SENTENZA DELLA CORTE
DEL 17 OTTOBRE 1972 [1]

Vereeniging van Cementhandelaren contro Commissione delle Comunità europee

Causa 8-72

Massime

1. *Amministrazione comunitaria — Delega della firma — Liceità*
(Regolamento interno provvisorio della Commissione, art. 27)

2. *Concorrenza — Intese — Fissazione dei prezzi — Prezzi indicativi — Clausole restrittive relative ad altre condizioni di contratto — Lesione del gioco della concorrenza nel mercato comune*
(Trattato CEE, art. 85)

3. *Concorrenza — Intesa puramente nazionale — Effetti nell'intero territorio di uno Stato membro — Pregiudizio per il commercio fra Stati membri — Incompatibilità col trattato*
(Trattato CEE, art. 85)

1. La delega della firma è un atto relativo all'organizzazione interna degli uffici della Commissione, autorizzato dall'art. 27 del regolamento interno provvisorio adottato in forza dell'art. 7 del trattato 8 aprile 1965, che ha istituito un Consiglio unico ed una Commissione unica.

2. La fissazione di un prezzo — sia pure meramente indicativo — pregiudica il gioco della concorrenza in quanto consente a ciascun partecipante di prevedere quasi con certezza quale sarà la politica dei prezzi dei suoi concorrenti.

3. L'intesa che abbracci l'intero territorio di uno Stato membro ha, per natura, l'effetto di rinforzare le scompartimentazioni nazionali, e di conseguenza ostacola la compenetrazione economica voluta dal trattato ed altresì protegge i prodotti nazionali.

Nella causa 8-72

VEREENIGING VAN CEMENTHANDELAREN (associazione commercianti di cemento), con sede in Amsterdam, con gli avvocati J. J. A. Ellis e B. H. ter Kuile, patrocinanti dinanzi allo Hoge Raad (Corte di Cassazione) dei Paesi Bassi,

1 — Lingua processuale: l'olandese.

e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avv. Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. B. van der Esch, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 16 dicembre 1971, relativa a un procedimento ai sensi dell'art. 85 del trattato CEE, (IV/324).

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; R. Monaco e P. Pescatore (relatore), presidenti di Sezione; A. M. Donner e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti

La «Vereeniging van Cementhandelaren» (associazione dei commercianti di cemento, in prosieguo VCH) veniva costituita il 4 aprile 1928, con sede in Amsterdam.
Essa persegue, per statuto, lo scopo di tutelare, fra l'altro mediante la stipulazione di accordi, gl'interessi dei propri membri sul mercato olandese del cemento, tanto su un piano generale quanto nei rapporti coi produttori.
Il 30 ottobre 1962, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17 — Primo regolamento d'attuazione degli artt. 85 e 86 del trattato (GU 1962, pag. 204) — la VCH notificava o faceva notificare alla Commissione delle Comunità europee un certo

numero di accordi e di decisioni riguardanti la vendita del cemento nei Paesi Bassi.
Il 17 dicembre 1965 alla Commissione venivano notificate varie modifiche e aggiunte ai suddetti accordi e decisioni.

In seguito alle varie comunicazioni trasmesse, fra l'altro, in data 29 settembre 1967, 8 settembre 1968 e 4 febbraio 1969 dalla VCH alla Commissione, questa procedeva all'esame della conformità all' art. 85 del trattato CEE dei testi, accordi e decisioni seguenti:

— Statuto della VCH;
— «Algemene Bepalingen en Prijsvoorschriften» (disposizioni generali e prescrizioni relative ai prezzi) della VCH, comprese le «Algemene Koop en Verkoopvoorwaarden 1955 FGB — RBB, Federatie van Verenigingen van Groothandelaren in Bouwstoffen — Stichting Raad van Bestuur Bouwbedrijf» (condizioni generali d'acquisto e di vendita stabilite nel 1955 dalla Federazione delle associazioni di grossisti di materiali da costruzione e dall'associazione dell'industria edilizia), di cui al punto III, art. 10 delle condizioni generali e comprendenti a loro volta le «Aanvullende Koop- en Verkoopvoorwaarden» (condizioni complementari d'acquisto e di vendita);
— «Prijsblad I — IV» (listini dei prezzi I—VI) del 1° gennaio 1969;
— «Huishoudelijk Reglement» (regolamento interno);
— «Arbitrage Reglement» (regolamento d'arbitrato);
— «Reglement voor Disciplinaire Rechtspraak» (regolamento disciplinare).

Il 26 gennaio 1970, la Commissione comunicava alla VCH — ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, relativo alle audizioni previste dall'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU 1963, pag. 2268) — gli addebiti ch'essa formulava nei suoi confronti.

La VCH presentava le sue osservazioni alla Commissione, con lettera del 29 maggio 1970.
Il 22 ottobre 1970 la Commissione chiedeva alla VCH un certo numero d'informazioni complementari, che venivano fornite con lettera 16 dicembre 1970.
Il 17 marzo 1971, la Commissione dava alla VCH — in conformità all'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17 e agli artt. 7 e segg. del regolamento n. 99/63 — la possibilità di illustrare oralmente il proprio punto di vista in merito agli addebiti posti a suo carico.
A norma dell'art. 10 del regolamento n. 17, la Commissione sentiva, il 20 ottobre 1971, il parere del Comitato consultivo competente in materia d'intese e di posizioni dominanti.

Con decisione IV/324, del 16 dicembre 1971, relativa ad un procedimento ai sensi dell'art. 85 del trattato CEE (GU 1972, n. L 13, pag. 34), decisione notificata alla VCH il 20 dicembre 1971, la Commissione:

1. constatava che le «Algemene Bepalingen en Prijsvoorschriften der VCH», ivi compresi i «Prijsbladen I-VI» di cui al punto III, art. 5, di dette disposizioni, e le «Algemene Koop- en Verkoopvoorwaarden 1955 FGB-RBB» di cui al punto III, art. 10, e a loro volta comprensive delle «Aanvullende Koop- en Verkoopvoorwaarden van der VCH», erano in contrasto con l'art. 85, n. 1, del trattato CEE;
2. respingeva la domanda di esenzione presentata dalla VCH, in ordine alle disposizioni summenzionate, ai sensi dell'art. 85, n. 3;
3. ingiungeva alla VCH di por termine senza indugio all'infrazione constatata.

II — Il procedimento

Il ricorso contro la decisione della Commissione 16 dicembre 1971 è pervenuto in cancelleria il 21 febbraio 1972.
La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.
La ricorrente ha tuttavia prodotto alcuni altri documenti.
Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 14 luglio 1972.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 21 settembre 1972.

III — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:
— annullare la decisione della Commissione 16 dicembre 1971;
— adottare ogni altro opportuno provvedimento;
— porre le spese del giudizio a carico della convenuta.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:
— respingere il ricorso;
— porre le spese a carico della ricorrente, anche qualora la decisione impugnata dovesse essere annullata.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

A — Oggetto della controversia

Il 7 dicembre 1971, la VCH ha deciso di abolire il proprio sistema di prezzi imposti per le forniture di cemento inferiori alle 100 tonnellate. Questo fatto, intervenuto solo pochi giorni prima che la Commissione adottasse la decisione impugnata col presente ricorso, ha creato una situazione nuova che le parti descrivono nel seguente modo:
La *ricorrente* sostiene che la situazione del mercato aveva reso impossibile l'osservanza degli obblighi in materia di prezzi, per le forniture inferiori alle 100 tonnellate; fra l'altro, i commercianti avevano cessato di trasmettere alla VCH i propri ordini di conferma, il che rendeva impossibile l'esercizio di un vero e proprio controllo dei prezzi.
Poiché la Commissione ha ritenuto che il sistema di prezzi imposti (per le partite inferiori a 100 tonnellate) e di prezzi indicativi (per le forniture più importanti) è incompatibile con l'art. 85 del trattato CEE a causa dell'incidenza dei prezzi imposti sui prezzi indicativi, l'abolizione dei primi porta all'annullamento della decisione impugnata.
La VCH non poteva conoscere la data in cui la Commissione avrebbe adottato la decisione: non le si può far carico, perciò, di non aver notificato prima di tale data l'abolizione delle disposizioni criticate. Questa circostanza non può, di per se stessa, giustificare la condanna della VCH alle spese del giudizio.
La *convenuta* rileva che, se la VCH ha rinunciato alla fissazione di prezzi imposti per i quantitativi inferiori a 100 tonnellate, ciò dipende dal fatto ch'essa si è resa conto dell'incompatibilità di tale sistema col trattato.
La presente causa, pertanto, non è affatto priva di oggetto. La decisione impugnata riguarda anche il sistema dei prezzi indicativi e delle condizioni di vendita uniformi per i quantitativi superiori a 100 tonnellate, sistema che costituisce di per sé una violazione della concorrenza, in contrasto con l'art. 85. L'unico effetto della parziale abolizione degli accordi litigiosi è che la decisione impugnata si applica ormai unicamente al sistema dei prezzi indicativi e delle condizioni di vendita uniformi per le forniture superiori a 100 tonnellate.
Poiché la ricorrente non ha provveduto a comunicare in tempo informazioni importanti, la convenuta sostiene che, anche qualora la Corte giungesse tuttavia alla conclusione che la decisione impugnata non sia più valida nella parte relativa alle forniture superiori a 100 tonnelate, la ricorrente va comunque condannata alle spese.

B — Violazione di forme sostanziali

La *ricorrente* assume che, ai sensi dell' art. 2, n. 1, del regolamento n. 99/63, l'organo competente a comunicare alle imprese ed associazioni d'imprese gli addebiti loro contestati è la Commissione. Ora, la «comunicazione degli addebiti» in data 26 gennaio 1970 non è firmata dalla Commissione, bensì, per delega, dal direttore generale della concorrenza. Una siffata delega non è ammessa né dal trattato, né dai regolamenti vigenti in materia. La «comunicazione degli addebiti» delimita, in modo vincolante per l'amministrazione, l'ambito del procedimento amministrativo in materia d'intese; essa ha portata più ampia che non la semplice preparazione o attuazione delle deliberazioni della Commissione, e non può quindi costituire oggetto di delega.

La *convenuta* oppone che la comunicazione degli addebiti non rappresenta affatto l'ultima fase del procedimento in materia d'intese, né, di conseguenza, una definitiva manifestazione di volontà della Commissione, che produca effetti giuridici obbligatori per gli amministrati.

L'elaborazione e la notifica della «comunicazione degli addebiti» non richiedono affatto una decisione formale della Commissione, la quale ha perciò conferito al commissario competente in materia di concorrenza il mandato di formulare gli addebiti, ed ha incaricato il direttore generale della concorrenza di provvedere ufficialmente alla notifica.

C — Difetto di motivazione

La *ricorrente* sottolinea che le disposizioni litigiose, adottate da un'associazione d'imprese con sede in un solo Stato membro, si applicano unicamente su scala nazionale, non riguardano l'importazione né l'esportazione, e non fanno distinzioni fra i prodotti indigeni e quelli importati. Sorge quindi il problema del se la competenza della Commissione si estenda a tali disposizioni. Quanto meno, la Commissione dovrebbe dimostrare, in base a una particolareggiata motivazione, che in un caso del genere non vale la presunzione legale atta a giustificare l'esonero dalla notifica.

a) Le condizioni generali di vendita e d'acquisto della VCH sono state stabilite dalla Federazione delle associazioni dei grossisti di materiali da costruzione e dall'associazione dell'industria edilizia; in varie occasioni esse sono state riconosciute valide nel commercio di materiali da costruzione, da parte delle diverse organizzazioni di grossisti del ramo, come la VCH, e da parte di tutti gl'imprenditori edili olandesi. Esse hanno natura analoga a quella dei contratti-tipo elaborati per vari settori dell'attività industriale o commerciale; non hanno forza vincolante, ma, una volta riconosciute valide, devono essere puntualmente osservate.

Sul piano della concorrenza, dette condizioni non hanno assolutamente alcun effetto. Esse riguardano, in particolare, le offerte e gli ordini, le varie forme di tassazione, la consegna e i rischi, l'accettazione delle forniture e i reclami, i termini di consegna, la qualità, la restituzione delle merci, la forza maggiore, la riserva di proprietà, il pagamento, le clausole derogatorie, la composizione delle controversie. La Commissione era senz'altro in errore circa il loro effettivo carattere.

Per soddisfare le condizioni poste dall' art. 190 del trattato, la Commissione avrebbe dovuto limitarsi a precisare, nel dispositivo della decisione impugnata, quale sia l'infrazione cui darebbero luogo determinate disposizioni generali o complementari contenute nei testi approvati dalla VCH, oppure precisare, nella motivazione, le ragioni per cui essa ritiene che le condizioni generali d'acquisto e di vendita non si possano dissociare dalle altre disposizioni adottate dalla VCH.

Ora, dall'art. 1 della decisione impugnata risulta che l'infrazione all'art. 85 del trattato è stata accertata in via generale e per quanto riguarda tutti i testi elaborati dalla VCH, considerati nel loro complesso. La Commissione non ha adeguatamente motivato la necessità di dichiarare vietate e nulle anche le condizioni generali d'acquisto e di vendita, mentre non

appare che dette condizioni costituissero, di per sé, una violazione dell'art. 85, n. 1.

b) D'altra parte, in merito all'affermazione secondo cui la disciplina adottata dalla VCH potrebbe pregiudicare il commercio fra Stati membri e avrebbe per oggetto o per effetto d'impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune, va rilevato che la motivazione della decisione impugnata, in particolare nelle considerazioni esposte al punto 17, è inadeguata ed oscura.

La *convenuta,* dal canto suo, assume quanto segue:

a) Gli accordi litigiosi sono contenuti nelle disposizioni generali e nelle prescrizioni relative a prezzi della VCH; gli accordi specifici sui prezzi e sulle condizioni di vendita sono fissati nei «Prijsbladen» (listini dei prezzi) e nelle condizioni complementari d'acquisto e di vendita. Le disposizioni generali si riferiscono sempre a questi documenti, di guisa che si può ritenere ch'essi formino un tutto unico. È perciò assolutamente normale il fatto che l'art. 1 della decisione impugnata si limiti a far menzione dei documenti stessi, mentre la motivazione è più particolarmente dedicata all'esame del contenuto di talune parti di questo complesso di accordi.

È praticamente impossibile isolare le convenzioni vietate. La situazione incompatibile con l'art. 85, n. 1, risulta dall'azione congiunta di tutte le clausole dell'accordo e dall'effetto globale di questo.

Le condizioni generali d'acquisto e di vendita non sono affatto irrilevanti sul piano della concorrenza. Delle 13 condizioni stabilite, 8 influiscono sui diritti ed obblighi dell'acquirente di cemento, e quindi sulla controprestazione delle forniture. Benché si tratti di clausole abituali in commercio, esse non si possono separare dagli accordi principali.

Dalla motivazione della decisione impugnata risulta chiaramente quali siano gli accordi più specificatamente incompatibili con l'art. 85, n. 1; trattandosi di un'intesa basata su un gran numero di accordi fra loro complementari, intesi a limitare la concorrenza, è sufficiente che, nel dispositivo della decisione, essi vengano complessivamente indicati con le denominazioni scelte dagli stessi interessati.

b) Su un piano più generale, basta leggere la motivazione della decisione impugnata per constatare che gli argomenti su cui si basa il dispositivo soddisfano pienamente le condizioni stabilite dalla Corte per quanto riguarda la motivazione delle decisioni.

D — Violazione del trattato

1. Substrato economico della controversia

La *ricorrente* sostiene che, nella distribuzione del cemento sul mercato, il principale elemento su cui si svolge la concorrenza è costituito non già dai prezzi, ma dai servizi alla clientela. Per i consumatori, il cemento è un prodotto strettamente legato alla marca. Le modifiche, relativamente modeste, dei prezzi praticati sul mercato non bastano, da sole, ad allentare gli «storici legami» che vincolano il consumatore ad una determinata marca o ad un tipo particolare di cemento.

Il rischio che implica l'uso di cemento scadente nell'edilizia trattiene, in generale, il consumatore dal lasciarsi persuadere, per modeste differenze di prezzo, a dare la preferenza ad un prodotto meno caro ch'egli non conosca sufficientemente. Per di più, il costo del cemento rappresenta solo una parte del costo totale di una costruzione. Non solo la domanda di cemento non è elastica, ma inoltre, nella fase della distribuzione, scarti di prezzo relativamente modesti non riescono a deviare le correnti commerciali.

D'altra parte, prodotto in grandi quantitativi da un'industria nella quale il fattore «capitale» è preponderante, il cemento è soggetto, nella fase della produzione, ad una concorrenza di prezzi altrettanto limitata che nella fase della distribuzione.

Trattandosi principalmente di cemento non insaccato, hanno grande importanza elementi come la qualità del prodotto, la consegna a breve scadenza nel luogo desiderato, la concessione di crediti ed altri analoghi servizi alla clientela. La possibilità per il venditore di tenere in deposito il cemento è, ad esempio, più importante che non una modifica di prezzo.

La *convenuta* sottolinea che gli accordi stipulati dalla VCH costituiscono un'intesa fra commercianti, relativa ai prezzi e alle condizioni di vendita di una merce offerta alla rinfusa, la quale presenta poche differenze qualitative; anche i tipi stabiliti in base alla qualità sono poco numerosi, e rispondono a norme non molto divergenti da paese a paese. La sola concorrenza rilevante sul piano economico è perciò quella relativa ai prezzi: differenze di prezzo, anche modeste, esercitano un'influenza decisiva sul comportamento degli acquirenti.

D'altra parte, nell'industria del cemento prevalgono gl'investimenti fissi, che implicano spese fisse elevate. Nella fase di produzione, ne deriva la tendenza a sfruttare in pieno e il più a lungo possibile la capacità esistente e, in caso di diminuzione della domanda, a smerciare parte del prodotto a prezzi meno remunerativi. Il regime concorrenziale vigente nella fase della produzione si traduce, in caso di bassa congiuntura, nella concorrenza esercitata sui prezzi, anche nella fase della distribuzione.

Certo, le possibilità di concorrenza non sono esclusivamente limitate ai prezzi: la qualità del prodotto, la rapidità e la regolarità delle consegne, la fedeltà a una marca determinata hanno anch'esse importanza. Tuttavia, ammessa la parità delle prestazioni in questi settori, le differenze di prezzo hanno una sicura influenza sul comportamento della clientela. La concorrenza in materia di prezzi dovrebbe del resto aumentare in seguito al fatto che la Commissione ha recentemente vietato ai produttori di cemento tedeschi di mantenere un ufficio vendite per il Benelux.

2. *Influenza sul commercio fra Stati membri*

a) Sull'incidenza delle importazioni sul consumo globale di cemento nei Paesi Bassi

La *ricorrente* osserva che le disposizioni litigiose riguardano sia il cemento di produzione interna, sia quello importato, e si applicano solo agli scambi che hanno luogo per intero nel territorio nazionale. L'importazione di cemento nei Paesi Bassi è completamente libera.

Stando così le cose, è irrilevante, riguardo all'art. 85, n. 1, del trattato CEE, che gli obblighi imposti dalla VCH si riferiscano ad un prodotto che, per 1/3, proviene dagli altri Stati membri. Il criterio quantitativo non può essere applicato in modo autonomo. Per stabilire se possa essere pregiudicato il commercio tra Stati membri, il volume delle importazioni, senza ulteriori precisazioni circa i dati economici e la situazione del mercato, è irrilevante; essenziale è invece il fatto che le importazioni di cemento olandesi dagli altri Stati membri non incontrano alcun ostacolo di natura privatistica, né sono soggette a distorsioni determinate dall'autonomia privata.

La *convenuta* rileva che il volume totale delle vendite di cemento della VCH rappresenta circa 2/3 del consumo olandese di tale prodotto; 1/3 del consumo è coperto dal cemento importato. Ammesso che almeno 3/4 delle vendite riguardano quantitativi superiori alle 100 tonnellate, gli accordi tuttora in vigore si applicano, in percentuale, almeno al 16,5 % delle vendite di cemento olandese. Tenendo conto della tolleranza del 5 %, ammessa dalla Commissione nella comunicazione del 27 maggio 1970 relativa ad accordi di minore importanza, è chiaro che il sistema dei prezzi indicativi ricade necessariamente e totalmente sotto l'art. 85, n. 1.

Il principio dell'unità del mercato esige, infatti, che l'orientamento e il volume delle correnti di scambio nell'ambito della Comunità siano determinati dall'offerta e dalla domanda, espresse nelle deci-

sioni individuali che i produttori, i commercianti e i consumatori ritengano di dover adottare.

b) Sul coordinamento delle politiche dei prezzi

Secondo la *ricorrente,* a causa della concorrenza da parte di produttori e commercianti non affiliati alla VCH, i commercianti membri dell'associazione sono costretti ad adeguare continuamente i prezzi alla situazione del mercato, mediante modifiche aventi quasi sempre carattere regionale.
Va d'altra parte osservato che, in pratica, i prezzi indicativi non vengono rispettati.
Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la concorrenza esistente impedisce ai membri della VCH di coordinare le proprie politiche dei prezzi sul mercato interno; al coordinamento osta inoltre il fatto che tutti i commercianti, affiliati alla VCH o meno, pagano prezzi diversi quando acquistano il cemento, il che implica differenze fra i vari prezzi di vendita e scarti rispetto ai prezzi indicativi della VCH.
È quindi inesatto che gli obblighi imposti dalla VCH in materia di prezzi ostacolino la concorrenza effettiva fra produttori.
Secondo la *convenuta,* è irrilevante che i prezzi indicativi non vengano in pratica rispettati; l'eventuale cattivo funzionamento di un'intesa non può costituire un criterio per stabilire se essa ricada o meno sotto l'art. 85, n. 1. La Commissione deve presumere che i partecipanti a un' intesa rispettino gli accordi, soprattutto quando l'accordo considerato sia concepito — come nella fattispecie — in maniera particolarmente tassativa e l'osservanza delle sue clausole sia soggetta a un rigido controllo.
D'altra parte, non si deve perdere di vista il fatto che l'art. 85, n. 1, va applicato per il semplice fatto che gli accordi «possano» pregiudicare il commercio tra Stati membri; gli accordi conclusi nell'ambito della VCH soddisfano pienamente tale condizione.

c) Sull'influenza esercitata sulle correnti di scambio

La *ricorrente* rileva che i produttori concorrenti e i commercianti non membri detengono circa 1/3 del mercato e importano liberamente. Le disposizioni della VCH non ostacolano in alcun modo le importazioni di cemento, di guisa che tanto gli affiliati quanto i non affiliati possono rifornirsi liberamente all'estero, senza alcuna imposizione di prezzo. Tenuto conto della grande scarsità di cemento nei Paesi Bassi, non ci si può aspettare che il prodotto venga esportato in notevoli quantitativi.
Non sembra quindi che le restrizioni del gioco della concorrenza stabilite dalla VCH siano atte ad influire sulle correnti di scambio nell'ambito del mercato comune, o a causare una deviazione di tali correnti.
La Commissione dimentica che, nella fase della distribuzione, i produttori sono direttamente in concorrenza coi commercianti, e che una vivace concorrenza esiste fra gli affiliati della VCH e i non affiliati, per quanto riguarda sia il cemento nazionale, sia quello liberamente importato.
Secondo la *convenuta* è irrilevante nella fattispecie la circostanza che gli accordi della VCH non riguardano il cemento importato: anche su questo punto, è sufficiente, ai fini dell'applicazione dell'art. 85, n. 1, che gli accordi «possano» pregiudicare il commercio fra Stati membri.
L'esistenza di una rete di commercianti non affiliati alla VCH non neutralizza affatto la dannosa influenza delle disposizioni litigiose sul commercio fra Stati membri.
Il semplice fatto che i produttori degli altri Stati membri, nell'attuare la propria politica commerciale sul mercato olandese, siano costretti a servirsi della rete, molto più limitata, degli «outsiders», costituisce già un pregiudizio per il commercio fra Stati membri; l'intesa costituita dalla VCH, anche se non sbarra completamente la strada del mercato olandese, ne rende però più difficile l'accesso.

d) Sulla partecipazione al mercato dei produttori stranieri

Secondo la *ricorrente,* per poter valutare l'elasticità dei prezzi rispetto alla domanda di cemento, nei Paesi Bassi, si deve fare una distinzione fra il consumo di grandi quantitativi (costruzioni), acquistati ai prezzi indicativi, e il consumo di piccoli quantitativi (privati; mercato del «do it yourself», che in generale venivano acquistati ai prezzi imposti.
La domanda di grandi forniture di cemento è anelastica, in quanto non aumenta proporzionalmente alla riduzione del prezzo di vendita.
Per le vendite di quantitativi superiori a 100 tonnellate, che rappresentano di gran lunga la parte più importante dello smercio, la VCH non ha imposto alcun obbligo in materia di prezzi. Per queste vendite vige semplicemente un sistema di prezzi indicativi, soggetti a deroghe di notevole entità. La tesi della Commissione, secondo cui, senza i prezzi imposti, la domanda di cemento belga o tedesco sarebbe aumentata, non può in nessun caso essere condivisa per quanto riguarda le forniture di grandi partite di cemento.
La *convenuta* sostiene che non ci si può richiamare alla scarsa elasticità dei prezzi della domanda di cemento, per negare l'esistenza di un forte pregiudizio per il commercio fra Stati membri. Le differenze che si manifestano fra i prezzi determinano immediatamente, per il consumatore, il luogo d'approvvigionamento. Questo fatto, che non incide in alcun modo sul consumo totale di cemento, influisce invece sulle correnti commerciali.

e) Sugli ostacoli posti alla creazione o all'ampliamento d'imprese, e alle importazioni

All'assunto della Commissione secondo cui le disposizioni adottate dalla VCH ostacolano la creazione e l'ampliamento d'imprese commerciali, la *ricorrente* oppone che il numero e le dimensioni delle imprese sono irrilevanti al fine di stabilire se sia possibile soddisfare, in modo adeguato e in misura sufficiente, la domanda di cemento sul mercato. Perché le imprese commerciali possano svolgere efficacemente la propria funzione sul mercato, non ha grande importanza il fatto ch'esse siano più o meno numerose, o che siano di grandi o piccole dimensioni.
D'altra parte, anche qualora le disposizioni della VCH avessero l'effetto di deviare il prodotto dal circuito ch'esso è portato naturalmente a seguire in regime di concorrenza fra produttori e commercianti, tale circostanza sarebbe irrilevante al fine di stabilire se possa essere «pregiudicato» il commercio fra Stati membri. Le disposizioni in questione, che riguardano solo gli scambi integralmente effettuati nell'ambito dei confini nazionali, non possono ostacolare le importazioni.

La *convenuta* assume che un'intesa commerciale, avente l'effetto di rendere più difficile l'accesso al mercato nazionale, è colpita dal divieto di cui all'art. 85, n. 1. Il frenare l'accesso e lo sviluppo di nuovi operatori sul mercato costituisce chiaramente un ostacolo opposto agli sforzi sia dei fornitori con sede in altri Stati membri, sia dei consumatori che desiderino approvvigionarsi al di fuori del proprio paese.
È impossibile scindere il problema dei circuiti commerciali seguiti dai prodotti in un dato paese da quello dell'influenza esercitata sul commercio fra Stati membri. L'intensità della concorrenza nella fase della distribuzione influisce necessariamente e direttamente sull'entità dell' offerta e della domanda di prodotti da parte di altri Stati membri, e quindi, per forza di cose, sul commercio fra Stati membri.
La VCH non ha seriamente contestato l'esistenza di limitazioni della concorrenza fra i suoi membri, né gli ostacoli che ne derivano alla creazione e all'ampliamento di imprese commerciali nel settore del cemento, in ragione di un certo numero di accordi complementari, e in particolare di quello che stabilisce l'obbligo di limitare ai soli membri della VCH le forniture di cemento destinato alla rivendita. Questa limitazione, connessa ad al-

tri obblighi complementari, mira ad impedire una vera e propria concorrenza in materia di prezzi.

3. Influenza sul gioco della concorrenza nell'ambito del mercato comune

La *ricorrente* fa carico alla Commissione di avere a torto ritenuto che i prezzi indicativi, raccomandati dalla VCH ai suoi affiliati, abbiano lo scopo o l'effetto di limitare il gioco della concorrenza, analogamente alle pratiche concordate e alla fissazione di un prezzo minimo obbligatorio.

a) I prezzi indicativi della VCH non sono, in realtà, rispettati dai membri dell' associazione stessa, a causa della concorrenza esercitata sul mercato dai non affiliati. Per il cemento insaccato si sono riscontrati scarti in meno, rispetto al prezzo indicativo, fino al 12 %; per il cemento non imballato, scarti che vanno fino al 4,5 %.

b) La Commissione ha comunque interpretato in modo errato il carattere dei prezzi indicativi.

I commercianti affiliati alla VCH stabiliscono i loro prezzi di vendita a seconda delle regioni, in funzione della concorrenza locale. Inoltre, i vari commercianti acquistano il cemento ciascuno per proprio conto, a prezzi diversi. Ciò significa che il prezzo «base» indicato dalla VCH (obbligo di vendere soltanto con un utile comprovabile) implica che ogni singolo commerciante stabilisce un prezzo di vendita differenziato secondo le circostanze, prezzo che dipende principalmente dal livello del prezzo d'acquisto. L'obbligo giuridico di valersi dei prezzi indicativi come sistema di guida e di orientamento ha un significato del tutto diverso da quello che gli attribuisce la Commissione. Si tratta, in realtà, di un sistema aperto di calcolo del costo di produzione, sistema che prevede un prezzo «base» individuale dipendente dal prezzo d'acquisto pagato di volta in volta dall'operatore.

Conseguenza di tale sistema è che le imprese straniere hanno sempre interesse ad offrire i loro prodotti sul mercato olandese, a prezzi poco elevati. Il basso livello dei prezzi del cemento importato si ripercuote su tutto il settore della distribuzione. I produttori e i commercianti, sia nazionali che stranieri, sono in grado di offrire cemento a buon mercato, non solo ai membri della VCH, ma anche ai commercianti non affiliati o direttamente ai consumatori. Poiché le disposizioni della VCH non contengono clausole di esclusiva per gli scambi, i membri dell' associazione possono acquistare cemento a buon mercato da imprese straniere. Questo prodotto a buon mercato può essere venduto a un prezzo inferiore a quello indicativo, come implica la nozione stessa di prezzo indicativo. I membri della VCH non possono rivendere il cemento ad un prezzo inferiore ad un minimo, pari — di volta in volta — al prezzo d'acquisto maggiorato dell'1 %, prezzo che può evidentemente differire per le varie operazioni e per le varie imprese.

Questa disciplina esclusivamente nazionale non fa distinzioni fra cemento di produzione interna e cemento importato; essa ha l'unico scopo di prevenire qualsiasi pratica di dumping sul mercato interno, come pure di evitare che il cemento serva da esca in caso di vendite abbinate con altri materiali da costruzione.

È concepibile che i commercianti non facciano partecipare il consumatore (o almeno non lo facciano partecipare integralmente) ai vantaggi ottenuti in materia di prezzi. Comunque, il produttore può sempre offrire grandi quantitativi a prezzi poco elevati, dal momento che i commercianti sono costretti a rivendere il cemento a buon mercato, per evitare l'accumulo di scorte rilevanti. Il commerciante ha in ogni caso interesse ad acquistare a basso prezzo; spetta a lui il decidere liberamente se questo vantaggio debba riflettersi in tutto o in parte nei prezzi al consumo. La massa degli acquirenti può far sentire in proposito la sua influenza.

c) A torto, ugualmente, la decisione impugnata ha ritenuto che il divieto, im-

posto ai membri della VCH, di vendere alle imprese di costruzione quantitativi di cemento superiori a quelli necessari per una determinata opera, implichi una restrizione del gioco della concorrenza. In realtà si tratta di un mezzo per garantire la qualità del prodotto — obbligo che incombe a tutti i membri della VCH — provvedendo ad una buona gestione delle scorte.
Così pure, non si può qualificare come restrizione del gioco della concorrenza l'obbligo (imposto ai membri della VCH) di trasferire — in caso di cambiamento della forma giuridica — alla nuova impresa tutti gli obblighi loro imposti dalle disposizioni della stessa VCH.

La *convenuta* sottolinea che il presente mezzo solleva la questione fondamentale del se la Commissione potesse legittimamente ritenere che un'intesa basata su un sistema di prezzi indicativi, completato da disposizioni obbligatorie sulle condizioni di vendita, abbia lo scopo e l'effetto di limitare la concorrenza.

a) Per risolvere detta questione, è necessario accertare quale sia la portata economica dei prezzi indicativi considerati nella fattispecie.
Questi sono basati su un accordo stipulato fra i commercianti aderenti all'intesa e vengono fissati con decisione a maggioranza, vincolante per tutti i membri della VCH. Non si tratta affatto, quindi, di prezzi indicativi come quelli applicati dai produttori e che, nella fase successiva del processo economico, costituiscono dei prezzi raccomandati i quali non implicano, in realtà, alcun obbligo né giuridico né di fatto.
La fissazione di prezzi indicativi da parte della VCH mira a restringere la concorrenza e, comunque, raggiunge questo effetto. I commercianti che partecipano all'accordo sono giuridicamente tenuti, nei confronti degli altri contraenti, a rispettare i prezzi indicativi e ad orientare le proprie decisioni in base agli stessi. Per i partecipanti all'accordo, ciò costituisce una chiara limitazione della libertà di stabilire individualmente e in piena autonomia i propri prezzi di vendita, limitazione della libertà che ricade incontestabilmente sotto l'art. 85, n. 1, lett. a).
Dalle disposizioni generali e dalle prescrizioni relative ai prezzi della VCH risulta che, in pratica, il punto di partenza di qualsiasi negozio non è mai il prezzo che il commerciante stabilisce da solo, alla luce della propria valutazione della situazione del mercato e del rapporto tra la domanda e l'offerta, bensì il prezzo indicativo stabilito dall'intesa.
Il fatto che la restrizione sia attenuata dalla possibilità di vendere a un prezzo più basso non modifica punto la situazione. La tendenza imposta al mercato, per quanto riguarda i prezzi, dal prezzo indicativo non ne risulta modificata ed ha, a sua volta, lo scopo e l'effetto di restringere la concorrenza. L'accordo consiste nel perseguire, solidalmente e individualmente, l'applicazione dei prezzi indicativi concordati. Se è vero che gli scarti rispetto al prezzo indicativo non costituiscono formale violazione delle disposizioni dell'intesa, ciò non toglie l'esistenza dell'accordo come tale, né il connesso obiettivo della limitazione della concorrenza.
Inoltre, l'adeguamento dei prezzi alla situazione del mercato è ostacolato dalla norma che prevede l'obbligo di conseguire un utile comprovabile. I membri dell' intesa non hanno diritto di vendere «in perdita» per conservare un cliente. Questo divieto neutralizza la pressione che i consumatori, nello stadio finale del processo economico, possono esercitare sui prezzi in regime di libera concorrenza, e costituisce di per sé una limitazione della concorrenza.

b) È irrilevante il fatto che i prezzi indicativi non possano essere sempre rispettati: non si può attribuire valore decisivo alle imperfezioni nella realizzazione di un'intesa per decidere circa la legittimità degli accordi che la costituiscono.
L'esistenza stessa di prezzi indicativi limita la concorrenza fra i partecipanti all' intesa e induce i fornitori stranieri a dubitare, giustamente, che un'eventuale ri-

duzione dei prezzi possa determinare un aumento delle vendite. Si ha una cristallizzazione della rispettiva partecipazione al mercato degli operatori aderenti all'intesa. Vengono ostacolati gli scambi e, nello stadio finale, il consumatore viene privato dei vantaggi che normalmente derivano dall'abolizione delle barriere doganali.

c) Lo sviluppo di rapporti commerciali tendenzialmente concorrenziali è ostacolato altresì dal divieto imposto ai membri della VCH di vendere alle imprese di costruzione quantitativi di cemento superiori a quelli necessari a un determinato cantiere. Tale divieto non impedisce solo il cumulo degli ordini, ma anche la formazione di scorte destinate alla rivendita.

Gli obblighi imposti ai membri della VCH (come quello di esigere — in caso di fornitura a commercianti non affiliati all'associazione — l'osservanza dei principali accordi in vigore nell'ambito di questa circa le limitazioni di concorrenza; quello di non creare filiali né depositi senza una speciale autorizzazione, e quello di ottenere una previa autorizzazione per le modifiche dell'impresa, come ad esempio la vendita o la locazione) hanno lo scopo di aumentare al massimo le possibilità di attuazione degli accordi principali. Questi accordi complementari mettono in rilievo la violazione dell'art. 85, n. 1, implicita negli accordi principali.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 21 febbraio 1972, la Vereeniging van Cementhandelaren (associazione olandese di commercianti di cemento) ha chiesto l'annullamento della decisione 16 dicembre 1971 (GU 1972, L 13, pag. 34) con cui la Commissione ha dichiarato l'incompatibilità con l'art. 85, n. 1 del trattato CEE di un complesso di atti della ricorrente, ha respinto la domanda di esenzione, presentata dalla stessa ai sensi dell'art. 85, n. 3, ed ha ordinato alla ricorrente di porre immediatamente termine all'accertata infrazione.

2 La ricorrente ha dedotto dei motivi relativi all'oggetto del provvedimento impugnato, la violazione di forme essenziali, la violazione di norme del trattato e il difetto di motivazione.

Sull'oggetto dell'impugnata decisione

3/4 La ricorrente deduce di aver interamente abolito — il 7 dicembre 1971, cioè in data anteriore a quella del provvedimento impugnato — il sistema dei «prezzi imposti» per le consegne di cemento inferiori alle 100 tonnellate. Dato

il nesso esistente fra detto sistema e la determinazione di «prezzi indicativi» per le consegne di cemento superiori alle 100 tonnellate, l'atto impugnato sarebbe divenuto privo di oggetto.

5/7 La decisione di cui è causa è stata adottata in vista delle norme interne della ricorrente, quali erano state da questa dichiarate ai fini dell'art. 85, n. 3 ed avevano costituito oggetto della comunicazione degli addebiti e del procedimento amministrativo. Nel momento in cui ha abolito i prezzi imposti per le consegne inferiori alle 100 tonnellate, la ricorrente sapeva che il procedimento era terminato ed era quindi imminente una decisione della Commissione. Essa avrebbe dovuto avvertire senza indugio la Commissione delle modifiche apportate alle proprie norme interne, affinché questa potesse trarne le conclusioni del caso.

8/9 Stando così le cose, la ricorrente non può far valere contro la decisione della Commissione le modifiche intervenute per sua stessa iniziativa. Il motivo va quindi disatteso.

Sulla violazione di forme essenziali

10 La ricorrente sostiene che la comunicazione degli addebiti, di cui all'art. 2 del regolamento della Commissione n. 99-63, è irregolare in quanto firmata, non già da un membro della Commissione, ma dal direttore generale della concorrenza, per delega.

11/12 È assodato che il direttore generale della concorrenza si è limitato a firmare la comunicazione degli addebiti che era stata previamente approvata dal membro della Commissione competente per le questioni di concorrenza, nell'esercizio dei poteri a lui delegati dalla Commissione stessa. Non si tratta quindi di una delega di poteri, ma di una semplice delega di firma da parte di un membro della Commissione.

13/14 Una delega del genere è un atto relativo all'organizzazione interna degli uffici della Commissione, autorizzato dell'art. 27 del regolamento interno provvisorio adottato in forza dell'art. 7 del trattato 8 aprile 1965, che ha istituito un Consiglio unico ed una Commissione unica. Il motivo di irregolarità di forma della comunicazione degli addebiti va quindi disatteso.

Nel merito

a) Pregiudizio per il gioco della concorrenza nel mercato comune

15/17 La ricorrente sostiene che, dopo l'abolizione del sistema di «prezzi imposti» — che sarebbe stato applicato solo ad una parte modesta delle vendite — sussiste ormai solo un sistema di «prezzi indicativi». Questi — del resto scarsamente osservati in pratica — lungi dal costituire un vincolo per gli aderenti, sarebbero in realtà solo un criterio di calcolo che lascerebbe quasi intatta la libertà, per ciascuno degli aderenti, di stabilire i propri prezzi in base alle circostanze del caso singolo. Comunque, posto che le differenze di prezzo alla produzione sono di scarso rilievo nel ramo di cui trattasi, la concorrenza verterebbe soprattutto sui restanti aspetti dei negozi, quali la qualità della merce e i servizi resi ai clienti.

18/20 L'art. 85, n. 1 del trattato dichiara espressamente incompatibili col mercato comune le intese che consistono nel «fissare direttamente o indirettamente i prezzi . . . di vendita ovvero altre condizioni di transazione». Se un sistema di prezzi di vendita imposti è manifestamente in contrasto con detta norma, il regime dei «prezzi indicativi» non lo è meno. Non è infatti concepibile che le clausole dell'intesa relative alla determinazione dei «prezzi indicativi» non abbiano alcuna rilevanza pratica.

21/22 In realtà, la fissazione di un prezzo — sia pure meramente indicativo — pregiudica il gioco della concorrenza in quanto consente a ciascun partecipante di prevedere quasi con certezza quale sarà la politica dei prezzi dei suoi concorrenti. Il margine d'incertezza è tanto più ridotto in quanto, alle norme relative ai «prezzi indicativi» si accompagna l'obbligo di realizzare sempre un utile comprovabile. Tutte queste disposizioni vanno inoltre considerate nell' ambito delle norme interne dell'associazione nel loro complesso, norme molto rigorose, che prevedono controlli e sanzioni.

23/25 A parte la determinazione dei prezzi propriamente detti, l'intesa cui si riferisce la decisione impugnata implica un complesso di clausole restrittive, relative ad altre condizioni di vendita. Si tratta, fra l'altro, delle clausole che mirano ad impedire la vendita di cemento a commercianti che non siano membri dell' associazione od a rivenditori da questa non autorizzati, ad evitare la costituzione di scorte di cemento presso terzi non soggetti alla disciplina dell'associazione, a limitare rigorosamente le facilitazioni che possano essere concesse agli acquirenti e ad impedire qualsiasi prestazione alla clientela di servizi che

vadano al di là del «normale». Dall'esame complessivo delle disposizioni cui si riferisce l'impugnata decisione emerge quindi ch'esse costituiscono un sistema coerente e rigidamente organizzato, avente lo scopo di limitare la concorrenza fra gli aderenti all'associazione.

b) Influenza sugli scambi fra Stati membri

26/27 Secondo la ricorrente, il sindacato sull'intesa di cui è causa sarebbe comunque sottratto alla Comunità, trattandosi di un'intesa puramente nazionale, limitata al territorio olandese, che non riguarderebbe affatto le importazioni né le esportazioni e che non avrebbe quindi alcuna influenza sugli scambi tra Stati membri. In proposito, essa sostiene in particolare che, nei Paesi Bassi, la produzione complessiva di cemento, lungi dall'essere sufficiente per il fabbisogno interno, lascia un ampio margine per l'importazione, e che inoltre vi è un numero rilevante di venditori non aderenti ad essa, di guisa che il commercio intracomunitario non rischia di subire alcun pregiudizio.

28/30 A norma dell'art. 85, n. 1, qualsiasi intesa avente lo scopo o l'effetto d'impedire, di limitare o di alterare il gioco della concorrenza è incompatibile col trattato, qualora possa pregiudicare gli scambi fra Stati membri. Un'intesa che abbracci l'intero territorio di uno Stato membro ha, per natura, l'effetto di rinforzare le scompartimentazioni nazionali, e di conseguenza ostacola la compenetrazione economica voluta dal trattato ed altresì protegge i prodotti nazionali. Soprattutto le clausole dell'intesa che vincolano fra loro i membri della ricorrente, come pure il divieto di vendere a rivenditori non autorizzati, rendono più difficile l'azione o la penetrazione, sul mercato olandese, di produttori o commercianti degli altri Stati membri.

31 Va quindi disattesa l'eccezione secondo cui gli scambi fra gli Stati membri non potrebbero essere pregiudicati dalle decisioni della ricorrente.

32 Da quanto precede si desume che sono infondati i motivi relativi alla violazione di norme del trattato.

Sul difetto di motivazione

33/34 La ricorrente deduce ancora il difetto di motivazione. In sostanza essa sostiene che, mentre il dispositivo della decisione riguarda un complesso di

norme comprendente le disposizioni generali e prescrizioni relative ai prezzi (algemene Bepalingen en Prijsvoorschriften der VCH), i listini dei prezzi I-VI (Prijsbladen I-VI), le condizioni generali d'acquisto e di vendita (Algemene Koop- en Verkoopvoorwaarden 1955 FGB-RBB) e le condizioni complementari d'acquisto e di vendita (Aanvullende Koop- en Verkoopvoorwaarden van de VCH), la motivazione — che si richiama espressamente ai primi fra detti documenti — non consente di comprendere per quali ragioni la Commissione abbia del pari condannato le «condizioni generali» e le «condizioni complementari d'acquisto e di vendita».

35/36 Le «condizioni generali» e le «condizioni complementari d'acquisto e di vendita», benché constino in parte di clausole commerciali d'uso corrente, di per sé estranee all'intesa, contengono tuttavia numerose disposizioni atte a giovare ai fini di questa. Inoltre, le «disposizioni generali e prescrizioni relative ai prezzi», le quali contengono le più importanti disposizioni dichiarate in contrasto con le norme del trattato relative alla concorrenza, fanno espresso richiamo a dette «condizioni generali» e «condizioni complementari di acquisto e di vendita».

37/39 È quindi logico che, nel dispositivo della decisione, la Commissione si sia riferita al complesso di atti che, secondo la volontà della stessa ricorrente, dovevano costituire un insieme coerente. Nella motivazione, la Commissione ha menzionato espressamente le singole disposizioni in contrasto con l'art. 85, n. 1. Spetterà alla ricorrente, nel procedere alla modifica delle proprie norme interne onde renderle conformi alle norme di concorrenza della Comunità, il determinare quali clausole vadano soppresse e quali possano restare in vigore.

40 Il motivo di difetto di motivazione va quindi disatteso.

Sulle spese

41/43 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese del giudizio.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,

sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 85, 173 e 190,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Lecourt Monaco Pescatore
Donner Kutscher

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 17 ottobre 1972.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt