate l'8 luglio 1999 *

I — Premessa

1. Il presente ricorso ha per oggetto l'impugnazione della sentenza del Tribunale pronunciata il 14 maggio 1997 nelle cause riunite T-70/92 e T-71/92, Florimex BV e Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten contro Commissione delle Comunità europee [1] (in prosieguo: rispettivamente, la «Florimex», la «VGB» e la «Commissione»). Con tale sentenza il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione del 2 luglio 1992 di rigetto delle denunce presentate dalla Florimex e dalla VGB ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (in prosieguo: il «regolamento n. 17») [2].

Le denunce riguardavano i regolamenti della Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen (in prosieguo: la «VBA»), una società cooperativa di diritto olandese che raggruppa coltivatori di fiori e piante ornamentali. In particolare, veniva contestata la violazione dell'art. 85, n. 1 (divenuto art. 81, n. 1) del Trattato CE, con riguardo al pagamento di commissioni imposto ai fornitori non membri della VBA per accedere all'area della cooperativa e fornire direttamente i loro prodotti ai distributori stabiliti nella medesima area.

2. Ricordo che, ai termini dell'art. 36 (*ex* art. 42) del Trattato CE, un'intesa avente ad oggetto prodotti agricoli ricade nell'ambito di applicazione delle regole di concorrenza contenute nel Trattato CE, «soltanto nella misura determinata dal Consiglio».

Questa istituzione ha stabilito, con regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 26, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli [3] (in prosieguo: il «regolamento n. 26»), che «l'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato non si applica agli accordi, decisioni e pratiche (...) che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 [divenuto art. 33] del Trattato. Non si applica in particolare agli accordi, decisioni e pratiche di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro, nella misura in cui, senza che ne derivi l'obbligo di praticare un prezzo

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Racc. pag. II-693.

2 — GU 1962, n. 13, pag. 204.

3 — GU 1962, n. 30, pag. 993.

determinato, riguardino la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza sia esclusa o che siano compromessi gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato» (art. 2, n. 1).

II — I fatti all'origine della sentenza del Tribunale

3. I fatti all'origine della controversia in esame si trovano riassunti nella sentenza del Tribunale ai punti da 1 a 51 della motivazione. Richiamerò qui di seguito solo quei passaggi della sentenza che sono rilevanti ai fini dell'esame del presente ricorso.

Le imprese coinvolte[4]

4. La VBA rappresenta più di 3 000 imprese che, per la grande maggioranza, sono olandesi e, per una piccola parte, belghe. La VBA organizza, nell'area commerciale di Aalsmeer di cui è proprietaria, vendite all'asta di prodotti della floricoltura, in particolare fiori recisi freschi, piante d'appartamento e piante da giardino. Le infrastrutture della VBA servono principalmente allo svolgimento delle vendite all'asta, ma una parte del complesso è riservata all'affitto di locali commerciali destinati al commercio all'ingrosso dei prodotti. Gli affittuari di tali locali sono soprattutto grossisti in fiori recisi e, in misura minore, distributori di piante d'appartamento.

5. La Florimex è un'impresa di commercio in fiori con sede in Aalsmeer. Essa importa prodotti della floricoltura provenienti dagli Stati membri della Comunità e da Paesi terzi per rivenderli essenzialmente a grossisti con sede nei Paesi Bassi.

6. La VGB è un'associazione che raggruppa numerosi grossisti di prodotti della floricoltura, tra i quali la Florimex. La VBG ha lo scopo di promuovere gli interessi del commercio all'ingrosso dei prodotti della floricoltura nei Paesi Bassi e porsi quale interlocutore nei confronti delle pubbliche autorità e delle imprese di vendita all'asta.

4 — Punti da 1 a 6 della sentenza.

I regolamenti della VBA [5]

7. L'art. 17 dello statuto della VBA obbliga i membri di questa a vendere i loro prodotti in aste, organizzate all'interno dell'area della cooperativa. Ai membri viene fatturato un diritto o commissione per i servizi forniti dalla VBA. Nel 1991 tale commissione ammontava al 5,7% del ricavato della vendita.

Quanto all'approvvigionamento diretto dei distributori operanti nell'area della VBA, risulta dalla sentenza del Tribunale che, fino al 1° maggio 1988, il regolamento sulle aste della VBA comportava disposizioni tali da impedire l'utilizzo dei suoi locali per le consegne, gli acquisti e le vendite di prodotti della floricoltura che non transitassero per le sue aste. In realtà, la VBA autorizzava la compravendita di tali prodotti, ma unicamente nell'ambito di determinati contratti tipo, denominati «contratti commerciali», con i quali veniva accordata a determinati distributori, e alle condizioni stabilite dalla VBA, la possibilità di vendere o consegnare ad acquirenti da essa riconosciuti prodotti che fossero stati acquistati presso altre aste olandesi, di vendere fiori di origine straniera, dietro il pagamento di una commissione del 5% del valore della merce. Inoltre l'associazione autorizzava i distributori installati nella sua area ad acquistare prodotti non soggetti alla sua intermediazione, dietro il pagamento di una commissione pari al 10% del valore del prodotto.

La decisione della Commissione del 1988 [6]

8. Nel 1982 la Florimex presentava una denuncia a norma dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 17, al fine di far constatare la violazione degli artt. 85 e 86 (divenuto art. 82) del Trattato da parte della VBA, con riferimento alle disposizioni interne sull'approvvigionamento dei commercianti stabiliti nella sua area.

9. Il 5 novembre 1984 la VBA chiedeva alla Commissione un'attestazione negativa in base all'art. 2 del regolamento n. 17 o una decisione favorevole ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 26, oppure, in mancanza, una decisione di esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato con riguardo in particolare al proprio statuto, al regolamento sulle aste, ai contratti commerciali, alle condizioni generali di locazione di locali commerciali e al tariffario delle commissioni e dei diritti.

10. Il 26 luglio 1988 la Commissione adottava la decisione 88/491/CEE, concernente

5 — Punti da 7 a 14 della sentenza.

6 — Punti da 15 a 18 della sentenza.

una procedura ai sensi dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/31.379 — Bloemenveilingen Aalsmer; in prosieguo: la «decisione del 1988») [7]. La Commissione affermava nel dispositivo di tale decisione che:

«1. Gli accordi conclusi dalla VBA, e notificati alla Commissione, in forza dei quali i distributori stabiliti nell'area della VBA ed i loro fornitori erano tenuti, almeno fino al 1° maggio 1988, per quanto riguarda i prodotti della floricoltura non acquistati per il tramite della VBA:

a) a commercializzare e/o fornire i suddetti prodotti nell'area della VBA esclusivamente con il consenso di quest'ultima ed alle condizioni ad essa fissate;

b) a immagazzinare tali prodotti nell'area della VBA esclusivamente dietro pagamento di diritti fissati da quest'ultima,

rappresentano infrazioni all'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato CEE.

I diritti diretti ad impedire l'uso improprio degli impianti della VBA (diritti del 10% e dello 0,25 fiorini) imposti dalla VBA ai rivenditori stabiliti nella sua area, nonché i contratti commerciali conclusi tra la VBA e tali rivenditori costituiscono del pari, nella forma notificata alla Commissione, infrazioni ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato CEE.

2. Per gli accordi di cui all'articolo 1, non ricorrono le condizioni di esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CEE».

Le modifiche dei regolamenti interni introdotte successivamente alla decisione del 1988 [8]

11. A far data dal 1° maggio 1988 la VBA aboliva formalmente le disposizioni interne relative agli obblighi di acquisto e alle restrizioni al libero approvvigionamento dei prodotti nonché il regime delle commissioni, istituendo in loro sostituzione il «diritto di uso». Tale regime, più volte modificato in accordo con le indicazioni fornite dalla Commissione, si applica al rifornimento diretto di distributori stabiliti nell'area della VBA e alle operazioni di smercio sottratte all'intermediazione delle cooperative.

7 — GU L 262, pag. 27.

8 — Punti da 19 a 23 della sentenza.

Il regime del menzionato «diritto d'uso» presenta le caratteristiche seguenti:

a) il diritto è dovuto dal fornitore, vale a dire dal soggetto che introduce i prodotti nel recinto delle aste o l'impresa che ha dato mandato a tale scopo. La consegna viene controllata all'ingresso dell'area. Il fornitore è tenuto ad indicare il numero e la natura dei prodotti all'ingresso, ma non la loro destinazione;

b) il diritto è riscosso in base al numero di steli (fiori recisi) o di piante forniti;

c) dal 1° maggio 1991 il diritto, soggetto a revisione annua, è fissato con degli importi specifici, in particolare in relazione al tipo di pianta e al numero dei fiori recisi;

d) i diritti sono determinati dalla VBA in base ai prezzi medi annui realizzati nel corso dell'annata precedente per le singole categorie di prodotti;

e) stando alle dichiarazioni della VBA, viene applicato all'incirca un coefficiente medio del 4,3% sul prezzo medio annuo dei prodotti che però deve attenersi alle regole interne relative alla vendita dei prodotti; i fornitori possono, in alternativa, versare un diritto del 5% in luogo del sistema del regime sopra descritto;

f) un locatario di locali commerciali che introduce prodotti nell'area della VBA è esonerato dal pagamento del diritto d'uso qualora abbia acquistato i prodotti presso un'altra asta al di fuori della Comunità o qualora li abbia importati per suo conto nei Paesi Bassi a condizione di non rivenderli a distributori nell'area delle aste.

12. Inoltre, il 29 aprile 1988, la VBA aboliva, con decorrenza dal 1° maggio 1988, le restrizioni fino ad allora previste nei contratti commerciali, e in particolare quelle relative alle fonti di approvvigionamento. Esistono da allora tre tipi di contratti commerciali che coprono situazioni leggermente diverse (a seconda che il fornitore sia o meno locatario di un locale commerciale della VBA, o che sia stato o meno titolare di un contratto commerciale precedente). Per tutti questi contratti è previsto il pagamento di una commissione del 3% sul valore lordo dei prodotti forniti ai clienti nell'area della VBA. I contratti riguardano prodotti di norma non coltivati nei Paesi Bassi e, quindi, prodotti differenti da quelli che normalmente sono messi all'asta dai membri della cooperativa.

La riapertura del procedimento amministrativo [9]

13. Con lettere del 18 maggio, dell'11 ottobre e del 29 novembre 1988, la Florimex presentava una denuncia alla Commissione, registrata con il n. IV/32.751, facendo valere, tra l'altro, che il diritto d'uso aveva lo stesso oggetto o effetto del regime del 10% che era stato vietato dalla Commissione con la decisione del 1988 e che, per determinati prodotti, l'aliquota di tale diritto era addirittura più elevata. La VGB presentava un'analoga denuncia con lettera del 15 ottobre 1988.

14. Il 19 luglio 1988 la VBA notificava alla Commissione le modifiche apportate al proprio regolamento, e in particolare le disposizioni relative al nuovo diritto d'uso, adottate con decorrenza 1° maggio 1988, senza fare menzione però dei nuovi contratti commerciali. Il 15 agosto 1988 notificava ulteriori modifiche della propria regolamentazione.

15. Con lettere del 21 dicembre 1988, la Commissione comunicava alla Florimex e alla VGB di aver aperto dei procedimenti nei confronti della VBA ed esprimeva l'opinione che il diritto d'uso non fosse discriminatorio rispetto alle commissioni dovute dai membri della VBA e dagli altri fornitori presenti alle aste della cooperativa.

16. Il 4 aprile 1989 la Commissione pubblicava la comunicazione 89/C-83/03, a norma dell'art. 19, n. 3, del regolamento n. 17 e dell'art. 2 del regolamento n. 26, manifestando l'intenzione di adottare una decisione favorevole alla VBA, e ciò con riguardo alle regole sull'approvvigionamento per la vendita all'asta da parte dei membri della VBA e degli altri fornitori e alle condizioni relative a tali vendite e, quindi, al diritto d'uso imposto ai fornitori in caso di approvvigionamento diretto dei distributori stabiliti nell'area della VBA.

17. Con lettere del 3 maggio 1989, la Florimex e la VGB presentavano le loro osservazioni in risposta alla comunicazione del 4 aprile 1989. Il 7 febbraio 1990 la VBA notificava alla Commissione la propria regolamentazione complementare relativa alle «modalità di applicazione dei diritti d'uso», che prevedeva la possibilità per un fornitore di pagare questo diritto mediante il versamento di un'aliquota forfettaria del 5% del valore dei prodotti. Alla stessa data la VBA notificava alla Commissione i nuovi contratti commerciali.

18. Con lettera del 24 ottobre 1990, la Commissione segnalava alle imprese ricorrenti la sua intenzione di emettere una decisione favorevole alla VBA. Le ricorrenti ribadivano le proprie argomentazioni con lettere del 26 novembre e del 17 dicembre 1990, nonché in occasione di un incontro con i funzionari della Commissione, avvenuto il 27 novembre 1990.

9 — Punti da 25 a 36 della sentenza.

La decisione della Commissione impugnata davanti al Tribunale [10]

19. Con lettera del 4 marzo 1991 la Commissione comunicava alle denuncianti, ai sensi dell'art. 6 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, relativo alle audizioni previste dall'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio [11] (in prosieguo: il «regolamento n. 99/63»), che gli elementi raccolti non le consentivano di dare un seguito favorevole alle loro denunce relative al diritto d'uso richiesto dalla VBA. La Commissione allegava a tale lettera un documento in cui esponeva in dettaglio le ragioni che l'avevano condotta ad una tale conclusione.

Nella parte di questo documento dedicata alla valutazione giuridica la Commissione constatava, in primo luogo, che le disposizioni relative all'approvvigionamento per le vendite all'asta e le norme relative all'approvvigionamento diretto dei commercianti stabiliti nell'area della VBA facevano parte di un insieme di decisioni e di accordi relativi all'offerta di prodotti della floricoltura nell'area della VBA, rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato. In secondo luogo, constatava che queste decisioni e accordi erano necessari alla realizzazione degli obiettivi enunciati all'art. 39 del Trattato, ai sensi dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26.

20. Quanto all'applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26, in relazione all'approvvigionamento per le vendite all'asta, la Commissione formulava, in particolare, al punto II 2, lett. a), del documento allegato alla lettera del 4 marzo 1991, i rilievi che seguono:

«Il principio centrale delle regole relative all'approvvigionamento per le vendite all'asta è costituito dall'obbligo di vendere all'asta incombente ai membri della VBA, obbligo che trova il suo fondamento nell'art. 17 dello statuto della VBA. Questo obbligo di vendere all'asta costituisce un elemento essenziale della forma di organizzazione cooperativa della VBA, che è necessaria per la realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune enunciati all'art. 39.

L'importanza che rivestono le associazioni di produttori e le loro unioni nell'ambito della politica agricola comune risulta dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1978 [12], n. 1360. Gli obiettivi enunciati all'art. 39, n. 1, non possono essere realizzati se non vengano eliminate le carenze strutturali che incidono sulla produzione agricola, e in particolare sul primo stadio di distribuzione di tali prodotti. A tale situazione può porsi rimedio mediante associazioni di agricoltori indipendenti su base cooperativa, al fine di intervenire nel processo economico con forme d'azione comune dirette, tra l'altro, alla concentrazione dell'offerta [quinto e sesto 'considerando' del regolamento (CEE) n. 1360/78].

10 — Punti da 37 a 47 della sentenza.
11 — GU 1963, n. 127, pag. 2268.
12 — GU L 166 del 23 giugno 1978, pag. 1.

Questo principio di valore generale deve trovare concreta applicazione anche nel caso di specie. Anche se da un'analisi della composizione dell'effettivo dei membri della VBA risulta che, se un piccolo gruppo rappresenta, di per sé, un fattore economico relativamente importante, la grande maggioranza dei produttori agricoli della VBA sono tuttavia produttori agricoli che solo grazie alla concentrazione dell'offerta sono in grado di partecipare al processo economico a un livello che superi quello regionale.

Le associazioni cooperative possono, in via di principio, svolgere il loro compito di miglioramento delle strutture della commercializzazione solo raggruppando le offerte di tutti i membri. Di conseguenza, le misure adottate dalla Comunità al fine di promuovere la creazione di strutture cooperative dispongono che gli statuti delle associazioni da sostenere prevedano una normativa uniforme di conferimento e di immissione sul mercato, ovvero prevedano di far effettuare dall'associazione l'immissione sul mercato di tutta la produzione destinata alla commercializzazione [art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1360/78; art. 13 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1035/72 [13]».

Quanto all'applicabilità dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26, per ciò che riguarda l'approvvigionamento diretto dei distributori stabiliti nell'area della VBA, la Commissione formulava, al punto II 2, lett. b), del suo documento, i seguenti rilievi:

«I diritti d'uso costituiscono un elemento essenziale del sistema di distribuzione della VBA, in mancanza del quale la sua capacità concorrenziale e, di conseguenza, la sua sopravvivenza, sarebbero compromesse. Di conseguenza, sono anch'essi necessari per la realizzazione degli obiettivi enunciati all'art. 39.

Se la VBA, che è specializzata nell'esportazione, vuol essere in grado di realizzare il suo scopo commerciale, in altri termini, se intende poter svilupparsi e affermarsi quale fonte rilevante di approvvigionamento per il commercio internazionale dei fiori, è allora necessario, a motivo della natura deperibile e fragile dei prodotti trattati ("prodotti della floricoltura"), che i distributori orientati all'esportazione si trovino vicini ad essa da un punto di vista geografico. La concentrazione geografica della domanda nella sua area, perseguita dalla VBA nel proprio interesse, non è solamente conseguenza del fatto che ivi viene offerta una gamma completa di prodotti, ma anche e soprattutto del fatto che i distributori possono disporre di servizi e infrastrutture che facilitano l'esercizio della loro attività commerciale.

La concentrazione geografica dell'offerta e della domanda nell'area della VBA costi-

13 — GU L 118 del 20 maggio 1972, pag. 1.

tuisce un vantaggio economico che è il risultato di sforzi rilevanti, materiali e immateriali, compiuti dalla VBA.

Se i distributori potessero profittare gratuitamente di questo vantaggio, ne risulterebbe compromessa la sopravvivenza della VBA, poiché la disparità di trattamento dei fornitori legati alla VBA, che ne risulterebbe, impedirebbe sia l'ammortamento delle spese inevitabilmente sostenute dalla VBA, sia la copertura delle spese correnti di gestione».

Inoltre, per quanto riguarda la questione se la VBA, mediante il diritto d'uso, si procurasse vantaggi aventi effetti restrittivi sulla concorrenza, la Commissione considerava che non fosse necessario calcolare l'aliquota dei diritti con precisione matematica, basandosi su una ripartizione dei diversi costi che tenesse conto dell'economia interna dell'impresa, ma che fosse sufficiente raffrontare le aliquote dei diritti fatturati ai rispettivi fornitori [punto II, lett. b), capoversi quinto e sesto, del documento allegato alla lettera del 4 marzo 1991]. La Commissione concludeva come segue:

«Da un confronto tra i diritti d'asta e i diritti d'uso risulta ampiamente garantita la parità di trattamento tra i fornitori. Certamente, una parte dei diritti d'asta non determinabile con precisione è costituita dall'indennità che dev'essere versata in cambio del servizio fornito dall'asta; tuttavia, nella misura in cui è possibile, nel caso specifico, effettuare un paragone con i diritti d'uso in relazione all'aliquota, questo servizio ha come contropartita obblighi di approvvigionamento. I distributori che hanno concluso contratti commerciali con la VBA assumono anche tali obblighi di approvvigionamento. Di conseguenza, le norme relative ai diritti d'uso non comportano effetti che siano incompatibili con il mercato comune [v., ibidem, punto II 2, lett. b), settimo capoverso]».

La Commissione considerava, infine, che l'effetto del diritto d'uso è analogo a quello del prezzo minimo di vendita all'asta. Secondo la Commissione, infatti, «più il prezzo effettivamente realizzato è ridotto, più l'onere è gravoso» e «ciò ha per effetto di disincentivare l'approvvigionamento in periodi di eccesso di offerta, il che è certamente auspicabile [v., ibidem, punto II 2, lett. b), sesto capoverso]».

21. Il 17 aprile 1991 le ricorrenti rispondevano alla Commissione e dichiaravano di tener ferme le loro denunce, facendo valere in particolare che l'istituzione non aveva preso posizione su tutti i fatti denunciati e che, quindi, la lettera del 4 marzo 1991 non poteva essere considerata come una comunicazione *ex* art. 6 del regolamento n. 99/63.

22. In data 2 luglio 1992 la Commissione inviava al difensore delle ricorrenti una lettera raccomandata con la quale comuni-

cava il rigetto definitivo delle loro denunce relative al diritto d'uso. In tale lettera (in prosieguo: la «decisione») la Commissione precisava che la motivazione ivi contenuta costituiva un complemento e un'esplicitazione della motivazione contenuta nella lettera *ex* art. 6, del 4 marzo 1991, alla quale essa rinviava.

III — La sentenza del Tribunale

23. Il 21 settembre 1992 la Florimex e la VGB proponevano due distinti ricorsi contro la decisione controversa. I procedimenti venivano riuniti con ordinanza del 14 giugno 1993.

A sostegno della loro domanda di annullamento le ricorrenti facevano valere più motivi di annullamento che il Tribunale raggruppava, esaminando gli argomenti invocati sotto quattro principali profili di illegittimità, e precisamente: l'errore di procedura, derivante dal fatto che il diritto d'uso sarebbe stato a torto trattato separatamente; la violazione dell'art. 19 del regolamento n. 17 e la mancanza di una decisione formale ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 26; l'inapplicabilità dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26 e il difetto di motivazione a questo proposito; e, infine, la disparità di trattamento tra fornitori terzi e fornitori titolari di contratti commerciali in relazione alle aliquote rispettive del diritto d'uso e della commissione prevista dai contratti commerciali [14].

24. Il Tribunale ha dichiarato infondati gli argomenti invocati con riguardo ai primi due profili di illegittimità. Ha accolto i ricorsi con riferimento al terzo e al quarto profilo di illegittimità, annullando conseguentemente la decisione della Commissione del 2 luglio 1992.

IV — Nel merito

25. La VBA fa valere otto motivi di annullamento della sentenza del Tribunale: con il primo, deduce la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 190 (divenuto art. 253) del Trattato CE e delle norme relative ai limiti del sindacato del giudice di merito sugli atti amministrativi; con il secondo, deduce la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 2, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 26; con il terzo, deduce la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE; con il quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo motivo, infine, deduce la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26.

14 — Punto 78 della sentenza.

Sul primo motivo, concernente la violazione dell'art. 190 del Trattato CE e delle norme relative ai limiti del sindacato del giudice di merito sugli atti amministrativi

26. Con il primo motivo, la VBA denuncia la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 190 del Trattato CE e delle norme relative ai limiti del sindacato del giudice di merito sugli atti amministrativi. Secondo la ricorrente, il Tribunale avrebbe interpretato erroneamente l'art. 190 del Trattato con riguardo all'obbligo di motivazione di una decisione di rigetto della denuncia di violazioni delle regole di concorrenza. Inoltre, nel giudicare sul difetto di motivazione, avrebbe riesaminato tutti gli elementi di fatto e di diritto acquisiti nel procedimento amministrativo. Il Tribunale, così facendo, da un lato, avrebbe svolto un controllo che non rientra nelle competenze del giudice, ma spetta esclusivamente all'amministrazione e, dall'altro, avrebbe annullato l'atto per vizio di motivazione dopo avere riconosciuto la sussistenza del vizio di erronea applicazione delle regole di concorrenza, e non sotto il profilo del vizio di motivazione.

Con questo mezzo si fanno valere tre distinti profili di illegittimità. Il primo attiene all'obbligo di motivazione dell'amministrazione con riguardo alla decisione di archiviazione di una denuncia in materia di concorrenza. Il secondo riguarda la legittimità del riesame, in sede di impugnativa dell'atto, degli elementi di fatto e di diritto acquisiti dalla Commissione nel procedimento amministrativo. E, infine, il terzo concerne la possibilità di accertare in sede giudiziaria il difetto di motivazione svolgendo un esame che attiene anche al merito della decisione e, quindi, all'eventuale erronea interpretazione e applicazione delle norme di diritto su cui si fonda l'atto impugnato.

— Sulla motivazione della decisione di archiviazione di una denuncia riguardante la violazione di regole di concorrenza

27. La ricorrente assume che, nell'applicare le regole di concorrenza, ed in particolare l'art. 85, n. 1, del Trattato CE ad atti che hanno ad oggetto prodotti agricoli, la Commissione godrebbe di un ampio potere discrezionale, potere che quindi ridurrebbe l'incidenza del sindacato giurisdizionale sul merito dell'atto. La ricorrente rileva che, se fosse imposto all'amministrazione di motivare in modo più dettagliato ogni decisione relativa all'applicazione delle regole di concorrenza, si offrirebbe al giudice, chiamato a sindacare la legittimità di un tale atto, la possibilità di svolgere un controllo su valutazioni che sono di esclusiva competenza dell'amministrazione. Aggiunge poi che, in ogni caso, la decisione di archiviazione di una denuncia in materia di concorrenza non presenterebbe le stesse esigenze di motivazione di una decisione sul merito della denuncia; la Commissione, cioè, non sarebbe tenuta a prendere in considerazione tutti gli argomenti invocati dalle parti, ma sarebbe tenuta soltanto a dar conto degli elementi di fatto e di diritto che l'hanno condotta ad una certa conclusione.

Le parti resistenti osservano al riguardo che, anche seguendo la suesposta tesi della ricorrente, anche tenendo conto cioè delle caratteristiche dell'atto impugnato, si dovrebbe arrivare alla conclusione opposta rispetto a quella cui la stessa ricorrente perviene. Affermano infatti che, nell'applicazione delle regole di concorrenza ad atti aventi ad oggetto prodotti agricoli, la Commissione non godrebbe di un ampio potere discrezionale e che, quindi, il controllo del giudice comunitario non dovrebbe essere solo di «carattere marginale», cioè volto all'accertamento dei soli errori manifesti. A conforto di una tale tesi, esse osservano che, nella specie, non si tratterebbe di una decisione di «esenzione» ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato CE, ma di una decisione che esclude la stessa applicabilità ad una intesa del divieto di cui al n. 1 dell'art. 85. La Commissione sarebbe tenuta quindi unicamente ad accertare la presenza delle condizioni che escludono, in materia agricola, l'applicazione delle regole di concorrenza. La decisione per cui è causa non sarebbe nemmeno una decisione di politica agricola, come sembra assumere la parte ricorrente, ma riguarderebbe la non applicazione delle norme di concorrenza ad una intesa sul commercio di prodotti agricoli.

Al riguardo, la Commissione replica essenzialmente con due osservazioni: con la prima fa valere che, in realtà, il Tribunale avrebbe analizzato la violazione dell'art. 190 anche se questa non era stata investita da uno specifico motivo di ricorso, essendosi limitato a contestare l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26. Con la seconda osservazione fa poi valere che il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato l'obbligo di motivazione con riguardo ad una decisione di archiviazione ed avrebbe altresì, in tal modo, «invertito l'onere della prova» sulla legittimità dell'atto impugnato: secondo la sentenza impugnata, non ricadrebbe infatti sui ricorrenti l'onere di provare che l'atto è viziato, ma ricadrebbe sulla Commissione l'onere di provare che la motivazione del medesimo atto è fondata e che quindi l'atto è legittimo.

28. Prima di valutare la fondatezza delle ragioni addotte per sorreggere questo profilo di illegittimità dell'atto, ricordo brevemente i passaggi della motivazione della sentenza del Tribunale che rilevano in questa prospettiva.

Nel ricorso di annullamento della decisione, le ricorrenti hanno fatto valere, tra l'altro, il difetto di motivazione e l'errore nella qualificazione dei fatti. Il Tribunale si è pronunciato congiuntamente su questi mezzi svolgendo in particolare un esame sulla «inapplicabilità dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26 [e su] un difetto di motivazione a questo proposito».

Relativamente all'obbligo di motivazione di una decisione come quella di specie il Tribunale rileva, ai punti 146 e seguenti, che la Commissione non aveva mai dichiarato, in atti conclusivi di analoghe procedure di infrazione adottati prima della decisione per cui è causa, «che un accordo tra i membri di una cooperativa che influisce sul libero accesso dei non membri

ai canali di distribuzione dei produttori agricoli sia necessario per la realizzazione degli obbiettivi enunciati all'art. 39 del Trattato». Il Tribunale afferma che un tale tipo d'accordo non rientra di norma, e secondo quanto assunto dalla stessa Commissione, tra «i mezzi previsti dal regolamento costitutivo dell'organizzazione comune per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 39» e che esso non può ricollegarsi a quanto previsto dal regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati. Il regolamento che viene in considerazione nel caso di specie, che riguarda l'organizzazione comune del settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, non prevede infatti «la possibilità per le cooperative agricole di imporre ai terzi una commissione di questo tipo». Il Tribunale conclude, quindi, nel senso che «la Commissione era tenuta a sviluppare il proprio ragionamento in modo particolarmente esplicito, giacché la portata della sua decisione va notevolmente al di là delle decisioni precedenti». Aggiunge poi che tale conclusione vale a *fortiori* in un caso come quello di specie considerato che, «trattandosi di una deroga al disposto di carattere generale dell'art. 85, n. 1, del Trattato, l'art. 2 del regolamento n. 26 deve essere interpretato restrittivamente». Una decisione adottata ai sensi dell'art. 2, n. 1, prima frase, deve spiegare come «l'accordo in questione sia consono a ciascuno degli obbiettivi dell'art. 39». Nel caso in cui questi obbiettivi fossero in conflitto tra loro, «la motivazione della Commissione deve perlomeno far risultare come essa ha potuto conciliarli in modo da rendere possibile l'applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26». Il Tribunale ha quindi proceduto all'esame dei singoli passaggi della motivazione della decisione. In particolare, secondo il Tribunale, la decisione di archiviazione per cui è causa non fornisce un quadro completo degli elementi di fatto e delle considerazioni di diritto che hanno condotto la Commissione a concludere per l'applicabilità dell'esimente del citato art. 2. Essa si limita essenzialmente a riconoscere che il diritto d'uso è necessario per garantire la sopravvivenza della VBA, senza analizzare la compatibilità, con gli obiettivi della politica agricola comune, degli effetti di tale diritto sulle imprese esterne alla cooperativa.

29. Come si è appena ricordato, la VBA sostiene che un tale ragionamento sarebbe viziato perché il Tribunale, nel riconoscere il difetto di motivazione, non avrebbe tenuto conto della natura della decisione impugnata, e precisamente del fatto che si tratta di una decisione di archiviazione che, come tale, non investe il merito dei fatti denunciati.

30. Tale censura è, a mio parere, infondata.

Ricordo che, nell'adottare una decisione di archiviazione di una denuncia, la Commissione, pur non essendo obbligata a prendere posizione su tutti gli elementi che gli interessati fanno valere a sostegno della loro domanda, è tuttavia tenuta ad esporre i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un ruolo essenziale nell'adozione dell'atto. Ricordo altresì che, secondo l'orientamento giurisprudenziale richiamato anche dalle parti, l'art. 190 del Trattato CE va interpretato nel senso che la motivazione «dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'i-

stituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La necessità della motivazione deve essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse [dei] destinatari dell'atto (...)» [15].

Non condivido quindi l'opinione della ricorrente secondo cui, in ogni caso, l'obbligo di motivazione avrebbe un'intesità diversa a seconda che la decisione concluda la procedura prendendo posizione sul merito delle infrazioni oppure disponga la archiviazione della denuncia: non penso che nella seconda ipotesi la motivazione debba sempre e comunque essere meno completa che nella prima. Occorre infatti considerare che l'art. 190 non prevede un diverso obbligo di motivazione in relazione a questi due tipi di atto. La circostanza che la decisione di archiviazione intervenga prima di una inchiesta formale non esenta l'istituzione dall'obbligo dal motivare adeguatamente l'atto in relazione agli elementi acquisiti. La verità è che non ha molto senso affermare che la motivazione deve, per alcune categorie di atti, essere più chiara e più completa che in altri. L'adeguazione della motivazione si misura infatti essenzialmente in funzione delle caratteristiche specifiche di ogni singolo atto e ciò per consentire alle parti di difendersi e al giudice di sindacare il contenuto del medesimo: da ciò deriva la necessità che il suo contenuto sia adeguato rispetto a questa funzione.

Non si può ritenere dunque, come fa la ricorrente, che nel motivare una decisione, quale quella di specie, l'amministrazione non sia tenuta ad attenersi all'obbligo di motivazione così come definito dalla vostra giurisprudenza, che cioè essa non debba motivare in modo chiaro e completo una decisione, quale quella impugnata, per il fatto che tale decisione comporta l'archiviazione della denuncia e che, per ciò stesso, non investe il merito dell'asserita violazione delle regole di concorrenza. Al contrario, ricordo che, secondo una giurisprudenza ormai consolidata, relativa alla portata dell'obbligo di motivazione delle decisioni di archiviazione, la Commissione deve, «qualora le sia presentata una denuncia, esaminare attentamente gli elementi sottoposti alla sua attenzione, al fine di accertare se (...) rivelino un comportamento atto a falsare la concorrenza nell'ambito del mercato comune ed a pregiudicare il commercio fra gli Stati membri, e indicare (...) i motivi per i quali essa decide di archiviare la pratica» [16], e ciò anche nel

15 — V., in particolare, sentenza 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France (Racc. pag. I-1719, punto 63).

16 — V. l'ordinanza della Corte 16 settembre 1997, causa C-59/96 P, Koelman/Commissione (Racc. pag. I-4809, in particolare punto 42), che conferma la sentenza del Tribunale 9 gennaio 1996, causa T-575/93, Koelman/Commissione (Racc. pag. II-1, punti 39-40). V. anche, in tal senso, le sentenze del Tribunale 29 giugno 1993, causa T-7/92, Asia Motor France e a./Commissione (Racc. pag. II-669, punto 30); 18 settembre 1996, causa T-387/94, Asia Motor France e a./Commissione (Racc. pag. II-961, punto 46); 16 settembre 1998, cause riunite T-133/95 e T-204/95, IECC/Commissione (Racc. pag. II-3645, punti 125 e ss.), e, infine, 17 luglio 1998, causa T-111/96, ITT Promedia/Commissione (Racc. pag. II-2937, punto 79).

caso in cui l'archiviazione sia dovuta all'assenza di un interesse comunitario tale da giustificare l'apertura di una inchiesta [17].

La valutazione del Tribunale circa la inadeguatezza della motivazione dell'atto impugnato trova conferma nel fatto che la decisione in contestazione, pur non intervenendo dopo la formale apertura dell'inchiesta, non si limita ad archiviare la denuncia per la manifesta infondatezza delle censure, ma entra nel merito dei fatti denunciati stabilendo che, sebbene il diritto d'uso produca effetti restrittivi sulla concorrenza nel mercato olandese dei prodotti di floricoltura, non sarebbe tuttavia vietato ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE, in quanto l'intesa per cui è causa ricadrebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 2 del regolamento n. 26. La Commissione quindi, come giustamente rileva la Florimex, ha rigettato la denuncia sulla base di un'analisi che, applicando un'esimente specifica, considera legittima un'intesa nonostante che questa, in sé considerata, sia tale da produrre effetti restrittivi sulla concorrenza.

Non è poi irrilevante il fatto che, come risulta dalla sentenza del Tribunale, le denunce della Florimex e della VGB relative all'intesa della VBA siano state presentate nel corso del 1988, mentre la decisione di archiviazione risale al 1992 e che quindi, prima di archiviare le denunce, la Commissione abbia proceduto ad un'accurata inchiesta che ha coinvolto le denuncianti e la stessa cooperativa VBA.

Considerato dunque che la Commissione ha proceduto ad un'inchiesta e atteso il contenuto della decisione impugnata, che riguarda una fattispecie complessa e comporta l'applicazione di una esimente, ritengo che la valutazione del Tribunale circa l'obbligo di motivazione della Commissione in ordine ad una decisione quale quella di specie non sia censurabile.

Ne segue che questo primo profilo di illegittimità del primo motivo di impugnazione è privo di fondamento.

— Sul controllo della legittimità dell'atto da parte del giudice di merito

31. Il secondo e il terzo profilo del primo motivo attengono alle modalità di esercizio del controllo della legittimità dell'atto da parte del giudice di merito. Riassumo

17 — Tale giurisprudenza risale alla sentenza Automec II (sentenza 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione, Racc. pag. II-2223, in particolare punti da 77 a 85), in cui il Tribunale ha affermato che la denuncia di una infrazione può essere archiviata nel caso in cui non presenti un «interesse comunitario», stabilendo poi che in tal caso la Commissione «è tenuta ad indicare le considerazioni di diritto e di fatto in base alle quali ha ritenuto che non sussistesse un sufficiente interesse comunitario tale da giustificare l'adozione di misure istruttorie» e che tale motivazione è sindacabile in sede giurisdizionale. V. anche, nello stesso senso, la sentenza del Tribunale 18 maggio 1994, causa T-37/92, BEUC e NCC/Commissione (Racc. pag. II-285, punto 47).

quindi in un contesto unico le posizioni delle parti al riguardo.

di questi due mezzi sotto l'unico profilo del difetto di motivazione, svolgendo però anche un esame attento della valutazione dei fatti che figura nella decisione della Commissione.

32. Nel prospettare il secondo e il terzo profilo del primo motivo di annullamento, la VBA fa valere che, nel controllare gli elementi di fatto per ricondurli al modello legale di cui all'art. 2 del regolamento n. 26, il Tribunale non si sarebbe limitato a verificare l'esistenza di un errore manifesto nella qualificazione dei fatti, ma avrebbe svolto un'analisi complessiva e approfondita dei fatti di cui è causa. Tale modo di procedere sarebbe contrario alla giurisprudenza della Corte, secondo la quale l'errore nella qualificazione dei fatti rileva ai fini dell'annullamento solo se manifesto. Nel procedimento davanti al Tribunale il giudice adito, invece, avrebbe richiesto alla Commissione di dimostrare l'esattezza della valutazione dei fatti e in tal modo avrebbe fatto ricadere su di essa l'onere di provare la legittimità dell'atto, con ciò mostrando di ritenere che la ricorrente non aveva l'onere di provare la fondatezza delle proprie contestazioni sul punto. Il Tribunale avrebbe inoltre svolto un esame completo e approfondito degli elementi fattuali acquisiti agli atti e, così facendo, si sarebbe di fatto sostituito alla Commissione con lo svolgere un controllo che è di natura amministrativa. Un tal modo di procedere, secondo la ricorrente, non sarebbe compatibile con la natura amministrativa degli atti e quindi comprometterebbe la stessa certezza del diritto. La VBA infine rileva che, mentre la Florimex aveva dedotto in sede di ricorso sia l'insufficienza di motivazione che l'errore nella qualificazione dei fatti, nella sua sentenza il Tribunale avrebbe esaminato la fondatezza

Le imprese resistenti affermano, invece, che le censure della VBA si basano su una errata lettura della sentenza. In realtà, il Tribunale non avrebbe annullato la decisione in quanto viziata da un errore di valutazione dei fatti, ma in quanto viziata da un difetto di motivazione. In altre parole, il Tribunale avrebbe considerato insufficienti i motivi addotti dall'amministrazione per giustificare la qualificazione del diritto d'uso come una commissione, gravante sulle imprese esterne alla cooperativa, che sarebbe stata «necessaria per la realizzazione degli obbiettivi dell'art. 39 del Trattato».

33. Anche il secondo profilo di illegittimità del primo motivo, profilo che attiene all'ampiezza del sindacato del giudice di merito sull'atto impugnato, mi sembra infondato. Ricordo che la vostra giurisprudenza è costante nell'affermare che «il giudice comunitario esercita un sindacato generale e completo sulla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 85, n. 1», e che «il sindacato che esso esercita sulle valutazioni economiche complesse fatte dalla Commissione si limita necessariamente alla verifica dell'osservanza delle

norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza d'errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere» [18]. L'errore nell'applicazione delle norme di concorrenza che può derivare da una non corretta ricostruzione e qualificazione dei fatti deve quindi comunque poter essere accertato in sede giudiziaria, anche quando le valutazioni di opportunità sotto il profilo tecnico-economico sono state operate in base a criteri non sindacabili in detta sede.

Ricordo che, nella specie, l'esame del Tribunale — per ciò che rileva nel presente giudizio — si è concentrato sugli elementi forniti dalla Commissione in ordine a cinque punti, e precisamente: in ordine all'asserita necessità del diritto d'uso per la sopravvivenza della cooperativa, agli effetti del diritto d'uso, all'accesso al mercato olandese di imprese esterne alla VBA, al riconoscimento al diritto d'uso della stessa funzione che ha il «prezzo minimo» nell'organizzazione comune dei mercati del settore e, infine, all'inesistenza di una disparità di trattamento tra le imprese terze. Il Tribunale ha ritenuto che quanto assunto dalla Commissione nella decisione in relazione a questi cinque punti non trova riscontro nelle circostanze di fatto cui la decisione fa riferimento. Riferendosi a questi elementi di fatto, il Tribunale si è limitato ad esaminare la fondatezza della loro qualificazione giuridica. Il Tribunale ha quindi riconosciuto che essi non corrispondono, sotto nessuno dei profili prima richiamati, al modello legale che ad essi la Commissione aveva ritenuto di applicare. Di conseguenza, ha annullato la decisione in quanto viziata da difetto di motivazione e da erronea applicazione delle pertinenti regole di concorrenza e, precisamente, del combinato disposto dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE e dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26.

Ritengo che, procedendo in tal modo, il Tribunale si è mantenuto nei limiti delle sue competenze. Invero, contrariamente a quanto deduce la cooperativa, il suo esame ha riguardato la qualificazione giuridica degli elementi fattuali acquisiti (nella prospettiva sopra precisata); tale esame, cioè, non ha comportato una revisione dell'apprezzamento dei fatti (con riguardo in particolare a considerazioni di carattere economico), ma unicamente la valutazione della sufficienza ed adeguatezza degli stessi così come citati dalla Commissione rispetto alle conclusioni in diritto che, in relazione a tale valutazione, la detta istituzione aveva ritenuto di trarre.

34. Con il terzo profilo di illegittimità di cui al primo motivo, la VBA fa valere che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto, per aver accertato il difetto di motivazione prendendo in conto, non la adeguatezza degli elementi di fatto posti a fondamento dell'atto, bensì il merito dell'atto stesso e precisamente la pretesa erronea applicazione delle regole di con-

18 — V. sentenza 28 maggio 1998, causa C-7/95, Deere/Commissione (Racc. pag. I-3111, punto 34). Cfr. altresì le pronunce della Corte cui questa sentenza fa rinvio, in particolare la sentenza 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione (Racc. pag. 4487). Tra le pronunce che riguardano decisioni di rigetto di denunce in materia di concorrenza si ricordano le sentenze del Tribunale 18 settembre 1992, Automec II, già citata (punto 80), e Asia Motor/France II, già citata (punto 33).

correnza all'intesa conclusa tra le imprese della VBA.

Ricordo che, contrariamente a quanto dedotto dalla Commissione, la Florimex, nel ricorso proposto davanti al Tribunale, ha fatto valere sia la violazione delle regole di concorrenza sia il difetto di motivazione e che le contestazioni dedotte a sostegno di tali motivi riguardavano essenzialmente la pretesa erronea qualificazione degli elementi di fatto forniti alla Commissione dalle imprese interessate, e ciò in particolare riguardo agli effetti prodotti dall'intesa sul mercato. Il Tribunale ha raggruppato i due mezzi, pronunciandosi congiuntamente — ai punti 108 e seguenti — sui «motivi attinenti all'inapplicabilità dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26 [e su] un difetto di motivazione a questo proposito». Partendo dall'esame degli argomenti dalle parti, il Tribunale è giunto alla conclusione che la Commissione non aveva fornito, nella decisione, tutti gli elementi necessari per ricondurne la fattispecie nel campo di applicazione dell'esimente di cui all'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26. Il Tribunale afferma in sostanza che, stando alla ricostruzione dei fatti operata dalla Commissione, non sarebbe giustificato ritenere che la fattispecie rientri nelle ipotesi di intesa di cui al menzionato art. 2 e possa dunque beneficiare dell'esimente.

Ciò posto, affermare, come fa la ricorrente, che il Tribunale avrebbe annullato la decisione fondandosi unicamente sul vizio di motivazione dell'atto è contrario alla lettera e alla logica d'insieme della pronuncia impugnata. Il Tribunale, infatti, ha annullato la decisione in quanto ha ritenuto che la Commissione non abbia svolto un esame sufficientemente approfondito della fattispecie prima di giungere a considerare compatibili i regolamenti della VBA, e in particolare le disposizioni sul diritto d'uso, con gli obiettivi della politica agricola comune. Ne segue che il Tribunale ha giudicato fondati gli argomenti invocati a sostegno di entrambi i motivi di annullamento ed ha quindi annullato la decisione in quanto, sulla base delle risultanze dell'inchiesta amministrativa, la fattispecie non poteva essere ricondotta al modello legale di intesa di cui alla disposizione che esclude l'applicazione delle regole di concorrenza alle intese nel settore agricolo. In altri termini, nella specie il Tribunale, procedendo ad un'analisi congiunta degli argomenti fatti valere a sostegno dei due mezzi invocati nel ricorso di annullamento — quello dell'errore di diritto e quello del difetto di motivazione —, ha accertato non solo un vizio di motivazione dell'atto, ma altresì un errore di diritto nell'applicazione delle regole di concorrenza.

Anche questo profilo di illegittimità del primo motivo di annullamento va, quindi, disatteso.

35. Ad una conclusione differente non si può pervenire sulla base della citata sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, in cui la Corte si è pronunciata su un ricorso di impugnazione della Commissione contro la pronuncia del Tribunale del 28 settembre 1995. In questa sentenza, la Corte ha ritenuto che il giudice di primo

grado avesse commesso un errore di diritto per non aver «operato la necessaria distinzione tra l'obbligo di motivazione [dell'amministrazione] e la legittimità nel merito» dell'atto impugnato. La sentenza del Tribunale riguardava la decisione di rigetto della denuncia di aiuti di Stato erogati dalla Francia. Il Tribunale annullava la decisione di rigetto in quanto viziata da difetto di motivazione. Nell'impugnare la sentenza, la Commissione deduceva che il Tribunale aveva «confuso il requisito puramente procedurale della motivazione con la legittimità nel merito della decisione». La Corte accoglieva tale motivo, affermando che il giudice di merito aveva esaminato congiuntamente il mezzo relativo al difetto di motivazione e quello relativo all'errore manifesto di valutazione (nel senso di errore nella qualificazione dei fatti) ed aveva poi annullato la decisione impugnata sulla base «della sola violazione dell'art. 190 del Trattato». Così facendo, il Tribunale avrebbe, «sotto l'asserita insufficienza di motivazione, (...) addebitato alla Commissione un errore manifesto di valutazione che troverebbe la sua origine nell'insufficienza dell'istruttoria effettuata dalla Commissione». Il Tribunale quindi, secondo la Corte, era incorso in un errore di diritto (punti da 68 a 72).

Tale precedente, che peraltro si trae da un'affermazione che non è funzionale alla decisione, dal momento che la Corte non ha annullato la sentenza impugnata — e costituisce, pertanto, solo un *obiter dictum* —, riguarda una fattispecie diversa da quella della presente causa e non può quindi avere rilevanza nel caso oggi in esame. In effetti, nella sentenza Florimex, il Tribunale ha esplicitamente affermato di voler trattare congiuntamente i due mezzi, come risulta dal punto 153. Seguendo questa linea, ha non solo esaminato diffusamente la fondatezza del mezzo di violazione delle regole di concorrenza (sia pure congiuntamente al parallelo mezzo di violazione dell'obbligo di motivazione: v. i punti 139-186), ma ha anche riconosciuto, nella parte conclusiva della pronuncia (punto 187), che, allo stato degli atti, non poteva applicarsi all'intesa l'esimente di cui all'art. 2. E' quindi ragionevole e giustificato interpretare la sentenza impugnata nel senso che, al di là delle eventuali imprecisioni nella formulazione usata, essa ha considerato viziata la decisione non solo per difetto di motivazione, ma anche per errore di diritto, e la ha annullata per entrambe queste ragioni.

Questa analisi è perfettamente coerente rispetto al contesto complessivo della controversia. Sarebbe stata infatti parziale e non corrispondente alle censure fatte valere dai ricorrenti una sentenza che si fosse limitata a collegare la nullità dell'atto unicamente al preteso difetto di motivazione. D'altra parte, la Corte ha il diritto-dovere, come giudice del gravame, non solo di identificare l'effettiva volontà delle parti, quale risulta dai motivi fatti valere nei ricorsi, ma anche di riconoscere l'effettivo percorso logico-giuridico che ha condotto il giudice di merito ad adottare la sentenza impugnata, individuandone la funzione effettiva senza farsi fuorviare da perniciosi formalismi.

36. Ne segue che anche tale profilo di illegittimità della sentenza è privo di fondamento.

Sul secondo motivo, concernente la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 2, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 26

37. Con il secondo motivo di nullità la ricorrente deduce la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 2, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 26, secondo cui l'art. 85, n. 1, non si applica a determinati accordi tra imprenditori agricoli «a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza sia esclusa o che siano compromessi gli obbiettivi dell'art. 39 del Trattato». La ricorrente lamenta che il primo giudice avrebbe erroneamente ritenuto, al punto 138 della sentenza, di non doversi pronunciare sull'applicabilità della suddetta seconda frase del n. 1 del medesimo art. 2, in quanto ha ritenuto che la decisione della Commissione si fonderebbe unicamente sulla ipotesi di «esenzione» enunciata nella prima frase dell'art. 2, con la conseguente applicazione della sola esenzione generale ivi contenuta.

La VBA rileva, in punto di fatto, che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale, la Commissione avrebbe preso in esame la possibilità di applicare l'art. 2, n. 1, seconda frase, in quanto nel testo del progetto preliminare di decisione, cui fa riferimento la stessa pronuncia del Tribunale, al punto 41 della motivazione, la Commissione aveva ritenuto che il diritto d'uso costituisse un elemento essenziale del sistema di distribuzione della VBA e, pertanto, rilevasse ai fini dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 2, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 26. Inoltre, ricorda la VBA, la Commissione richiama, nella decisione, a più riprese la natura cooperativa della VBA, riferendosi evidentemente a quanto disposto dalla seconda frase del n. 1 dell'art. 2.

In punto di diritto, la ricorrente sottolinea che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, le ipotesi che figurano nella seconda frase dell'art. 2, n. 1, sono delle specificazioni rispetto alla regola generale che è formulata nella prima parte del paragrafo 1. Da questa premessa la ricorrente sembra trarre la conseguenza che la decisione, pur riferendosi, in termini espliciti, alla prima parte della disposizione, sarebbe in realtà ancorata all'intero paragrafo 1. Si aggiunga che la seconda parte di questo paragrafo, facendo riferimento alle associazioni di imprenditori agricoli, sembra comprendere anche le attività delle cooperative e sembra quindi essere applicabile alla fattispecie. La detta seconda parte dell'art. 2 permetterebbe di applicare l'esimente in modo semplificato, cioè accertando semplicemente che l'intesa non è di ostacolo alla realizzazione degli stessi obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato CE. Solo nelle coeve sentenze pronunciate nella causa Oude Luttikhuis e a.[19] e nelle cause riunite Dijkstra e a.[20] la Corte ha affermato che l'art. 2 deve essere interpretato nel senso che esso comprende tre categorie di deroghe (una prima riguarderebbe gli accordi conclusi nel quadro dell'organizzazione nazionale del mercato, una seconda riguarderebbe quelli che sono necessari alla

19 — Sentenza 12 dicembre 1995, causa C-399/93 (Racc. pag. I-4515).

20 — Sentenza 12 dicembre 1995, cause riunite C-319/93, C-40/94 e C-224/94 (Racc. pag. I-4471).

realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 39 e una terza comprenderebbe le ipotesi di cui alla seconda frase dell'art. 2, n. 1) e che, conseguentemente, le ipotesi di intesa menzionate nella seconda frase hanno la stessa portata generale di cui alla prima frase. In senso contrario, la VBA fa valere che questa giurisprudenza è successiva alla decisione impugnata e quindi di essa non si potrebbe tener conto nel valutare la legittimità della decisione stessa.

Sul secondo mezzo, le parti resistenti assumono che il Tribunale non sarebbe tenuto a controllare la decisione utilizzando come parametro una disposizione che la decisione impugnata non prende in conto. Esse aggiungono che, in ogni caso, anche svolgendo questo tipo di esame, il Tribunale sarebbe giunto alla conclusione che non sussistono nella specie le condizioni richieste per l'applicazione dell'esimente della seconda frase del n. 1 dell'art. 2. Ciò essenzialmente per tre motivi: a) perché i membri della cooperativa *de qua* non sono stabiliti in un unico Stato membro in quanto ne fanno parte anche imprese che sono stabilite all'esterno dei Paesi Bassi; b) perché l'intesa non riguarda attività strettamente nazionali e quindi l'organizzazione del mercato dei Paesi Bassi, ma soprattutto prodotti che provengono da altri paesi delle Comunità e anche da paesi terzi; e c) infine, perché il diritto d'uso non riguarda le relazioni tra i membri della cooperativa agricola, ma esclusivamente soggetti terzi all'associazione e, quindi, costituisce una sorta di dazio doganale per accedere al mercato dei Paesi Bassi.

38. Anche tale motivo di nullità non ha fondamento. Ricordo, preliminarmente, che la Commissione, nella lettera inviata alla Florimex e alla VGB, *ex* art. 6 del regolamento n. 99/63, ha affermato che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26, l'art. 85, n. 1, del Trattato non si applica alle intese concluse tra i membri di una cooperativa in quanto tali intese sono strumenti necessari alla realizzazione degli obiettivi enunciati all'art. 39 del Trattato. La Commissione è pervenuta a questa conclusione controllando la legittimità dell'intesa sulla base del solo disposto della prima frase del n. 1 del citato art. 2, cioè facendo riferimento agli obbiettivi della politica agricola in generale e non alla possibilità di ricondurre l'intesa *de qua* nell'ambito di una delle categorie di intese elencate nella seconda frase del n. 1.

In relazione a questa censura, il Tribunale afferma che la Florimex ha invocato, come terzo motivo di annullamento, la violazione dell'art. 2, n. 1, limitatamente alla sola prima frase. La VBA, intervenuta nel procedimento di primo grado a sostegno dell'istituzione resistente, ha invocato, nelle sue difese orali, l'applicazione nella fattispecie dell'art. 2, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 26. Il Tribunale, nel pronunciarsi su questo motivo di annullamento, ha definito — al punto 138 — i limiti della controversia, rilevando che, atteso il contenuto della decisione, non dovesse «pronunciarsi sugli argomenti prospettati dall'interveniente all'udienza (...),

ma solamente sulla legittimità della conclusione alla quale è pervenuta la Commissione nella decisione controversa, ossia che il diritto rientra nell'ambito di applicazione della prima frase dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 26».

Ora, considerati i termini della decisione e le censure fatte valere nel ricorso d'annullamento dalla Florimex, è del tutto legittimo che il Tribunale abbia svolto il suo esame sulla legittimità della decisione con riferimento alla sola prima frase del n. 1 dell'art. 2. Se la valutazione della legittimità dell'atto, fosse stata compiuta assumendo a parametro una disposizione diversa rispetto a quella fatta valere dalla ricorrente e assunta dalla Commissione a fondamento della sua decisione, il giudice di merito avrebbe oltrepassato i limiti propri della controversia quali risultano dai mezzi invocati dalle ricorrenti che, appunto, riconducono l'asserita illegittimità dell'atto alla sola prima frase del n. 1 dell'art. 2.

In ogni caso, anche ammettendo (*quoad non*) che la seconda parte dell'art. 2, n. 1, costituisca, come assume la ricorrente, una specificazione della prima e sia quindi priva di un autonomo contenuto dispositivo, si dovrebbe comunque ritenere che, una volta esclusa l'applicazione ad una intesa della prima parte dell'art. 2, per ciò solo la seconda parte dovrebbe essere considerata anch'essa inapplicabile.

Sul terzo motivo, concernente la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE

39. Con il terzo motivo la VBA censura la sentenza del Tribunale per non aver considerato, in contrasto con un orientamento giurisprudenziale consolidato[21], che il diritto d'uso è una restrizione alla concorrenza finalizzata a garantire «il buon funzionamento della cooperativa e il suo potere contrattuale nei confronti dei produttori» e che pertanto essa comporta la violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE.

Secondo le parti resistenti, la VBA, prospettando questa tesi, interpreterebbe in modo errato la giurisprudenza della Corte sull'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi costitutivi di cooperative. La Corte, infatti, si sarebbe pronunciata solo su regolamenti che, a differenza di quelli in esame, non riguardavano le posizioni soggettive di imprese esterne alla cooperativa. In ogni caso, nella decisione impugnata, la stessa Commissione darebbe per scontata l'applicazione del divieto di cui all'art. 85. Pertanto, anche questo profilo di illegittimità non riguarderebbe il sindacato sulla legittimità dell'atto impugnato.

40. Le osservazioni della Florimex sono pienamente condivisibili. La cooperativa

21 — V., in particolare, sentenza 15 dicembre 1994, causa C-250/92, Gottrup-Klim e a. (Racc. pag. I-5641, punti 34 e 35).

ricorrente parte, in sostanza, dal presupposto della inapplicabilità nella specie dell'art. 85, n. 1, perché l'intesa non produrrebbe effetti restrittivi sulla concorrenza. Tale presupposto è però errato: contrariamente a quanto si afferma nel ricorso, la stessa Commissione, nella decisione, non ha escluso l'applicabilità ai regolamenti VBA dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE fondandosi sulla considerazione che le restrizioni alla concorrenza in essi contenute sarebbero state necessarie per permettere la sopravvivenza della cooperativa e che la forma cooperativa della VBA non avrebbe di fatto inciso sulla libera concorrenza nel settore. Al contrario, la Commissione è partita dal presupposto che, così come nella decisione del 1988 era stato considerato che «gli acquirenti stabiliti nell'area della VBA costituiscono un gruppo sufficientemente importante per far ricadere le restrizioni alla concorrenza convenute tra loro nel divieto delle intese di cui all'art. 85, n. 1, del Trattato», allo stesso modo gli accordi oggetto della decisione impugnata avrebbero la stessa importanza economica e quindi ricadrebbero nel divieto di intese aventi effetti restrittivi sulla concorrenza (punto 1 della lettera *ex* art. 6). Il giudizio della Commissione si è concentrato poi sull'applicabilità nella specie dell'esimente di cui al citato art. 2. I regolamenti della VBA sono stati valutati appunto con riguardo all'oggetto dell'attività delle imprese, che ne facevano parte, e sono stati considerati tali da integrare un'intesa avente effetti anticoncorrenziali (punto 2 della lettera *ex* art. 6).

Considerato che la decisione impugnata parte esplicitamente dal presupposto che l'intesa era contraria alle regole di concorrenza e che la Florimex non aveva contestato questo aspetto della decisione (non aveva contestato, cioè, che l'intesa rientrasse nel divieto di cui all'art. 85, n. 1, del Trattato CE), ma aveva fatto valere al contrario la non applicabilità dell'esimente, il Tribunale non ha commesso un errore di diritto col limitarsi a prendere atto della posizione (favorevole alle ricorrenti) assunta sul punto dalla Commissione.

41. Ne segue che anche questo motivo di annullamento deve essere disatteso.

Sui motivi quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo, concernenti la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26

42. Con i motivi dal quarto all'ottavo, la VBA deduce la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26 — secondo cui l'art. 85, n. 1, del Trattato non si applica alle imprese in materia agricola, «che costituiscono parte integrante di una organizzazione internazionale di mercato o che sono necessari [e] per il conseguimento degli obbiettivi enunciati nell'art. 39 del Trattato CE» —, con riguardo alle valutazioni relative a diversi profili di pretesa illegittimità del diritto d'uso sviluppate nei punti da 146 a 196 della motivazione della sentenza.

Mi occuperò prima del quarto motivo, che solleva profili di diritto differenti rispetto a quelli dedotti con gli ultimi quattro mezzi. Passerò quindi all'esame congiunto dei motivi quinto, sesto, settimo e ottavo.

facciano riferimento ai contratti relativi al commercio di tali prodotti, ma riguardino unicamente la qualità dei prodotti e le regole relative al controllo del rispetto delle disposizioni sull'importazione e l'esportazione dei prodotti provenienti dai paesi terzi.

— Sul quarto motivo di annullamento

In relazione a questo motivo, la Commissione sottolinea che il Tribunale si sarebbe basato su due considerazioni inesatte. Avrebbe erroneamente analizzato il diritto d'uso imposto dalla VBA separatamente dal contesto degli altri regolamenti della cooperativa, mentre la Commissione avrebbe preso in considerazione l'insieme delle relazioni disciplinate dai vari accordi e regolamenti della cooperativa. E, inoltre, il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che una decisione come quella di specie, la quale comporta la non applicazione delle regole di concorrenza, deve dimostrare che l'intesa contribuisce alla realizzazione di *tutti* gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato CE.

43. Con il quarto mezzo, la VBA lamenta la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, deducendo che, ai punti da 146 a 153 della sentenza, il Tribunale avrebbe erroneamente affermato che la Commissione, essendosi basata su un'interpretazione estensiva dell'art. 2, diversa da quella su cui si erano fondate le decisioni precedenti in materia, «era tenuta a sviluppare il proprio ragionamento in modo particolarmente esplicito». Secondo la VBA, l'errore di interpretazione in cui sarebbe incorso il Tribunale sarebbe stato originato dal fatto che la legittimità del diritto d'uso è stata valutata astraendo dal contenuto complessivo dei regolamenti della VBA. I diritti d'uso dovrebbero invece essere esaminati in relazione a tutti gli obblighi collegati all'attività principale della VBA, che sarebbe quella di organizzare aste di prodotti di floricoltura.

44. Al riguardo conviene innanzitutto ricordare quanto afferma il Tribunale nei punti da 146 a 153 della motivazione della sentenza.

La VBA si domanda, sotto questo profilo, quale rilevanza possa assumere, nel giudizio sull'applicabilità dell'art. 2, il fatto che né la normativa relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti di floricoltura né i regolamenti relativi ad altre organizzazioni comuni di mercato

Il Tribunale rileva, in primo luogo, che a tutt'oggi, «la Commissione non ha mai dichiarato che un accordo tra i membri di una cooperativa che influisce sul libero accesso dei non membri ai canali di distri-

buzione dei produttori agricoli sia necessario per la realizzazione degli obbiettivi enunciati all'art. 39 del Trattato». Afferma, in secondo luogo, che tale tipo d'accordo non rientra di norma, e secondo quanto assunto dalla stessa Commissione, tra «i mezzi previsti dal regolamento costitutivo dell'organizzazione comune per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 39» e che esso non può collegarsi a quanto previsto nel regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati del settore. Il regolamento relativo alla organizzazione comune del settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, così come i regolamenti di base delle altre organizzazioni comuni di mercato, non prevede infatti «la possibilità per le cooperative agricole di imporre ai terzi una commissione di questo tipo». Secondo il Tribunale, ciò implica che «la Commissione era tenuta a sviluppare il proprio ragionamento in modo particolarmente esplicito, giacché la portata della sua decisione va notevolmente al di là delle decisioni precedenti». Richiamando le sentenze Frubo/Commissione [22] e Oude Luttikhuis e a. [23], il Tribunale aggiunge che tale conclusione vale *a fortiori* in un caso come quello di specie in cui, «trattandosi di una deroga al disposto di carattere generale dell'art. 85, n. 1, del Trattato, l'art. 2 del regolamento n. 26 deve essere interpretato restrittivamente». Ne segue che da una decisione quale quella di specie, adottata ai sensi dell'art. 2, n. 1, prima frase, deve risultare come «l'accordo in questione sia consono a ciascuno degli obiettivi dell'art. 39. In caso di conflitto tra questi obiettivi a volte divergenti, la motivazione della Commissione deve perlomeno far risultare come essa ha potuto conciliarli in modo da rendere possibile l'applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26».

45. In sostanza, la VBA censura, da un lato, il fatto che il Tribunale abbia ritenuto il diritto d'uso estraneo agli altri obblighi e diritti derivanti dai regolamenti della cooperativa e, dall'altro, che esso abbia ritenuto che l'assenza di un richiamo esplicito, nei regolamenti di base delle organizzazioni comuni di mercato, alla possibilità di istituire un diritto d'uso escluderebbe di massima la possibilità di applicare l'esimente di cui all'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26.

46. Entrambe queste censure non sono fondate.

In ordine alla prima, osservo che il Tribunale ha giustamente considerato che il diritto d'uso non ha incidenza unicamente sui rapporti interni fra i membri della cooperativa, ma riguarda piuttosto le imprese esterne; ed ha considerato altresì che esso produce effetti restrittivi sulla concorrenza nel mercato olandese dei prodotti di floricoltura. Da ciò ha dedotto che la Commissione era tenuta ad esaminare la compatibilità delle regole della cooperativa con gli obiettivi della politica agricola in modo più approfondito di quanto avesse fatto nella decisione impugnata e non poteva limitarsi a formulare il rilievo generico che l'intesa, nonostante i suoi effetti restrittivi, era legittima in quanto necessaria per la sopravvivenza della cooperativa.

22 — Sentenza della Corte 15 maggio 1975, causa 71/74 (Racc. pag. 563).

23 — Causa C-399/93, citata (nota 19).

Questa censura non ha quindi fondamento: non si può ritenere viziato il ragionamento del Tribunale secondo il quale, tenuto conto degli effetti del diritto d'uso sulla concorrenza, era necessario un esame particolarmente accurato in ordine alla compatibilità delle disposizioni del regolamento VBA con gli obiettivi propri della politica agricola comune del settore. Un tale esame, infatti, non poteva esaurirsi, come invece ha ritenuto la Commissione, nella presa in conto dei vantaggi derivati ai membri della cooperativa dal pagamento del diritto d'uso, ma doveva estendersi necessariamente, date le caratteristice della fattispecie *de qua*, anche e soprattutto alle conseguenze sulle imprese esterne.

E' priva di fondamento anche la seconda censura. Come già detto, con essa, la VBA fa valere un errore di diritto per avere il Tribunale affermato che, data l'assenza nei regolamenti sull'organizzazione comune dei mercati di una previsione relativa a un diritto d'uso quale quello di specie, la Commissione era tenuta a prendere in considerazione, nel motivare la sua decisione, tutti gli effetti prodotti da questa imposizione, e ciò alla luce degli obiettivi della politica agricola comune di cui all'art. 39 del Trattato. Una tale affermazione mi pare del tutto corretta: se infatti il legislatore non ha previsto espressamente la possibilità di imporre il pagamento del diritto d'uso alle imprese che utilizzano le strutture di una cooperativa, la Commissione può ritenere tale diritto compatibile con gli obiettivi della politica agricola comunitaria, solo se i suoi eventuali effetti restrittivi sulla concorrenza sono comunque funzionali alla realizzazione delle finalità della politica agricola nel settore. Ora, nella specie, tale circostanza non è stata dimostrara e neppure in qualche modo presa in considerazione.

Non risulta nemmeno fondata la censura della Commissione relativa all'errata interpretazione da parte del Tribunale dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26, errata interpretazione che deriverebbe dal fatto che, nell'adottare una decisione ai sensi di tale disposizione, la Commissione avrebbe dovuto «spiegare come l'accordo (...) sia consono a ciascuno degli obiettivi dell'art. 39». Si deve osservare in senso contrario che questa affermazione del Tribunale (per altro suffragata dalla giurisprudenza della Corte citata nello stesso punto 153 della motivazione della pronuncia impugnata) non ha una portata assoluta ma va interpretata tenendo conto del fatto che il Tribunale ha altresì affermato che, «in caso di conflitto tra questi obiettivi (...) a volte divergenti, la motivazione della Commissione deve perlomeno far risultare come essa ha potuto conciliarli in modo da rendere possibile l'applicazione dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26». Secondo il Tribunale, infatti, la logica dell'art. 2 impone di riconoscere che più obbiettivi possano essere, in relazione alla singola organizzazione comune di mercato o in relazione alla specifica intesa, in contrasto tra loro e che tale contrasto deve essere superato, se necessario, dando prevalenza a certi obiettivi rispetto ad altri.

47. Ne segue che anche tale motivo di annullamento deve ritenersi privo di fondamento.

— Sul quinto, sesto, settimo e ottavo motivo di annullamento

48. Con gli ultimi quattro mezzi di impugnazione, la VBA contesta la legittimità della ricostruzione e della qualificazione dei fatti quale risulta nei punti da 155 a 198 della motivazione della sentenza, laddove il Tribunale prende in esame gli argomenti principali su cui si era fondata la Commissione per giustificare l'applicabilità dell'art. 2, n. 1, prima frase, del regolamento n. 26 al diritto d'uso. Questi mezzi riguardano essenzialmente «la necessità di assicurare la sopravvivenza della VBA; l'esistenza di una contropartita dell'imposizione del diritto d'uso e l'effetto analogo a quello di un prezzo minimo di vendita all'asta che sortirebbe da detto diritto d'uso» (punto 154). Tali punti includono altresì l'esame della censura, dedotta dalla Florimex nel suo ricorso davanti al Tribunale, relativa alla discriminazione di trattamento tra i diversi fornitori che hanno accesso alle strutture della VBA.

Nell'esaminare la legittimità del diritto d'uso, il Tribunale parte dalla considerazione che, «anche volendo supporre che il sistema della VBA (...), possa essere mantenuto solo tramite il diritto d'uso, non ne discende automaticamente che il diritto d'uso o un sistema di vendita all'asta che necessita di tale onere soddisfi tutti i requisiti previsti dall'art. 39 del Trattato, conformemente alla giurisprudenza della Corte». Aggiunge che una commissione riscossa da una cooperativa agricola sulle forniture dei produttori non membri ad acquirenti indipendenti ha di regola l'effetto di far lievitare i prezzi di tali operazioni e «costituisce quanto meno un ostacolo rilevante alla libertà degli altri produttori agricoli di vendere mediante i canali di distribuzione in oggetto» e che «questo ostacolo è tanto più significativo nel caso di specie per il fatto che, tra i grossisti stabiliti nell'area della VBA, figurano (...) i maggiori esportatori olandesi, i quali occupano una posizione di primo piano negli scambi comunitari dei prodotti della floricoltura (punti 131 e 132 della decisione del 1988)». Da ciò il Tribunale trae la conclusione che «se il sistema della VBA corrisponde a taluni degli obiettivi dell'art. 39 del Trattato, il diritto d'uso può (...), andare contro questi obiettivi, in particolare ostacolando il miglioramento del reddito individuale dei produttori che non sono membri della VBA [art. 39, n. 1, lett. b)], ostacolando la sicurezza degli approvvigionamenti di questi altri produttori [art. 39, n. 1, lett. d)], e impedendo l'evoluzione favorevole dei prezzi dal punto di vista dei consumatori [art. 39, n. 1, lett. e)]» (punti da 155 a 169).

Nella sua decisione la Commissione assume che il diritto d'uso costituisce il corrispettivo dei servizi offerti dalla VBA ai fornitori esterni. Il Tribunale rileva in proposito che, se «il diritto d'uso non fosse giustificato da tale contropartita effettiva, o se il suo importo eccedesse il valore della contropartita, esso avrebbe l'effetto di sfavorire taluni produttori agricoli a vantaggio dei membri attuali della VBA, e costituirebbe una restrizione dissimulata della concorrenza, priva di una sufficiente giustificazione obiettiva». Sulla base degli elementi acquisiti il Tribunale arriva alla conclusione che, nella specie, «i fornitori terzi dai quali è riscosso il diritto d'uso non richiedono i numerosi servizi offerti dalla VBA, quali la vendita all'asta, il controllo dei prodotti, l'imballaggio, la sballatura, la

selezione, le operazioni di incasso e la riscossione dei crediti» e che, «del pari, l'uso materiale da parte di terzi degli impianti della VBA è limitato all'uso della rete stradale dell'area per consegnare nei locali commerciali dei grossisti interessati». Da ciò, secondo il Tribunale, deriva che «la concentrazione dell'offerta e della domanda nell'area della VBA [quale risulta nella decisione impugnata] è quindi il solo vantaggio [effettivo] prospettato quale contropartita del diritto d'uso riscosso». Orbene, rileva ancora il Tribunale, questo vantaggio economico «è descritto nella decisione controversa in termini molto generali, senza che sia precisato in quale modo il valore di questo vantaggio e l'importo del diritto d'uso che ne risulta potrebbero essere calcolati e quantificati in modo concreto, tenendo conto, se del caso, dei dati finanziari specifici concernenti, ad esempio, gli introiti, i margini e i costi della VBA, gli investimenti che essa ha realizzato e il valore delle economie di scala eventuali che ne risultano per i terzi, nonché la misura in cui gli affitti pagati dagli acquirenti stabiliti nell'area rispecchiano già il vantaggio economico prospettato». Ne segue che «la sola giustificazione fornita nella decisione controversa quanto all'ammontare del diritto d'uso attiene al fatto che i fornitori che vendono all'asta e i fornitori terzi che non si avvalgono delle aste pagano approssimativamente la stessa aliquota di commissione» (punti da 170 a 183).

Un ulteriore motivo addotto dalla Commissione a fondamento della decisione controversa è che il diritto d'uso avrebbe un effetto analogo a quello prodotto dall'imposizione di un prezzo minimo per i prodotti agricoli. Secondo il Tribunale tale motivo presuppone «che la tutela dei prezzi minimi di una cooperativa agricola organizzata sulla base di vendite all'asta prevalga sull'interesse di altri produttori agricoli non membri della cooperativa, a vendere i loro prodotti liberamente ai distributori indipendenti». Atteso che, di norma, sono le disposizioni relative all'organizzazione comune dei mercati agricoli che fissano il prezzo dei prodotti, si deve presumere che, «laddove, come nel caso di specie, l'organizzazione comune non contenga alcuna disposizione specifica, (...) il meccanismo di formazione dei prezzi voluto in questa materia sia il libero gioco della concorrenza, non influenzato da accordi privati mediante i quali talune associazioni impongano una commissione sulle operazioni commerciali tra altri produttori agricoli e i distributori indipendenti». Ne segue, secondo il Tribunale, che anche per questo aspetto la decisione non è sufficientemente motivata (punti da 184 a 187).

Quanto alla invocata discriminazione di trattamento tra i diversi fornitori, il Tribunale rileva che la Commissione ritiene giustificata e quindi legittima la differenza tra il regime della commissione pari al 3% del prezzo dei prodotti, che grava sui fornitori che concludono i «contratti commerciali», e quello relativo al diritto d'uso, che normalmente è collocato sulla base di quote più elevate. In proposito l'istituzione resistente afferma che «i distributori che hanno concluso contratti commerciali con la VBA assumono anche tali obblighi di approvvigionamento». Tuttavia, rileva il

Tribunale, «i contratti commerciali di cui è stata prodotta copia (...) non prevedono obblighi specifici di consegna. In effetti, i vari contratti commerciali attribuiscono al commerciante il diritto di vendere e consegnare nei locali della VBA, ma senza porre obblighi concreti al riguardo. Secondo le spiegazioni fornite dal rappresentante dell'interveniente all'udienza, l'"obbligo" consiste nel fatto che, se il titolare di un contratto commerciale non vende i prodotti oggetto del contratto come voluto dalla VBA, il contratto, della durata di un anno, semplicemente non viene rinnovato». Ne segue, secondo il giudice di merito, che «l'esistenza di obblighi specifici e precisi tali da giustificare la differenza di aliquota tra il regime del 3% di cui fruiscono taluni fornitori terzi e il diritto d'uso corrisposto da altri fornitori terzi non è sufficientemente dimostrata» (punti da 191 a 196).

49. Con il *quinto mezzo* la VBA deduce che il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che il diritto d'uso costituisce un ostacolo all'accesso al mercato olandese dei prodotti di floricoltura. Tale diritto riguarderebbe invece solo uno specifico tipo di approvvigionamento delle imprese stabilite nell'area della VBA, e precisamente quello effettuato dai fornitori esterni che consegnano direttamente i loro prodotti a tali imprese. In secondo luogo, sarebbe infondato ritenere, come fa il Tribunale, che il diritto d'uso produrrebbe effetti sul livello dei prezzi dei prodotti al consumo, in quanto esso ricadrebbe sui soli negozianti fornitori. In terzo luogo, il fatto che tra i membri della VBA figurano le più grandi imprese olandesi del settore non giustificherebbe che il diritto d'uso comporti una chiusura di tale mercato e favorisca il consolidamento della posizione di tali imprese all'interno dello stesso mercato.

Con il *sesto mezzo* la VBA contesta che si possa ritenere, come fa il Tribunale, che il diritto d'uso fosse un corrispettivo sproporzionato rispetto alle prestazioni e ai servizi offerti dalla VBA; ciò perché esso costituiva il corrispettivo di numerosi e svariati servizi offerti dalla VBA, i quali, a differenza di quanto risulta nella sentenza, non si limitavano al semplice utilizzo dei locali e della rete viaria esistenti all'interno dell'area della cooperativa. Inoltre, l'importo dei diritti d'uso sarebbe stato fissato dalla VBA in accordo con la Commissione ed a seguito di un'inchiesta realizzata da un gabinetto di esperti del settore. Tale importo sarebbe stato calcolato sulla base di criteri generali proprio per la difficoltà di stabilire il corrispettivo preciso di tutti i servizi.

Con il *settimo mezzo* la ricorrente contesta in sostanza che il diritto d'uso possa essere considerato come un prezzo minimo analogo a quello fissato nelle organizzazioni comuni di mercato. Al riguardo, la VBA ricorda che il diritto d'uso concerne solo la vendita dei prodotti ai distributori stabiliti all'interno dell'area della VBA, mentre il prezzo dei singoli prodotti è di norma fissato in modo totalmente libero nel corso delle aste organizzate dalla stessa cooperativa.

Infine, con l'*ultimo motivo* di illegittimità, la VBA deduce che erroneamente il Tribunale afferma che sussiste una discriminazione di trattamento tra i fornitori che provvedono all'approvvigionamento diretto e coloro che concludono «contratti commerciali» con la cooperativa, in quanto a differenza di quanto assume il Tribunale le commissioni costituivano il corrispettivo di servizi e prestazioni di contenuto differente.

50. A mio parere, tali motivi di illegittimità, fatta eccezione per il settimo ma limitatamente al profilo di merito con esso dedotto, si incentrano su un'unica censura che attiene ad un preteso errore del Tribunale nella ricostruzione dei fatti, e ciò con riguardo: a) agli effetti del diritto d'uso sulle imprese terze e sui prezzi dei prodotti al consumo (quinto mezzo); b) alla sproporzione tra i servizi effettivamente offerti dalla cooperativa e l'ammontare del diritto d'uso che gravava sui fornitori esterni (sesto mezzo); e c) alla differenza di trattamento tra i diversi fornitori della VBA (ottavo mezzo).

51. Con il settimo mezzo la ricorrente fa valere essenzialmente un errore del Tribunale per il fatto di avere qualificato il diritto d'uso come prezzo minimo di mercato. Questa censura contiene un profilo di diritto, che va esaminato nel merito, poiché concerne tra l'altro la valutazione del Tribunale circa la illegittimità di un prezzo minimo dei prodotti agricoli fissato a livello contrattuale. Al riguardo, mi limito a sottolineare che, a giusto titolo, il primo giudice ha ritenuto che, in assenza di una fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati, non si possano considerare legittimi gli accordi tra imprese che riguardano i prezzi dei prodotti. Ciò trova conferma nella circostanza che le intese sono espressamente escluse dal beneficio dell'«esimente agricola» di cui all'art. 2, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 26. Ne deriva che, sotto questo aspetto, la censura *de qua* è infondata. Per il resto tale censura si risolve anch'essa, come gli altri tre mezzi in rubrica, in una contestazione della ricostruzione dei fatti poiché in sostanza riguarda la effettiva incidenza della commissione sul prezzo finale del prodotto.

52. Ora, è noto che l'impugnazione di una pronuncia del Tribunale di primo grado deve limitarsi ai motivi di diritto e, secondo l'orientamento costante di questa Corte, non può comportare il riesame nella valutazione dei fatti compiuta dal giudice di merito. Il Tribunale è infatti «l'unico giudice competente (...) ad accertare i fatti, salvo il caso in cui l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti risulti dai documenti del fascicolo ad esso sottoposto». Con la conseguenza che, «quando il Tribunale ha accertato o valutato i fatti, la Corte è competente, ai sensi dell'art. 168 A del Trattato, ad effettuare il controllo sulla qualificazione giuridica di tali fatti e sulle conseguenze di diritto che il Tribunale ne ha tratto» [24]. Ne discende che il quinto,

24 — V., in particolare, la sentenza Deere/Commissione, già citata alla nota 18 (punti 18 e ss).

sesto e l'ottavo motivo nonché parzialmente il settimo, riguardando tutti i contesti relativi alla ricostruzione di fatti, devono essere considerati irricevibili.

53. Sulla base di tutte le osservazioni che precedono, ritengo dunque che anche gli ultimi quattro mezzi di impugnazione siano privi di fondamento.

Sulle spese

54. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, che si applica al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Nella specie, in presenza di una esplicita domanda in tal senso della Florimex e della VGB, propongo alla Corte di condannare la ricorrente a pagare in favore di queste due imprese le spese dalle stesse sopportate. Inoltre, propongo di porre le spese processuali della Commissione a carico della stessa istituzione, ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura.

Conclusioni

55. Sulla base di queste considerazioni propongo alla Corte di giustizia di:

1) rigettare il ricorso di impugnazione;

2) condannare la ricorrente alle spese di questa fase del giudizio in favore della Florimex BV e della Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten.