Nella causa 41-69

ACF CHEMIEFARMA N.V., con sede in Amsterdam, rappresentata dall'avvocato H. van den Heuvel, del Foro di Amsterdam, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avvocato Ernest Arendt, Centre Louvigny, 34 b, rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. E. Zimmermann, in qualità di agente, assistito dall'avvocato G. Van Hecke, patrocinante dinanzi alla Corte di cassazione del Belgio, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il suo consigliere giuridico sig. E. Reuter, 4, boulevard Royal,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento o la modifica della decisione della Commissione 16 luglio 1969 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 192 del 5 agosto 1969, pag. 5 e segg.) relativa ad una procedura a norma dell'articolo 85 del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori : R. Lecourt, presidente; R. Monaco e P. Pescatore, presidenti di Sezione; A. M. Donner, A. Trabucchi (relatore), W. Strauß e J. Mertens de Wilmars, giudici; J. Gand, avvocato generale; A. Van Houtte, cancelliere,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che sono all'origine della controversia e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue :

La lite è sorta in relazione all'attività svolta da alcune imprese della Comunità nell'ambito di un'intesa internazionale per la produzione e la vendita di chinina e di chinidina, nonché dei loro sali e composti, prodotti usati,

fra l'altro, nella fabbricazione di medicinali destinati a combattere la malaria e talune malattie di cuore. La causa riguarda soltanto la vendita di chinina, di chinidina e dei loro sali, non già il commercio di specialità farmaceutiche.

Dal 1958, la Nederlandse Combinatie voor Chemische Industrie (in appresso denominata « Nedchem »), fabbricante di prodotti chimici, farmaceutici e simili, partecipava ad una serie di accordi con altri produttori europei di tali sostanze.

In data 30 maggio e 11-13 giugno 1958, agendo anche per conto delle imprese « N.V. Amsterdamsche Chininefabriek » di Amsterdam, « N.V. Nederlandse Kininefabriek » di Maarsen, « Bandoengsche Kininefabriek Holland N.V. » di Amsterdam, « N.V. Pharmaceutische Groothandel van de Amsterdamsche Chininefabriek » di Amsterdam, « N.V. Bureau voor den Kinineverkoop Buramic » di Amsterdam, essa concludeva un primo accordo relativo alla ripartizione dei mercati nazionali (Germania e Paesi Bassi), nonché alla determinazione di prezzi e di contingenti per l'esportazione di chinina e di chinidina in tutti gli altri paesi. Le controparti erano le seguenti :

a) Buchler & Co., di Braunschweig,

b) C.F. Boehringer & Sönhe, di Mannheim e l'affiliata « Vereinigte Chininfabriken Zimmer & Co., GmbH », di Mannheim.

In relazione a quanto disposto dall'articolo 85 del trattato CEE, il « Bundeskartellamt » — al quale l'accordo era stato notificato, a norma dell'articolo 6, n. 1, della legge tedesca sulle limitazioni della concorrenza, il 24 gennaio 1959 — chiedeva alle imprese contraenti alcune precisazioni circa l'ambito territoriale di applicazione dell'accordo. In seguito a tale richiesta, Boehringer e Nechmen stipulavano, il 14 luglio 1959, un nuovo accordo che non contemplava le forniture destinate ad altri Stati membri della CEE.

Trattative condotte fin dal 1959 e alle quali partecipavano Buchler, Boehringer, Nedchem, il gruppo dei produttori francesi di chinina (Nogentaise, Pointet-Girard, Taillandier, Pharmacie centrale) come pure Carnegies of Welwyn Ltd e Lake & Cruickshank Ltd (Gran Bretagna), si concludevano con un accordo fra tutte queste imprese. In primo luogo, in data 10, 24 e 31 marzo 1960, Boehringer (che agiva anche per conto dell'affiliata sopra menzionata), Buchler e Nedchem (che agiva anche per conto di tutte le imprese olandesi sopra menzionate) stipulavano un accordo che prevedeva :

— la determinazione concordata dei prezzi e degli sconti per l'esportazione di chinina e di chinidina;
— la ripartizione delle quote di esportazione e l'assegnazione di determinati mercati al di fuori della Comunità;
— il mantenimento della clausola per cui l'accordo non doveva applicarsi alle esportazioni negli Stati membri della CEE;
— un sistema di compensazione quantitativa per il caso che le quote di esportazione venissero superate o non venissero raggiunte;
— il divieto di collaborare all'esterno del mercato comune con imprese non partecipanti all'accordo, per quanto riguardava la produzione o la vendita di chinina o di chinidina;
— in caso di divergenze, il ricorso ad un arbitro o, a scelta, ai tribunali ordinari.

Questo accordo per l'esportazione doveva rimanere in vigore fino al 31 marzo 1965, con possibilità di rinnovo ogni 5 anni. Per garantire una stretta collaborazione fra le parti, allo scopo di facilitare l'esecuzione dell'accordo, venivano stabilite delle direttive, le quali prevedevano fra l'altro che ciascuna delle parti avrebbe dovuto fornire ogni mese agli altri contraenti una serie d'indicazioni, in base alle quali la Nedchem avrebbe proceduto periodicamente, ai fini della compensazione quantitativa, al calcolo delle forniture effettuate da

ciascuna impresa in più o in meno della sua quota.
Oltre quest'accordo, che risolveva il problema dell'adesione della Buchler a quello stipulato in data 8 e 14 luglio 1959 fra la Boehringer e la Nedchem, un altro accordo veniva concluso il 7 aprile 1960 fra Boehringer, Buchler, Nedchem, il sunnominato gruppo francese e le due imprese inglesi Carnegies e Lake & Cruickshank, allo scopo di stabilire le condizioni di adesione delle imprese francesi e inglesi al sopra menzionato accordo in data 10, 24 e 31 marzo 1960, per quanto riguardava la chinina.
Contemporaneamente all'accordo per l'esportazione, venivano conclusi, il 9 aprile 1960, due gentlemen's agreements di contenuto sostanzialmente identico (stipulati per iscritto, ma non firmati), l'uno fra il gruppo francese, Boehringer, Buchler, Nedchem e Carnegies, l'altro fra il gruppo francese, Boehringer, Buchler, Nedchem e Lake & Cruickshank. In ambedue gli accordi le disposizioni della convenzione per l'esportazione relative ai prezzi, ai contingenti e alle perequazioni quantitative, sia per la chinina che per la chinidina, venivano estese a tutte le vendite sui mercati nazionali ed esteri e, pertanto, a quelle all'interno del mercato comune. In essi veniva inoltre sancito espressamente il principio della protezione dei mercati nazionali a favore di ciascun produttore. Le due imprese inglesi s'impegnavano a non produrre chinidina senza l'autorizzazione dei membri tedeschi e olandesi e ad applicare, nelle vendite di chinidina (ch'esse dovevano acquistare esclusivamente dai membri tedeschi e olandesi) i prezzi convenuti. Le imprese francesi assumevano lo stesso impegno per quanto riguarda la chinidina sintetica.
Si decideva che non si sarebbe potuto derogare ai gentlemen's agreements se non col consenso di tutte le parti, e che le eventuali contestazioni dovevano essere sottoposte ad arbitrato. Gli accordi « ufficiali » per l'esportazione riguardanti la chinina e la chinidina e i gentlemen's agreements venivano espressamente considerati come un tutto inscindibile, per cui la non osservanza o la cessazione degli uni comportava automaticamente la non osservanza o la cessazione degli altri, e viceversa.
I gentlemen's agreements venivano mantenuti segreti.
I suddetti accordi venivano integrati, negli anni 1961-1962, dall'acquisto in comune di materie prime, effettuato, in conformità della decisione presa nella riunione del 26 gennaio 1961, secondo le modalità stabilite in un progetto di accordo che mirava a riunire in un pool le quantità acquistate (« bark-pool »), progetto che non venne mai sottoscritto. La cooperazione in materia di acquisti in comune delle materie prime cessò il 31 ottobre 1962.
Nella riunione del 2 maggio 1962 veniva concordato un aumento dei prezzi.
Venivano inoltre conclusi accordi per l'acquisto delle riserve dello « stock-pile » americano, che la General Service Administration aveva deciso di porre in vendita. Al riguardo, nella riunione del 20-21 aprile 1962, si decideva che le quantità acquistate dalla Nedchem sarebbero state ripartite fra i contraenti secondo un determinato criterio e che in compenso la Nedchem avrebbe ricevuto una commissione del 2 %, tale commissione sarebbe stata del 7 % nel caso che si fosse posto termine anticipatamente agli altri accordi (accordo per l'esportazione e gentlemen's agreements).
Il 4 settembre 1964, la G.S.A. americana opponeva un rifiuto definitivo alla fornitura del saldo alla Nedchem, adducendo che il fabbisogno militare era nel frattempo aumentato. Dopo ogni fornitura, la Nedchem aveva provveduto alla ripartizione fra gli altri membri.
La commissione fu sempre corrisposta nella misura del 2 %. In seguito all'entrata in vigore, il 13 marzo 1962, del primo regolamento di attuazione degli articoli 85 e 86 del trattato CEE, le imprese sopra menzionate decidevano provvisoriamente di tener fermo l'ac-

cordo per l'esportazione e di continuare a praticare i gentlemen's agreements.
Nella riunione del 29 ottobre 1962, si manifestavano divergenze fra le parti sulla questione del « bark-pool ». La Nedchem subordinava la conclusione di un accordo sulle scorze alla previa abolizione del divieto di esportare le scorze esistenti nel Congo, divieto che favoriva Pharmakina, affiliata congolese della Boehringer. Di conseguenza, Lake & Cruickshank e Boehringer chiedevano una revisione delle quote. La portata delle decisioni adottate in questa riunione circa i gentlemen's agreements è controversa fra le parti in causa.
Il 2 novembre 1962 la Nedchem informava gli altri membri che l'accordo per l'esportazione, così come i gentlemen's agreements, non dovevano più essere considerati vincolanti, poiché le proposte fatte da Boehringer e da Lake & Cruickshank nei riguardi del « bark-pool » e della determinazione di nuove quote di vendita erano contrarie agli accordi.
La Nedchem non riusciva a fare accettare il suo punto di vista dagli altri membri e, nella riunione del 14 ottobre 1963 — alla quale partecipavano tutti i membri dell'intesa ad eccezione di Carnegies (che sospendeva la produzione di chinina nello stesso mese e notificava il suo recesso con lettera del 28 ottobre 1963) — si giungeva ad un compromesso fra gl'interessati, il cui contenuto e la cui portata sono controversi fra le parti in causa.
Nel 1964, le imprese summenzionate decidevano a due riprese, di comune accordo, un aumento dei prezzi della chinina (dapprima nella misura del 15 %, nella riunione del 12 marzo, quindi nella misura del 25 %, nella riunione del 28 ottobre), mentre i prezzi della chinidina venivano aumentati del 20 %.
Un'intesa circa la modifica della durata dell'accordo per l'esportazione veniva raggiunta nel dicembre 1964 e nel gennaio 1965 fra Boehringer, Buchler, Nedchem, il gruppo francese e Lake & Cruisckshank, nel senso che l'accordo sarebbe stato d'ora in poi prorogato di soli 12 mesi, invece dei 5 anni inizialmente previsti.
All'inizio del 1967, gli uffici della Commissione giungevano ad una più precisa conoscenza delle attività dell'intesa internazionale della chinina, tramite inchieste condotte negli Stati Uniti d'America sugli acquisti di rilevanti quantitativi dello « stockpile » da parte della Nedchem. La Commissione veniva a conoscenza, in particolare, della relazione della sottocommissione del Senato americano competente per le questioni anti-trust. Questo documento, oltre a riportare le « hearings » organizzate dalla sottocommissione, contiene in allegato un gran numero di verbali delle riunioni dei membri dell'intesa, la corrispondenza intercorsa fra gl'interessati, gli accordi da essi conclusi ed alcune relazioni elaborate dal direttore di una società inglese partecipante agli accordi. Questi documenti risalgono agli anni 1960-1963. Il loro esame ha indotto la Commissione a ritenere che l'applicazione degli accordi summenzionati (accordo per l'esportazione e gentlemen's agreements) si fosse protratta oltre il mese di ottobre 1963. Nel periodo maggio-giugno 1967 avevano luogo i colloqui con le autorità competenti in materia d'intese della Repubblica federale di Germania, della Francia e dei Paesi Bassi, in merito ai controlli da effettuare presso le imprese interessate. Nel maggio 1967, il « Bundeskartellamt » aveva già proceduto ad alcuni controlli presso la Boehringer e la Buchler. Lo stesso avevano fatto le autorità olandesi presso la Nedchem.
Il 17 luglio 1967, il direttore generale per la concorrenza della Commissione firmava dei mandati di verifica il cui oggetto era il seguente : « ... accertare se le attività dell'intesa internazionale dell'industria della chinina abbiano contravvenuto alle disposizioni dell'articolo 85 del trattato CEE ». In base a tali mandati, presso le sei imprese in seguito destinatarie della decisione della Commissione 16 luglio 1969

venivano effettuati dei controlli alle date indicate al n. 17 della stessa decisione. Inoltre, alcuni controlli avevano luogo presso due imprese belghe e cinque imprese italiane, acquirenti di chinina, allo scopo di accertare quali fossero i prezzi praticati nei due paesi dai membri dell'intesa.

Il 29 luglio 1968, la Commissione decideva d'iniziare d'ufficio la procedura ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 17 contro le sei imprese summenzionate. Tale decisione, come pure gli addebiti mossi dalla Commissione in base alle sue indagini, venivano comunicati agl'interessati con lettera 30 luglio 1968.

Alle imprese interessate veniva impartito un termine di due mesi per rispondere in merito alle infrazioni di cui si faceva loro carico.

A richiesta di quattro imprese, fra cui la ricorrente, la Commissione prorogava in seguito questo termine al 15 dicembre 1968.

L'11 e il 12 febbraio 1969, le imprese interessate avevano la possibilità di presentare oralmente le loro osservazioni. Oltre ai rappresentanti delle imprese e a quelli della Commissione, assistevano all'audizione anche dei rappresentanti degli Stati direttamente interessati all'intesa internazionale della chinina (Belgio, Repubblica federale, Francia e Paesi Bassi). A seguito delle discussioni con gl'interessati, la Commissione rinunciava alle azioni dirette contro il « bark-pool » e lo « stockpile agreement », nonché contro le infrazioni avvenute nel periodo che va dal febbraio 1965 all'agosto 1966, epoca in cui la cessazione dell'accordo per l'esportazione era stata notificata al « Bundeskartellamt ».

Nella riunione del 16 luglio 1969, la Commissione adottava una decisione con cui alla Buchler veniva inflitta un'ammenda di 210 000 u.c. per violazione dell'articolo 85, n. 1, del trattato, commessa fino al principio del febbraio 1965,

« per aver concluso ed eseguito la convenzione di esportazione dell'8 e 14 luglio 1959, le convenzioni addizionali del 10 e 31 marzo 1960 e del 7 aprile 1960 (la cui validità è stata prorogata mediante la convenzione del 14 dicembre e 19 gennaio 1965), i gentlemen's agreements del 9 aprile 1960, nonché gli accordi esecutivi e integrativi riguardanti la determinazione dei prezzi e degli sconti per l'esportazione di chinina e di chinidina, la ripartizione dei mercati nazionali, il sistema di quote e di compensazioni quantitative e le limitazioni della produzione di chinidina ».

Per gli stessi motivi la decisione infliggeva inoltre :

1. un'ammenda di 190 000 u.c. alla Boehringer Mannheim GmbH,
2. un'ammenda di 65 000 u.c. alla Buchler & Co., KG,
3. un'ammenda di 12 500 u.c. alla Société chimique Pointet-Girard S.A.,
4. un'ammenda di 12 500 u.c. alla société nogentaise de produits chimiques,
5. un'ammenda di 10 000 u.c. alla Pharmacie centrale de France.

Con atto depositato in cancelleria il 13 settembre 1969, la ACF Chemiefarma N.V. ha chiesto l'annullamento di questa decisione e, contemporaneamente, ha proposto un ricorso di merito a norma degli articoli 172 del trattato e 17 del regolamento 17/62 del Consiglio.

Nella riunione del 18 marzo 1970, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di riunire, ai fini della fase orale, le cause 41-69, 44-69 e 45-69.

La convenuta, a richiesta della Corte, ha risposto ad un certo numero di domande con memorie depositate in cancelleria il 4 aprile e il 13 maggio 1970.

La ricorrente ha presentato le sue osservazioni su queste risposte della convenuta, con memorie depositate il 14 aprile e il 23 maggio 1970.

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza dei giorni 15 e 16 aprile 1970.

Nel corso di tale udienza, la convenuta

ha prodotto dei documenti sui quali la ricorrente ha presentato le proprie osservazioni, con memoria depositata il 23 aprile 1970.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 10 giugno 1970.

## II — Le conclusioni delle parti

Nel *ricorso d'annullamento*, la *ricorrente* conclude che la Corte voglia :

a) annullare la decisione impugnata;

b) porre le spese a carico della Commissione.

Nel *ricorso di merito*, la *ricorrente* conclude che la Corte voglia :

a) annullare la decisione impugnata;

b) annullare l'ammenda inflittale;

c) in via subordinata, ridurre tale ammenda;

d) porre le spese a carico della Commissione.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia :
— respingere il ricorso;
— porre le spese a carico della ricorrente.

## III — I mezzi e gli argomenti delle parti

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

### *1 — Sul mezzo relativo all'incompetenza della Commissione*

a) Incompetenza basata sul limite posto dall'articolo 85, n. 1 all'attribuzione di poteri

La *ricorrente* sviluppa innanzitutto i seguenti argomenti, intesi ad escludere la competenza della Commissione ad applicare nella fattispecie l'articolo 85, n. 1, del trattato CEE :
— La Commissione non ha indicato in che modo gli accordi litigiosi pregiudichino il commercio fra Stati membri, passando sotto silenzio importanti argomenti contrari della ricorrente, come la mancanza di oggetto della protezione nazionale, le caratteristiche del mercato dei prodotti farmaceutici, la non trasparenza di tale mercato, l'esistenza di surrogati dei prodotti in questione. La Commissione, inoltre, non ha affatto dimostrato l'assunto per cui, qualora gli accordi litigiosi non fossero esistiti, gli acquirenti avrebbero effettivamente tratto vantaggio dalla concorrenza fra le imprese interessate; essa ha confuso accordo per l'esportazione e « gentlemen's agreement », nonostante che dall'atteggiamento stesso delle imprese interessate nei confronti del metodo da seguire per lo scambio di dati sulle vendite risulti che si tratta di due cose ben distinte; essa ha trascurato il fatto che nella riunione del 29 ottobre 1962 si è posto fine al gentlemen's agreement e che per di più la ricorrente ha denunciato l'accordo per l'esportazione fin dal novembre 1962. La Commissione non ha potuto documentare che la pretesa uniformità dei prezzi all'esportazione sia stata debitamente accertata, né, ciò ammesso, che tale stato di cose fosse derivato da un accordo o da una pratica concordata.
Al contrario, dal verbale della riunione del 12 marzo 1964 risulta che l'aumento dei prezzi deciso in tale occasione riguardava soltanto le vendite nei paesi terzi e non il mercato comune.
La Commissione si è perciò arrogata eccessivi poteri, attribuendo un'efficacia extra territoriale al divieto delle intese.
— Lo scambio di lettere dell'ottobre 1963 sulla protezione dei mercati nazionali non costituiva un accordo, contro la cui esecuzione si potesse procedere per vie legali, bensì una pratica concordata, di cui si devono valutare gli

effetti concreti. Poiché il rispetto dei mercati nazionali era tradizionalmente accettato, la portata della corrispondenza dell'ottobre 1963 è quasi nulla, in quanto, senza di essa, la situazione non sarebbe stata fondamentalmente diversa, anche se le imprese avessero avuto l'intenzione di non rispettare i mercati nazionali dei loro concorrenti.

— Il divieto di produrre chinidina sintetica, imposto fra l'altro alle imprese francesi, non poteva, molto probabilmente, avere una sensibile influenza sul commercio fra gli Stati membri, poiché, come afferma la Commissione stessa, le esportazioni francesi sono del tutto irrilevanti, in particolare a causa degli elevati costi di produzione e delle difficoltà tecniche inerenti al processo di fabbricazione.

La *convenuta* respinge in generale questi vari argomenti, assumendo che a torto la ricorrente sostiene che la possibilità di pregiudicare il commercio fra gli Stati membri è la condizione per l'esercizio della competenza della Commissione. Il possibile pregiudizio per il commercio è uno dei due elementi costitutivi della norma proibitiva, la cui applicazione spetta alla Commissione. La competenza di quest'ultima, invece, trova il suo fondamento nell'articolo 3 del regolamento n. 17, che a sua volta è basato sull'articolo 87 del trattato.

b) Incompetenza della Commissione a seguito della notifica delle intese alle autorità nazionali competenti

La *ricorrente* fa carico alla Commissione di aver dato un'interpretazione errata o di non aver tenuto conto della notifica dell'intesa al Bundeskartellamt e al ministero olandese degli affari economici, né dello scambio di lettere cui essa aveva dato luogo. Al Bundeskartellamt era noto il sistema delle quote e della compensazione quantitativa. La ricorrente chiede alla Corte di accertare, in proposito, se gli articoli 88 e 89 del trattato, ed eventualmente il regolamento n. 17/62, non tolgano attualmente alla Commissione la facoltà di occuparsi delle intese notificate alle autorità nazionali.

La *convenuta* oppone che le autorità nazionali, cui l'accordo era stato notificato, non l'hanno affatto autorizzato. Essa osserva inoltre che i gentlemen's agreements non erano stati notificati alle autorità nazionali e che quindi il loro atteggiamento nei confronti dell'accordo per l'esportazione non può intendersi, in nessun caso, come una tacita approvazione del complesso degli accordi in questione. La Commissione non era quindi obbligata a tener conto di tali notifiche nella motivazione della decisione.

2 — *Violazione di principi e norme procedurali*

a) Mancata comunicazione di documenti

La *ricorrente* fa carico alla Commissione di aver violato il suo diritto alla difesa, rifiutando di comunicarle il contenuto, non solo di tutti i documenti che si trovavano nel fascicolo, ma anche di quelli che avrebbero dovuto esservi, in quanto vi si fa richiamo nella comunicazione degli addebiti. In una lettera del 25 novembre 1968, indirizzata alla Commissione, il legale della ricorrente osservava inoltre che, quando la comunicazione degli addebiti non rinvia espressamente ad un documento, proprio allora è importantissimo che la difesa sappia qual'è la fonte di una determinata affermazione.

La *convenuta* oppone che la ricorrente era stata autorizzata a consultare tutti i documenti del fascicolo di cui si faceva menzione nella comunicazione degli addebiti, e che in tal modo la ricorrente era stata posta in grado di prendere visione dei documenti rilevanti ai fini della valutazione degli addebiti. Per il resto la Commissione dichiara ch'essa non aveva il potere, né l'obbligo, di autorizzare la consultazione dell'intero fascicolo.

La *ricorrente* replica che solo nel corso

della presente causa essa ha potuto conoscere il risultato dei controlli effettuati in Italia, nel Belgio e nel Lussemburgo, e precisamente dai documenti prodotti con il controricorso, mentre essa aveva un manifesto interesse a consultare detti documenti durante la procedura amministrativa.
Per dimostrare l'obbligo della Commissione in proposito, la ricorrente si richiama alla dottrina amministrativa tedesca, alla giurisprudenza amministrativa francese ed alla legislazione italiana.
La ricorrente assume, infine, che la Commissione dovrebbe trasmettere alla Corte il fascicolo integrale della procedura amministrativa, ivi comprese le registrazioni dell'audizione delle imprese interessate dinanzi alla Commissione e i documenti relativi al parere del comitato consultivo.
La *convenuta* oppone che il principio enunciato nella sentenza 56 e 58-64, che esclude l'obbligo di comunicare alle imprese il contenuto dell'intero fascicolo, si applica a tutte le procedure instaurate dalla Commissione in base all'articolo 85. Lo stesso principio vige anche in Germania, nei procedimenti amministrativi in materia d'intese. Neppure il diritto francese riconosce un diritto assoluto alla comunicazione del fascicolo.
Per quanto riguarda i controlli nel Belgio ed in Italia, il loro risultato è stato esposto all'inizio della comunicazione degli addebiti, il che ha permesso alla ricorrente di far conoscere il suo punto di vista in proposito.

b) Censure relative alla redazione del verbale dell'audizione degli interessati

In secondo luogo, la *ricorrente* fa carico alla Commissione di non aver rispettato l'articolo 9, n. 4, del regolamento 99/63, per non aver provveduto a redigere un regolare verbale, a far correggere gli errori, le omissioni e le riproduzioni inesatte delle dichiarazioni delle persone sentite, a far firmare il verbale delle suddette persone, ed infine per aver lasciato trascorrere un eccessivo lasso di tempo fra l'audizione, la redazione e l'invio del verbale. La ricorrente ha ricevuto il progetto di verbale soltanto il 10 giugno 1969 e, avendo trovato pessima la sua redazione, ha ritenuto di non poterlo firmare nella forma in cui le era stato sottoposto e di dover piuttosto chiedere alla Commissione di correggerlo. Al riguardo era ancora in corso uno scambio di corrispondenza fra il direttore e il legale della ricorrente, quando la stampa già annunciava che la Commissione aveva deciso di infliggere un'ammenda. Un tal modo di procedere da parte della Commissione dimostra che questa non attribuisce alcuna importanza al verbale. La Commissione toglie così alla Corte la possibilità di formarsi un'idea esatta dell'oggetto della riunione dell'11 e 12 febbraio 1969. La cronologia degli eventi fa supporre che la decisione fosse già pronta, almeno allo stato di progetto, prima ancora della redazione di un verbale definitivo dell'audizione degli interessati.
D'altra parte, il termine di tre settimane, che la Commissione aveva impartito alla ricorrente per presentare le sue osservazioni al verbale, era assolutamente insufficiente, tanto più che il mese di luglio doveva considerarsi come un mese di ferie.
La *convenuta* oppone che la redazione del verbale della seduta, durante la quale gl'interessati si sono serviti di tre lingue ufficiali, ha dato luogo ad una considerevole mole di lavoro. Il verbale, nella redazione definitiva tedesca e francese, è stato inviato agl'interessati il 10 giugno 1969, cosicché questi disponevano di un termine di tre settimane per comunicare le loro osservazioni alla Commissione. La Nedchem, contrariamente a quanto fatto da altri, non ha chiesto una proroga del termine per la presentazione delle sue osservazioni al progetto di verbale. Dall'allegato n. 17 al ricorso risulta, del resto, che il 30 giugno 1969 la ricorrente ha trasmesso al proprio legale l'elenco completo delle osservazioni formulate

in merito al progetto di verbale. Queste osservazioni venivano inviate, a nome della Boehringer, il 7 luglio 1969 e ne è stato tenuto conto. Esse avrebbero quindi potuto essere inviate anche a nome della Nedchem.

Nella replica, la *ricorrente* assume che il verbale lasciava a desiderare, fra l'altro, per quanto riguarda le dichiarazioni del suo legale in merito alla prescrizione.

Secondo la ricorrente, è chiaro che la Commissione aveva tanta fretta da metter da parte il verbale come privo d'interesse, il che spiega perché essa non si è curata di accertarsi che la ricorrente fosse d'accordo sul testo.

La *convenuta* oppone che il solo punto della nota d'udienza, presentata dal legale della ricorrente in merito alla prescrizione, che non figuri nel verbale è la tesi secondo cui il Consiglio avrebbe superato i limiti della propria competenza. Questo punto non era essenziale per la Commissione, che non dispone di competenze analoghe a quelle attribuite alla Corte dall'articolo 184 del trattato.

c) Censure relative alla legittimità del regolamento n. 99/63 della Commissione

In terzo luogo, la *ricorrente* mette in dubbio la legittimità del regolamento n. 99/63. A suo avviso, non è sicuro che in forza del combinato disposto degli articoli 87, n. 2 e 155, del trattato CEE, il Consiglio avesse il potere di delegare alla Commissione il compito di elaborare disposizioni relative all'audizione di persone, secondo quanto previsto dall'articolo 19, nn. 1 e 2, del regolamento n. 17. La delega del Consiglio alla Commissione, nell'articolo 24 del regolamento 17, riguarda un'attività legislativa, e sembra contraria all'articolo 87 del trattato CEE; essa supera l'ambito del combinato disposto degli articoli 155 e 4 del trattato CEE. In ogni caso, la Commissione ha violato almeno i principi generali del diritto che attribuiscono agli amministrati una tutela giurisdizionale più ampia di quella prevista dal regolamento n. 99/63.

La *convenuta* oppone che la delega di poteri prevista dall'articolo 24 del regolamento n. 17 è assolutamente conforme a quanto espressamente dispone l'articolo 155 del trattato.

La *ricorrente* replica che il Parlamento europeo non è stato debitamente consultato sul principio e sul contenuto della delega di poteri, in quanto il testo originale non prevedeva l'elaborazione di norme procedurali da parte della Commissione. Anche ammettendo che la Commissione possa adottare regolamenti d'attuazione, essa è tuttavia obbligata a rispettare certi limiti quanto al loro contenuto.

Attraverso una delega di poteri alla Commissione, il Consiglio si sottrae al dovere inderogabile di consultare il Parlamento, dovere previsto dall'articolo 87, n. 2.

La *convenuta* osserva che le disposizioni del regolamento n. 99/63 costituiscono semplici norme di attuazione.

Quanto al parere del Parlamento, essa rinvia a quanto scritto da Deringer in merito all'articolo 24 del regolamento n. 17 : « Questa disposizione corrisponde alle proposte della Commissione e del Parlamento (art. 20) ed il Consiglio si è limitato ad adeguarla alla procedura modificata ».

d) Censure relative alla composizione dell'organo amministrativo

La *ricorrente* deduce la violazione del principio generale della continuità nella composizione dell'organo amministrativo cui sono sottoposte questioni che possono dar luogo all'irrogazione di sanzioni.

L'articolo 9, n. 1, del regolamento n. 99/63 della Commissione, nel prevedere che procedano alle audizioni le persone che hanno avuto dalla Commissione mandato a tal fine, viola il principio della continuità e dell'unità nella composizione dell'organo competente, principio non scritto, valido in tutti gli Stati membri. È infatti necessario che coloro che hanno redatto la

comunicazione degli addebiti siano pure incaricati di procedere all'audizione degl'interessati e collaborino alla redazione del verbale della riunione, come pure della decisione definitiva.
La *convenuta* dubita dell'esistenza del principio richiamato dalla ricorrente. Dal verbale della riunione dei giorni 11 e 12 febbraio 1969 risulta, del resto, che ad essa aveva assistito un certo numero di funzionari, i quali si erano occupati della questione per la redazione della comunicazione degli addebiti ed avevano inoltre partecipato alla preparazione della decisione definitiva.
La *ricorrente* lo contesta.

e) Censure relative al parere del comitato consultivo

La *ricorrente* sostiene che il comitato consultivo non è stato informato in modo completo. In particolare, esso non ha ricevuto il verbale completo dell'audizione, né il progetto preliminare completo della decisione con la specificazione delle ammende, e non ha avuto il tempo di studiare debitamente la questione. Inoltre, non vi era alcuna garanzia di continuità, né di unità, nella composizione del comitato consultivo.
La *convenuta* sostiene che questa censura è infondata, in quanto, in conformità all'articolo 10, n. 5, del regolamento n. 17, la convocazione trasmessa al Comitato era accompagnata da un'esposizione della questione, con l'indicazione dei documenti più importanti, del verbale dell'audizione delle imprese, nonché un progetto preliminare di decisione, che il Comitato ha potuto esaminare in modo approfondito. Questi mezzi sono del resto inammissibili, in quanto la tutela degl'interessi del comitato consultivo non spetta alle imprese.
La *ricorrente* oppone che è errato pensare che l'attività del comitato consultivo non riguardi affatto gli amministrati e non costituisca una garanzia dei loro diritti.
La *convenuta* replica che dall'articolo 10 del regolamento n. 17 risulta che il parere del comitato consultivo serve a salvaguardare non già gli interessi delle imprese, ma quelli degli Stati membri, e che inoltre spetta agli stessi membri del comitato il provvedere a chiedere tutte le informazioni che ritengano necessarie.

f) Censure relative alla partecipazione della ricorrente alla procedura amministrativa

La *ricorrente* assume che la Commissione ha violato il principio giuridico generale secondo cui, in una procedura amministrativa, l'organo cui è sottoposta la questione ha l'obbligo di correggere, di comune accordo con gli interessati, le imprecisioni, di far completare gli argomenti insufficienti e di permettere agli interessati di essere sentiti su tutti i punti essenziali della questione.
La decisione impugnata contiene delle inesattezze evidenti, ad onta di quanto esposto dalla ricorrente nella memoria di risposta alla comunicazione degli addebiti. La Commissione, inoltre, non ha indicato con chiarezza su quali fatti si basi la comunicazione degli addebiti e quali siano i mezzi di prova. La negligenza della Commissione ostacola anche il sindacato giurisdizionale della Corte sulla decisione impugnata.
La *convenuta* ricorda le varie fasi della procedura attraverso la quale si è giunti alla decisione impugnata. Ne risulta che le imprese interessate hanno certamente avuto la possibilità di prendere posizione per iscritto in merito ai risultati dell'istruttoria, quali appaiono nella comunicazione degli addebiti, e di fare delle precisazioni nel corso della lunga audizione che ha dato loro modo di esporre oralmente il loro punto di vista. La convenuta sottolinea il fatto che le osservazioni scritte e la discussione orale con le imprese l'hanno indotta a lasciar cadere un certo numero di addebiti.

g) Censure relative alla violazione dell'articolo 4 del regolamento n. 99/63

La *ricorrente* sostiene che la Commissione ha violato la norma summenzionata, inserendo nella decisione alcuni

punti nuovi che non figuravano nella comunicazione degli addebiti o che vi apparivano sotto altra forma, ed inoltre mettendo l'accento su determinate censure (ad esempio, sulla portata giuridica del gentlemen's agreement e della sospensione dell'accordo per l'esportazione, sulla portata di quest'ultimo per quanto riguarda i mercati nazionali, ed altre).

La *convenuta* ribatte che tale censura sarebbe fondata, qualora nella decisione venissero enunciati nuovi addebiti, non compresi nella comunicazione trasmessa durante la procedura amministrativa. Ma non è questo il caso, poiché la decisione si limita a modificare l'ordine di esposizione, a seguito dell'audizione degli interessati.

h) Censure relative alla violazione del principio dell'equivalenza delle lingue

La *ricorrente* sostiene che la Commissione ha violato il principio dell'equivalenza delle lingue, non provvedendo alla traduzione in lingua olandese del verbale della riunione dei giorni 11 e 12 febbraio 1969. La ricorrente, infatti, ha ricevuto delle copie in francese e in tedesco del verbale della suddetta riunione, ma nessuna copia in olandese. Ciò costituisce violazione dei principi sanciti dagli articoli 217 e 248 del trattato CEE, in relazione al regolamento n. 1 del Consiglio (GU n. 17 del 15 aprile 1958, pag. 385).

La *convenuta* riconosce di aver inviato alla ricorrente, per inavvertenza, soltanto le versioni francese e tedesca. Ciò si spiega col fatto che il francese e il tedesco si sono imposti come lingue di lavoro, data l'impossibilità di redigere immediatamente tutti i documenti nelle quattro lingue. D'altra parte, nella fattispecie si trattava di un'intesa internazionale, la cui lingua di lavoro era l'inglese e la cui corrispondenza era spesso redatta in francese o in tedesco. Nell'audizione del febbraio 1969, il rappresentante della Nedchem si era espresso, del resto, anche in tedesco e in francese. L'inavvertenza della Commissione non impediva alla Nedchem di reclamare. Se questa avesse a suo tempo segnalato la cosa, la Commissione vi avrebbe indubbiamente posto riparo.

La *ricorrente* replica che il principio dell'equivalenza delle lingue ha carattere imperativo e che quindi, anche se essa non avesse subito alcun danno, la violazione implicherebbe la nullità dell'atto. D'altra parte, l'approvazione che doveva essere data dalla ricorrente riguarda non solo il contenuto, ma anche la redazione nella lingua del destinatario.

i) Altre violazioni di principi procedurali

La *ricorrente* lamenta inoltre che la Commissione abbia violato il principio giuridico generale secondo cui si deve richiamare l'attenzione degli amministrati sulle possibilità di ricorso e sui relativi termini.

La *convenuta* oppone che tale principio non è comune a tutti gli Stati membri. Esso esiste in Germania, ma l'omissione d'informazioni del genere non è sanzionata dall'invalidità del provvedimento; essa ha come unico effetto quello di non far decorrere il termine d'impugnazione.

*3 — Sul mezzo di violazione di forme sostanziali per difetto di motivazione*

La *ricorrente* sostiene che nella fattispecie s'impone un particolare rigore per quanto riguarda la motivazione, dato che la decisione litigiosa ha per oggetto una sanzione di carattere quasi penale. La Commissione ha passato sotto silenzio interi capitoli della memoria della ricorrente in risposta alla comunicazione degli addebiti, ad esempio quanto essa dice a proposito delle particolari caratteristiche dei prodotti farmaceutici, degli ostacoli agli scambi esistenti in questo settore, delle particolarità dei mercati nazionali, della non trasparenza dei mercati, delle caratteristiche delle specialità farmaceutiche e dell'importanza di questo fattore in

relazione alla pretesa violazione dell'articolo 85, n. 1, Ora, tutti questi elementi sono rilevanti al fine di risolvere la questione del se la Commissione fosse competente ad agire in base ad un'incidenza soltanto potenziale sul commercio fra Stati membri. La motivazione contiene delle contraddizioni riguardo alla compensazione quantitativa, allo scambio di dati sull'esportazione ed al periodo dei primi di febbraio 1965.
La Commissione, inoltre, non ha affatto dimostrato che, senza l'intesa in questione, il consumatore avrebbe potuto fruire di una più vasta scelta e di prezzi più favorevoli. L'affermazione che i prezzi sono aumentati a causa dell'intesa non è quindi in alcun modo motivata.
La ricorrente sostiene che spetta alla Commissione fornire la prova delle affermazioni contenute nella decisione e che, qualora ciò non fosse possibile, la decisione dovrebbe essere annullata.
La *convenuta* rimanda in proposito al punto II del controricorso, ove è dimostrato che i fatti addebitati alla ricorrente ricadono sotto il divieto sancito dall'articolo 85, n. 1, del trattato.
Essa sostiene, fra l'altro, che non è necessario prendere in considerazione le specialità farmaceutiche, in quanto il « commercio » cui si riferisce la decisione è soltanto quello delle sostanze di base (chinina, chinidina e loro sali), destinate alla fabbricazione di prodotti farmaceutici.
Inoltre, il fatto che le parti contraenti del gentlemen's agreement abbiano continuato ad osservarlo volontariamente, come era stato previsto nella riunione dell'ottobre 1962, sta ad indicare una concertazione del loro comportamento nel mercato comune.
La pratica applicazione di tale concertazione risulta dai seguenti fatti :

1) Dal 1960 al 1965 i prezzi della chinina e della chinidina erano identici per tutte le esportazioni, comprese quelle in Italia e nel Belgio.

2) Le imprese interessate avevano ripartito fra loro i mercati nazionali, secondo l'accordo di cui si fa cenno nel resoconto della riunione del 2 dicembre 1959 e le lettere dell'ottobre 1963. In mancanza di tale accordo, certamente sarebbero state effettuate delle vendite dai Paesi Bassi, dove i prezzi erano meno elevati, in Germania. Le vendite occasionali, per quantitativi limitati, avevano lo scopo di non fare apparire in modo troppo evidente la ripartizione del mercato.

3) Nel 1964, gli interessati decidevano due volte, di comune accordo, di aumentare i prezzi anche per le esportazioni verso l'Italia e l'Unione belgo-lussemburghese. Il fatto che gl'interessati procedessero unilateralmente alla determinazione dei prezzi nei rispettivi Paesi si spiega con la protezione del mercato nazionale, che era loro garantita in particolare dal gentlemen's agreement.

4) Inoltre, era tenuta ferma la possibilità di una perequazione quantitativa in caso di superamento delle quote.
Poiché questa concertazione aveva lo scopo di restringere la concorrenza fra gl'interessati nel mercato comune, non è necessario provare che vi sia stata anche un'effettiva restrizione della concorrenza. È sufficiente una potenziale alterazione di quest'ultima, che è fuori dubbio nella fattispecie, se si considerano le clausole relative alla ripartizione dei mercati nazionali e all'applicazione di prezzi unici all'esportazione, anche nel commercio fra Stati membri, sino al febbraio 1965.
Qualora la Corte non condivida l'opinione della convenuta sulla natura di accordo propria del gentlemen's agreement, e ritenga di dover considerare il comportamento della ricorrente sotto l'aspetto di una pratica concordata, il principio sopra enunciato, affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 56 e 58/64, dovrebbe logicamente essere applicato — secondo la convenuta — anche alle pratiche concordate. Queste, infatti, si distin-

guono dagli accordi unicamente in quanto non è possibile garantire giuridicamente il rispetto delle loro clausole, ma sono sempre basate su una convenzione. Quando il contenuto della convenzione è stipulato per iscritto e dal testo appare che il suo scopo è quello di restringere la concorrenza, non è necessario procedere all'esame della concreta situazione del mercato.

4 — *Sul mezzo di violazione del trattato e delle norme relative alla sua applicazione*

a) Sulla determinazione del necessario grado di concorrenza

La *ricorrente* assume che la Commissione ha violato il trattato, applicando l'articolo 85, n. 1, al di fuori dell'ambito in cui esso doveva agire in forza dei principi enunciati agli articoli 2, 3 e seguenti del trattato stesso. Infatti, « la decisione della Commissione non consente di stabilire quale grado di concorrenza essa ritenga necessario, né indica le norme che sono alla base dell'articolo 85, n. 1 ».

La *convenuta* sostiene che l'articolo 85 è fondato sull'idea che debba essere mantenuto un minimo di concorrenza, ma che, d'altra parte, essa non era tenuta a rispondere a quesiti tecnici circa il grado di concorrenza che riteneva necessario.

La *ricorrente* sostiene inoltre che la Commissione è in errore quando afferma che dev'essere salvaguardato un certo livello minimo di concorrenza. Questa concezione risponde al sistema tedesco, ma è estranea alle norme sulla concorrenza del trattato CEE.

La *convenuta* oppone che la sentenza 13/60, relativa all'articolo 65 del trattato CECA, ma valida anche per l'articolo 85 del trattato CEE, mette in rilievo l'importanza di quel minimo di concorrenza indispensabile a garantire il rispetto delle disposizioni fondamentali del trattato.

b) Sulla prescrizione

In secondo luogo, la *ricorrente* fa carico alla Commissione di aver violato, o almeno applicato in modo inesatto, il principio generale della prescrizione. È inammissibile che gli amministrati siano privati della tutela che viene loro garantita dal rispettivo ordinamento giuridico nazionale in materia di prescrizione. Ad avviso della ricorrente, non si può pensare che gli Stati membri abbiano rinunciato ai loro diritti sovrani in questo campo, né che li abbiano limitati.

Se è vero che si deve risalire all'inizio del 1965 per trovare le prime prove scritte del fatto che le imprese hanno attuato una politica autonoma in materia di prezzi nel mercato comune, ciò non prova tuttavia che le imprese stesse non abbiano fissato unilateralmente i prezzi prima del 1965. Poiché la prescrizione ha potuto essere interrotta solo dalla notifica formale dell'instaurazione della procedura in data 30 luglio 1968, si deve comunque ritenere esclusa la possibilità di procedere contro fatti che risalgono al 1962, al 1963 o al 1964.

La ricorrente richiama anche le osservazioni contenute nella sua memoria di risposta alla comunicazione degli addebiti, nonché le note da lei depositate in occasione dell'audizione dell'11 febbraio 1969, circa la necessità di applicare nella fattispecie il principio generale della prescrizione.

La *convenuta* oppone che il fatto che nel regolamento n. 17 si sia rinunciato a disciplinare la prescrizione può significare che la Commissione, in pratica, ha la facoltà di stabilire, nell'ambito del suo potere discrezionale e sotto il controllo della Corte di giustizia, i limiti di tempo entro i quali le infrazioni possono essere represse.

La tesi della ricorrente relativa all'applicazione del suo diritto nazionale non trova alcun fondamento nel diritto comunitario. La sentenza della Corte nella causa 18-57 non fornisce alcun elemento a sostegno di questa tesi, in quanto la capacità di stare in giudizio, oggetto di questa sentenza, non dipende affatto dal diritto comunitario. La tes

della ricorrente avrebbe come conseguenza l'impossibilità di applicare uniformemente il diritto comunitario nel campo della concorrenza.

La convenuta ammette invece che ci si possa chiedere se, in materia di prescrizione, esista un principio comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Nei quattro Stati membri che posseggono una legislazione sulle intese, le infrazioni di tali disposizioni sono diversamente qualificate dal punto di vista giuridico : nel diritto tedesco (come nel diritto comunitario) dette infrazioni hanno natura amministrativa, mentre nel diritto francese, in quello belga ed in quello olandese, esse hanno natura penale.

Quanto all'interruzione della prescrizione, le norme vigenti negli Stati membri sono anch'esse molto diverse.

In considerazione della grande varietà delle norme che, nei singoli Stati membri, riguardano la natura delle infrazioni, le misure repressive, i termini di prescrizione ed i fatti che interrompono la prescrizione, la convenuta conclude che non è possibile trovare alcun principio comune agli ordinamenti degli Stati membri, per quanto riguarda le modalità di applicazione del principio generale della prescrizione.

Stando così le cose, per fissare un termine di prescrizione per le infrazioni agli articoli 85 e 86 del trattato CEE, ci si può basare soltanto sulle esigenze del diritto comunitario, tenendo conto, inoltre, dell'importante funzione svolta dalle norme sulla concorrenza nel sistema del trattato CEE. Neppure si può trascurare il fatto che la Commissione è costretta a valersi della collaborazione degli Stati membri per l'accertamento delle infrazioni.

Applicando tali considerazioni alla fattispecie, la convenuta sostiene che il termine di prescrizione, che decorre dal febbraio 1965, è stato interrotto dai controlli ch'essa ha effettuato presso la ricorrente nell'ottobre 1967. L'incaricato di tali controlli ha esibito un mandato firmato dal direttore generale della concorrenza, che indicava con esattezza l'oggetto e lo scopo del controllo da effettuare in relazione a precise infrazioni. Qualora la ricorrente avesse rifiutato, com'era suo diritto, di sottoporsi al controllo in base a tale mandato, la Commissione avrebbe immediatamente imposto il controllo mediante decisione. Ai controlli disposti dalla Commissione, non si possono quindi attribuire effetti diversi, in materia di interruzione della prescrizione, a seconda che vengano effettuati in base ad un mandato o ad una decisione.

Fra il momento in cui sono cessate le infrazioni e quello dei controlli della Commissione è trascorso un lasso di tempo inferiore a tre anni, insufficiente quindi a garantire la prescrizione delle infrazioni in quanto, secondo il diritto della maggior parte degli Stati membri, il termine di prescrizione delle infrazioni volontarie in materia d'intese ha almeno una durata di tre anni.

Anche ammettendo che la prescrizione sia stata interrotta soltanto con l'inizio della procedura amministrativa da parte della Commissione (29 luglio 1968), il periodo di tre anni e mezzo così trascorso non sarebbe sufficiente per la prescrizione nell'ambito del diritto comunitario, in quanto, nella CEE, le norme sulla concorrenza hanno maggiore importanza che non nell'ambito del diritto nazionale, come risulta dal fatto che uno degli obiettivi del trattato CEE è « la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune ».

La *ricorrente* replica che dai lavori del Parlamento europeo relativi al regolamento n. 17 risulta che questa istituzione ha proposto l'irrogazione di sanzioni soltanto nel caso che le imprese persistano nel commettere un'infrazione debitamente accertata dalla Commissione. A quest'ultima sono stati quindi attribuiti poteri disciplinari e di polizia, ma non poteri repressivi, che sarebbero rimasti esclusivamente riservati agli Stati membri.

Qualora il Consiglio, nell'ambito dell'articolo 15 del regolamento n. 17,

avesse voluto attribuire alla Commissione simili poteri repressivi, il regolamento stesso sarebbe nullo su questo punto, in quanto il Consiglio avrebbe commesso un eccesso di potere e sarebbe venuto meno all'obbligo di consultare il Parlamento europeo, previsto dall'articolo 87, n. 2.

La ricorrente sostiene che i lunghi termini di prescrizione si applicano soltanto per le infrazioni colpite da pene detentive, e che nei Paesi Bassi ciò è possibile solo quando tali infrazioni siano volontarie. Al riguardo, non si tratta di fare una media, ma di applicare un sistema più moderno e più progressista.

La durata del termine di prescrizione dipende dal principio dell'opportunità di reprimere fatti ritenuti punibili, ed inoltre dal principio della certezza del diritto.

Per quanto riguarda il termine iniziale della prescrizione, la ricorrente sottolinea che dal documento VII-64, prodotto dalla Commissione col controricorso, risulta che fin dall'ottobre 1964 la Lake & Cruickshank aveva fatturato per suo conto prezzi più elevati, che superavano del 20-22 % il « prezzo all'esportazione ». La ricorrente sottolinea inoltre che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, il mercato inglese era un mercato aperto. Essa richiama pure l'attenzione della Corte sulla lettera della Buchler al suo rappresentante in Italia, in data 1° gennaio 1965 (doc. VII-65 del controricorso).

Per quanto riguarda l'*interruzione* della prescrizione, la ricorrente respinge le conclusioni che la Commissione trae dal suo esame di diritto comparato. Il sistema del regolamento n. 17 coincide solo coi sistemi tedesco e olandese, cosicché il mandato di verifica non poteva interrompere la prescrizione, tanto più che era redatto in termini vaghi.

Se si accogliesse la tesi della Commissione, agli amministrati verrebbe applicato un termine di prescrizione più lungo di quello previsto dalle rispettive legislazioni nazionali. Ora, gli Stati membri non possono aver voluto ciò, come non hanno rinunciato al principio « nulla poena sine previa lege poenale ».

La *convenuta* sostiene che, nell'articolo 1 del regolamento n. 17, il Consiglio si è pronunciato nel senso di ammettere la diretta efficacia del divieto, senza che l'esistenza dell'infrazione postuli una previa decisione della Commissione.

Per quanto riguarda l'opportunità di sentire il parere del Parlamento europeo sulla questione, la Commissione rinvia al commento di Deringer, che non formula alcuna critica a questa decisione del Consiglio. Benché quest'ultimo abbia deciso diversamente da quanto proposto dal Parlamento, il problema era stato discusso dal Parlamento stesso con piena cognizione di causa.

In materia di termini di prescrizione, la convenuta sostiene che, per le infrazioni all'articolo 85, n. 1, il sistema più progressista è quello che si armonizza nel modo migliore con l'importanza che hanno le norme sulla concorrenza per la nuova organizzazione economica instaurata dal trattato.

Quanto al termine iniziale della prescrizione, la tabella che figura nell'allegato XII della controreplica consente di stabilire che i membri dell'intesa hanno continuato fino all'inizio del 1965 ad applicare in Italia e nel Belgio i prezzi dei loro listini comuni per l'esportazione.

Sull'interruzione della prescrizione, la convenuta oppone che dal mandato di verifica risulta chiaramente l'intenzione della Commissione d'instaurare la procedura amministrativa, qualora le attività che costituivano oggetto dei controlli fossero apparse contrarie all'articolo 85, n. 1.

c) Sulla durata del « gentlemen's agreement »

La *ricorrente* richiama l'attenzione della Corte sulla propria circolare del 28 novembre 1962, in relazione alla circolare 2 novembre 1962, ed al verbale della riunione del 29 ottobre 1962.

La *convenuta* sostiene che in tal modo la ricorrente spera di suscitare l'impressione che si fosse posto fine al gentlemen's agreement fin dall'ottobre 1962. Al contrario, la prima parte della riunione del 29 ottobre 1962 si era chiusa con la seguente constatazione :

« Dalla discussione risulta che non si pone fine all'accordo per l'esportazione, che tutti i membri intendono adeguarsi al gentlemen's agreement e che gl'interessati sperano giungere alla conclusione di un accordo per l'acquisto delle scorze ».

La seconda parte della discussione riguardava un nuovo accordo per l'acquisto di scorze, sul quale le parti non riuscirono a mettersi d'accordo. Questa seconda parte si concludeva con la constatazione seguente :

« Inizia allora una discussione generale, a causa della disparità dei punti di vista. Per quanto riguarda in particolare la revisione delle quote, non si ritiene che l'elaborazione di un progetto di accordo da parte dei legali presenti una reale utilità, cosicché si pone fine al ' bark-pool '. È questa la ragione per cui non è possibile attenersi alla primitiva intenzione di continuare a rispettare il 'gentlemen's agreement'. Nessuno ha tuttavia proposto di sciogliere l'accordo per l'esportazione. A parte questo punto, tutti i membri conservano la propria libertà d'azione ».

Secondo la convenuta è dubbio che tale constatazione corrisponda realmente all'intenzione dei partecipanti, ed essa si chiede se non si tratti dell'opinione personale della ricorrente, che si era evidentemente assunto il compito di redigere il verbale. La Nedchem tendeva a dissuadere in tal modo i membri favorevoli ad una revisione delle quote, minacciandoli di porre fine al gentlemen's agreement, il che avrebbe potuto far aumentare dal 2 al 7 % la commissione dovutale per i quantitativi, provenienti dallo stockpile, che dovevano ancora essere ripartiti fra gl'interessati.

Un altro pericolo di rottura risultava dal fatto che il livello dei prezzi sugli altri mercati era più elevato che nei Paesi Bassi.

La convenuta assume che, nella lettera del 2 novembre 1962, la ricorrente sosteneva un punto di vista diverso da quanto viene constatato, nei seguenti termini, a pag. 7 del suddetto resoconto del 29 ottobre :

« Considerando la situazione quale si è attualmente cristallizzata, giungiamo alla conclusione che, nel porre condizioni contrarie alla lettera e allo spirito dei vari accordi, ed in particolare al gentlemen's agreement, la Lake & Cruickshank e la Boehringer non hanno agito in modo conforme a quest'ultimo, il quale, d'altra parte, prevede che la sua inosservanza equivale ad una violazione degli accordi ufficiali, espressione che sta a designare l'accordo per l'esportazione ».

Tanto la Lake & Cruickshank quanto la Boehringer partivano dall'idea che il gentlemen's agreement fosse rimasto in vigore anche dopo il 29 ottobre. Sulla stessa convinzione è basata la lettera del 10 dicembre, inviata dalla Lake & Cruickshank a tutti gli altri membri dell'intesa. È significativo il fatto che la ricorrente non abbia messo in atto la sua minaccia di portare al 7 % la commissione sullo stockpile.

La dichiarazione della Boehringer sul proposto aumento dei prezzi, nella lettera del 19 luglio 1963 (« Speriamo che questa decisione di aumentare i prezzi, di cui i membri dell'intesa dovrebbero essere informati, venga rispettava da tutti i produttori »), è perfettamente conforme alla pratica del gentlemen's agreement.

La lettera della ricorrente in data 7 agosto 1963, in cui s'insisteva sulla tesi che l'accordo per l'esportazione fosse ormai cessato, e si minacciavano le controparti di concorrenza nei prezzi sui loro mercati nazionali, aveva l'effetto di evitare l'aumento dei prezzi.

Nella riunione del 14 ottobre, si giungeva al compromesso della « sospensione » dell'accordo per l'esportazione, salva restando la protezione dei mercati nazionali.

La tesi che il gentlemen's agreement sia rimasto in vigore anche dopo le suddette dichiarazioni della Nedchem sembra trovare conferma nel comportamento tenuto dalle parti successivamente all'ottobre 1962, per quanto riguarda i punti disciplinati dal gentlemen's agreement. La convenuta osserva che la ricorrente continuava, sino alla fine del 1964, ad applicare sul mercato italiano i prezzi fissati di comune accordo. L'uniformità si riscontrava anche negli aumenti relativi a piccoli quantitativi, nel calcolo delle spese d'imballaggio e di trasporto, come pure dei dazi doganali.
Il fatto che la protezione dei mercati nazionali vigeva ancora nel 1963-1964 è provato dai prezzi praticati dalla ricorrente sul mercato francese, più elevati dei prezzi all'esportazione che erano stati applicati per la chinina, in vista del livello più elevato dei prezzi interni francesi. Un fatto analogo veniva constatato sul mercato tedesco.

d) Sulla natura giuridica e sulla concreta applicazione del gentlemen's agreement

La *ricorrente* sostiene che la Commissione ha violato l'articolo 85, nn. 1 e 2, in quanto ha definito il gentlemen's agreement come un accordo ai sensi di questo articolo e non come una pratica concordata, e non ha indicato le clausole o passi di questo preteso accordo che sarebbero vietati e nulli in forza delle suddette disposizioni.
La circostanza che i gentlemen's agreements prevedano il ricorso all'arbitrato, in caso di divergenze fra le parti, non conferisce a tali atti la natura di accordo, in quanto la loro esecuzione non può essere imposta per le vie legali.
La distinzione fra accordo e pratica concordata è oltremodo importante nella fattispecie, in quanto, se si ammette che gli atti di cui è causa sono il risultato di pratiche concordate, la Commissione non può sostenere che si può fare a meno di valutare le loro effettive conseguenze.
La Commissione non ha accertato quale sia stato il contenuto della pretesa pratica concordata durante il periodo di sospensione dell'accordo per l'esportazione, né quale sia stata la sua durata.
A torto, inoltre, la Commissione ha implicitamente deciso che un comportamento volutamente uniforme sul mercato, soprattutto nei riguardi dei prezzi, equivale o si confonde con la nozione di pratica concordata.
La *convenuta* sostiene che vanno considerati come accordi sia gli accordi scritti, denominati « gentlemen's agreements », sia le intese accessorie contenute nei resoconti delle riunioni o che risultano dalla corrispondenza intercorsa.
La clausola per cui una violazione del gentlemen's agreement costituisce al tempo stesso una violazione dell'accordo per l'esportazione, e la possibilità di dirimere le controversie mediante arbitrato provano la natura giuridica dell'obbligo di rispettare il gentlemen's agreement.
Tuttavia, per le ragioni enunciate al precedente n. 3, anche se si volessero considerare queste convenzioni come pratiche concordate, il risultato, relativamente alla loro incompatibilità con l'articolo 85, n. 1, non sarebbe diverso.
Nella fattispecie la distinzione è irrilevante anche per quanto riguarda l'articolo 85, n. 2, poiché questa disposizione non può essere applicata ad accordi ormai cessati.
La *ricorrente* fa carico alla Commissione di trascurare completamente la realtà economica e in particolare il fatto che nessuna modifica sostanziale è intervenuta nel 1965 — quando afferma che avrebbe potuto formarsi una corrente di scambi dai Paesi Bassi verso la Germania, come pure di non essersi pronunciata in merito agli ostacoli tecnici per gli scambi, né sulla questione del se, dal punto di vista qualitativo o quantitativo, un diverso andamento del commercio interstatale avrebbe potuto aversi con sufficiente probabilità.

L'esistenza di tali ostacoli è provata dal fatto che la Commissione ha trasmesso al Consiglio una comunicazione relativa alle norme per l'armonizzazione nel settore dei prodotti farmaceutici.
La *convenuta* oppone che non spetta a lei provare in che modo la ricorrente si sarebbe probabilmente comportata, se non fosse esistito l'accordo.
Il fatto che nel 1965 non si sia avuto un grande afflusso di merci è imputabile, in primo luogo, allo stato di penuria derivante dalla rescissione dell'accordo sullo « stockpile » da parte americana, ed in secondo luogo, ad un fenomeno d'inerzia, dopo anni di cooperazione.
È vero che esistono ostacoli tecnici per gli scambi per le specialità farmaceutiche, ma è dubbio che tali ostacoli esistano anche per quanto riguarda le relative materie prime, come la chinina, la chinidina e i loro sali. Il fatto che vi sia stato un movimento di import-export fra i paesi della CEE dimostra che al riguardo non esistevano ostacoli insuperabili di ordine tecnico o amministrativo.
La convenuta osserva inoltre che tanto la direttiva del Consiglio 26 gennaio 1965, quanto la comunicazione inviata il 5 agosto 1969 dalla Commissione al Consiglio, riguardano la circolazione delle specialità farmaceutiche, ad esclusione delle materie prime.
La *ricorrente* sostiene poi che i documenti, prodotti col controricorso, relativi ai controlli effettuati in Italia, nel Belgio e nel Lussemburgo, non possono avvalorare la tesi della Commissione, secondo cui i prezzi venivano calcolati in modo uniforme per le esportazioni nei suddetti paesi.
La *convenuta* allega alla controreplica una tabella che, a titolo d'esempio, analizza il prezzo fatturato per un certo numero di vendite in Italia e nel Belgio, analisi da cui risulta che i prezzi fissati dalla ricorrente, negli anni dal 1962 al 1964, coincidevano perfettamente coi listini per l'esportazione ch'essa aveva concordato con gli altri membri dell'intesa.

*5 — Sul mezzo di sviamento di potere*

La *ricorrente* sostiene che la Commissione si è valsa in modo abusivo, o almeno errato, dei suoi poteri :

a) per avere instaurato delle procedure ai sensi dell'articolo 85, n. 1, violando il principio della prescrizione e della certezza del diritto, nonché il principio della proporzionalità vigente in materia di sanzioni penali, infliggendo, nella fattispecie, un'ammenda elevata;

b) per aver inflitto delle ammende in base ad un'infrazione commessa in passato ed ormai cessata da tempo.

Sul primo punto, la ricorrente assume che dal 1962 la Commissione ha contribuito, con la sua politica, ad aumentare l'incertezza giuridica in cui vivono le imprese : essa si è arrogata, infatti, poteri eccessivi; non ha considerato l'articolo 85, n. 1, nell'ambito degli obiettivi del trattato; ha omesso, infine, di stabilire criteri di applicazione della norma summenzionata.
Sul secondo punto, la ricorrente sostiene che, nonostante quanto dispone l'articolo 87, n. 2, lettera a), l'articolo 89, n. 1, non consente di procedere contro infrazioni ormai cessate. Riguardo a queste, si deve supporre che gli autori del trattato abbiano voluto limitarsi alla senzione di nullità, di cui all'articolo 85, n. 2, del regolamento n. 17. È per questo che nell'articolo 15, n. 2, lettera a), è stato adoperato il presente « commettano ». La ricorrente osserva al riguardo che le ammende hanno natura di penalità di mora, non già di sanzione penale. Essa fa valere che il Parlamento europeo non è stato consultato in merito alle norme relative alle ammende.
La *convenuta* oppone che, nella fattispecie, non si può parlare di violazione del principio della certezza del diritto, in quanto la pratica di cui è causa è espressamente menzionata dall'articolo 85, n. 1, come esempio di compor-

tamento vietato. La Commissione non ha mancato di dare larga pubblicità a tale disposizione, nonché alla possibilità di evitare il rischio di un'ammenda con la notifica entro il termine prescritto. La relazione del sig. Focsaneanu, nota alla ricorrente, si esprimeva nello stesso senso. La ricorrente fa confusione tra « ammenda » e « penalità di mora », quando fa carico alla Commissione di aver inflitto ammende per un'infrazione commessa in passato.

6 — *Censure relative alla pubblicità data alla decisione*

La *ricorrente* fa carico alla Commissione di aver violato i principi sui quali è basato l'articolo 21 del regolamento n. 17, per avere inopportunamente comunicato alla stampa la decisione e il contenuto della stessa, prima ancora che la ricorrente ne fosse venuta a conoscenza, ed inoltre per aver pubblicato integralmente la decisione nella Gazzetta ufficiale. La Commissione avrebbe così influito sull'opinione pubblica in senso negativo per la ricorrente, provocando, fra l'altro, un ribasso delle sue azioni in borsa e un danno alle sua reputazione.
La ricorrente si riferisce in particolare a talune affermazioni relative all'esistenza di un'intesa in materia di aste, contenute nella decisione impugnata, affermazioni per essa pregiudizievoli nei confronti delle autorità americane. Essa chiede alla Corte di annullare, in quanto occorra, questa parte della decisione, che del resto riguarda fatti estranei al procedimento.
La *convenuta* oppone che la pubblicità da lei data alla decisione impugnata era giustificata dal fatto che si trattava della prima volta che venivano inflitte ammende. La Commissione non può essere ritenuta responsabile dell'uso fatto dai giornalisti della sua comunicazione alla stampa. Quanto alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, l'articolo 21 del regolamento n. 17 non prevede alcun divieto di pubblicare decisioni diverse da quelle in esso elencate.

7 — *Sul ricorso di merito*

Oltre al ricorso di annullamento, la *ricorrente* propone anche un ricorso di merito. Essa chiede che la Corte, dopo aver annullato la decisione impugnata, riesamini « ex novo » l'intera questione, anche dal punto di vista dei fatti. Tale esame dovrebbe indurre la Corte a riconoscere che l'articolo 85, n. 1, non è applicabile e che l'ammenda va annullata; in subordine, qualora detta disposizione fosse riconoscuita applicabile, la Corte dovrebbe decidere nel senso che l'ammenda dev'essere ciò nonostante abolita, in quanto l'infrazione era esclusivamente formale; in via ulteriormente subordinata, l'ammenda dovrebbe essere notevolmente ridotta.
La ricorrente sostiene che esiste una sproporzione fra l'ammenda inflitta e l'infrazione commessa, tanto più che nell'ambito dell'intesa essa ha sempre proposto di mantenere i prezzi ad un livello ragionevole, ed ha pure preso l'iniziativa di porre fine all'intesa. È infondata in fatto l'affermazione della decisione impugnata, secondo cui la circostanza che le fosse sempre corrisposta una commissione del 2 % dimostrerebbe che l'intesa sussisteva in epoca successiva al 1962. In realtà, la ricorrente, pur ritenendo di aver diritto ad una commissione del 7 %, vi ha rinunciato, mantenendo fermo tuttavia il suo punto di vista, secondo cui l'intesa non esisteva più. L'ammenda è anche sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, ed infine rispetto alle ammende inflitte nella procedura relativa ai coloranti.
La *convenuta* contesta che si tratti di una infrazione puramente formale. In realtà, tre dei cinque esempi di pratiche espressamente vietate dall'articolo 85, n. 1, si riscontrano nel caso in esame. Le imprese interessate se ne rendevano ben conto, dal momento che hanno tentato

di mantenere segreto il gentlemen's agreement.
L'importo elevato delle ammende si giustifica con la gravità e la volontarietà della limitazione della concorrenza, mantenuta ferma dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 17. D'altra parte, l'ammenda inflitta alla ricorrente non rappresenta più di un quinto dell'ammontare massimo previsto. A prescindere dalle quote delle imprese inglesi, la ricorrente disponeva nell'ambito dell'intesa di una quota del 52,5 %. Tuttavia, rispetto alle ammende irrogate agli altri membri dell'intesa, l'ammenda inflitta alla ricorrente è meno che proporzionale alle quote, poiché la Commissione ha tenuto conto del fatto che la ricorrente aveva una posizione meno importante di quella della Boehringer sul mercato delle materie prime, come pure dell'atteggiamento da lei assunto in materia di prezzi.

## In diritto

1 Di concerto con altre cinque imprese olandesi, in seguito da essa sempre rappresentate, la N.V. Nederlandse Combinatie voor Chemische Industrie di Amsterdam (in prosieguo denominata « Nedchem »), cui è succeduta la ricorrente, stipulava, nel 1958, con le imprese « C. F. Boehringer & Söhne » di Mannheim e « Vereinigte Chininfabriken Zimmer & Co., GmbH » di Mannheim (in prosieguo denominate « Boehringer »), e con la « Buchler & Co. », di Braunschweig, un accordo inteso alla ripartizione dei rispettivi mercati nazionali e alla determinazione di prezzi concordati e di quote per l'esportazione di chinina e di chinidina in altri paesi.

2 La Buchler recedeva da questo accordo il 28 febbraio 1959.

3 Nel luglio 1959, a seguito dell'intervento del Bundeskartellamt, cui l'accordo era stato notificato, la Boehringer e la Nedchem modificavano l'accordo stesso in modo da escluderne le forniture destinate agli Stati membri della CEE.

4 Nel 1960, veniva creata una nuova intesa fra la Nedchem e le altre due imprese sopra menzionate, intesa cui partecipavano anche, poco tempo dopo, alcune imprese francesi e inglesi.

5 Essa si basava innanzitutto su un accordo relativo al commercio coi paesi terzi (in appresso denominato « accordo per l'esportazione ») che prevedeva, fra l'altro, la determinazione concordata dei prezzi e degli sconti da applicare alle esportazioni di chinina e di chinidina, nonché l'assegnazione di quote d'esportazione, garantita da un sistema di compensazione per il caso che le quote venissero superate o non fossero raggiunte.

6 Inoltre, un « gentlemen's agreement » fra gli stessi contraenti estendeva le suddette disposizioni a tutte le vendite effettuate all'interno del mercato comune.

7 Questo atto sanciva anche il principio della protezione dei mercati nazionali a favore di ciascun produttore, ed impegnava i membri francesi dell'intesa a non fabbricare chinidina sintetica.

8 Con decisione 16 luglio 1969 (GU n. L/192, pag. 5 e segg.), ritenendo che le restrizioni della concorrenza così stabilite potessero pregiudicare il commercio fra gli Stati membri, la Commissione infliggeva alla ricorrente un'ammenda di 210 000 unità di conto.

9 Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 13 settembre 1969, l'impresa Chemiefarma N.V. ha proposto ricorso avverso tale decisione.

## A — Sul mezzo relativo all'incompetenza della Commissione

10 La ricorrente, basandosi sul fatto che l'accordo per l'esportazione era stato notificato alle autorità nazionali competenti senza dar luogo ad obiezioni, chiede alla Corte di accertare se gli articoli 88 e 89 del trattato ed eventualmente il regolamento n. 17/62 del Consiglio, non tolgano alla Commissione la facoltà di occuparsi delle intese così notificate.

11 A norma dell'articolo 9, n. 3, del regolamento n. 17, « le autorità degli Stati membri restano competenti per l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1 », ma soltanto « fino a quando la Commissione non abbia iniziato alcuna procedura a norma degli articoli 2, 3 o 6 » del regolamento.

12 Dato il carattere provvisorio così attribuito agli interventi delle autorità nazionali, questi non possono menomare il pieno esercizio dei poteri della Commissione nell'ambito del mercato comune.

13 In ogni caso, i gentlemen's agreements che disciplinavano il comportamento dei membri dell'intesa litigiosa nel mercato comune non sono stati oggetto della notifica summenzionata.

14 Questo mezzo è quindi infondato.

15 La ricorrente sostiene che la Commissione non ha dimostrato di essere competente, non avendo fornito la prova che sussistessero i presupposti per l'applicazione dell'articolo 85.

16 Questa censura riguarda la violazione di forme essenziali e non la competenza della Commissione.

B — Sul mezzo relativo alla prescrizione

17 La ricorrente fa carico alla Commissione di non aver tenuto conto del fatto che la presunta infrazione doveva essere ormai prescritta, dato il periodo trascorso dal momento in cui avvenivano i fatti a quello in cui la Commissione instaurava la procedura amministrativa.

18 I testi che attribuiscono alla Commissione il potere d'infliggere ammende in caso di violazione delle norme sulla concorrenza non prevedono la prescrizione.

19 Onde adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto, il termine di prescrizione dev'essere stabilito in precedenza.

20 La determinazione della sua durata e delle modalità d'applicazione è di competenza del legislatore comunitario.

21 Questo mezzo è quindi infondato.

## C — Sui mezzi relativi alla procedura e alla forma

### 1 — *Sui mezzi relativi alla comunicazione degli addebiti*

22/23 La ricorrente fa valere che la Commissione ha indicato in modo insufficiente, nella comunicazione degli addebiti del 30 maggio 1968, i fatti di cui le si faceva carico ed i relativi mezzi di prova. Con questa omissione, la Commissione avrebbe ostacolato il controllo della Corte sulla legittimità della decisione impugnata.

24/25 L'articolo 19, n. 1, del regolamento n. 17 obbliga la Commissione, prima che venga adottata una decisione in materia di ammende, a dar modo agli interessati di manifestare il proprio punto di vista relativamente agli addebiti su cui essa si basa. L'articolo 4 del regolamento 99/63 della Commissione prevede che questa, nel decidere, prenda in considerazione soltanto quegli addebiti sui quali le imprese ed associazioni d'imprese, contro cui la decisione è diretta, hanno avuto modo di manifestare il proprio punto di vista.

26/27 La comunicazione degli addebiti risponde a questa esigenza, allorché enuncia sia pur sommariamente, ma in modo chiaro, i principali fatti sui quali la Commissione si basa. L'obbligo imposto dall'articolo 19 è adem-

piuto, allorché la Commissione comunica, durante la procedura amministrativa, gli elementi necessari alla difesa.

28/29 Nella fattispecie, la Commissione ha chiaramente esposto i principali fatti sui quali si è basata nel formulare gli addebiti, riferendosi espressamente a dichiarazioni contenute nei verbali di talune riunioni delle imprese interessate, nonché alla corrispondenza relativa alla protezione dei mercati nazionali, intercorsa fra dette imprese nel periodo ottobre-novembre 1963. In base ai suoi controlli, essa sostiene d'altra parte che gli interessati hanno continuato a scambiarsi dati sulle vendite, in vista dell'eventuale perequazione quantitativa, ed hanno applicato sino alla fine del 1964 una politica di prezzi uniformi, deducendone che il gentlemen's agreement relativo all'attività di produzione e di vendita nel mercato comune ha continuato ad essere applicato dopo il 1962.

30 Le censure formulate circa la comunicazione degli addebiti sono quindi infondate.

*II — Sul mezzo relativo alla consultazione del fascicolo amministrativo*

31/32 La ricorrente sostiene che la Commissione ha violato il suo diritto alla difesa, impedendole, nel corso della procedura amministrativa, di consultare i principali documenti sui quali si basa la decisione impugnata. La convenuta oppone che la ricorrente era stata posta in grado di prendere visione dei documenti rilevanti ai fini della valutazione degli addebiti.

33/35 Nella comunicazione degli addebiti si fa carico alla ricorrente di aver applicato fino al 1966, precisamente per le vendite in Italia, nel Belgio e nel Lussemburgo, una politica di prezzi concordati con altri produttori di chinina. Secondo tale comunicazione, il comportamento concordato risulta, fra l'altro, dall'uniformità dei prezzi praticati dalle imprese per le rispettive vendite nei suddetti paesi. A sostegno di tale affermazione, la comunicazione degli addebiti (par. 11, ultimo comma) adduce il risultato dei controlli effettuati da incaricati della Commissione in detti paesi.

36/37 Nel corso della procedura amministrativa, la ricorrente ha chiesto alla Commissione di comunicarle questi elementi. La Commissione ha opposto un rifiuto, invocando la necessità di tutelare il segreto degli affari delle altre imprese.

38/40 Risulta tuttavia che la Commissione ha sostenuto che le imprese si sono regolarmente scambiate informazioni sui dati relativi alle quantità vendute negli Stati in questione. In caso di dubbio, d'altra parte, la Commissione avrebbe potuto interpellare le altre imprese interessate prima di comunicare eventualmente alla ricorrente, come richiesto da quest'ultima, i documenti che le riguardavano. Ora, non risulta che la Commissione le abbia interpellate.

41/43 Ciò nondimeno, nel corso della procedura amministrativa, la ricorrente non ha mai contestato di aver praticato una politica di prezzi concordati sino alla fine di ottobre 1964. La mancata comunicazione di documenti sembra perciò aver potuto influire sulle possibilità di difesa della ricorrente in sede amministrativa, soltanto per quanto riguarda il periodo novembre 1964-gennaio 1965. Questo punto va quindi vagliato nell'ambito dell'esame del merito.

*III — Sulle censure relative alla redazione del verbale dell'audizione*

44 La ricorrente fa carico alla Commissione di non aver rispettato l'articolo 9, n. 4 del regolamento n. 99, per non aver provveduto a sottoporre agl'interessati, entro un termine ragionevole, un verbale completo ed esatto dell'audizione, per averle impartito un termine troppo breve per presentare le sue osservazioni, e per non aver accertato, prima di adottare la decisione impugnata, se fosse d'accordo sul progetto di verbale.

45/46 Va peraltro rilevato che nel corso della procedura amministrativa, la ricorrente, che disponeva di un termine di tre settimane per comunicare le proprie osservazioni sul progetto di verbale sottopostole dalla Commissione, non si è valsa del suo diritto di proporre emendamenti, né ha chiesto una proroga del termine. Di conseguenza, essa non può ora far carico alla

Commissione di averle impartito un termine troppo breve e di non aver accertato, prima di adottare la decisione impugnata, se fosse d'accordo sul verbale.

47 La ricorrente sostiene inoltre che la Commissione ha violato i principi sanciti dagli articoli 217 e 248 del trattato CEE, in relazione al regolamento n. 1 del Consiglio, per non averle trasmesso il testo in lingua olandese.

48/49 A norma dell'articolo 3 del regolamento n. 1, del Consiglio, i testi diretti dalle istituzioni ad una persona appartenente ad uno Stato membro sono redatti nella lingua di tale Stato. Il fatto di non aver trasmesso una versione olandese del progetto di verbale costituisce perciò un difetto nella redazione dell'atto che potrebbe rendere irregolare il procedimento.

50/52 Dagli argomenti addotti dalla ricorrente risulta tuttavia che questa era in grado di prendere visione del contenuto del verbale. La ricorrente non ha sostenuto che, per la circostanza criticata, il verbale contenesse inesattezze ed omissioni sostanziali nei suoi confronti. Si deve concludere che l'irregolarità contestata non ha avuto nella fattispecie conseguenze dannose che potessero viziare la procedura amministrativa.

53 Stando così le cose, le censure suddette sono infondate.

*IV — Sulle censure relative all'insufficiente partecipazione della ricorrente alla procedura amministrativa*

54/55 La ricorrente si duole del fatto che la Commissione non abbia rispettato il principio giuridico generale che le impone di ammettere gl'interessati a partecipare strettamente alla procedura amministrativa, al fine di correggere di comune accordo eventuali imprecisioni e di completare gli argomenti insufficienti. Questo difetto di collaborazione da parte della Commissione risulterebbe in particolare dal fatto che la decisione impugnata conterrebbe inesattezze evidenti, ad onta di quanto esposto dalla ricorrente nella memoria di risposta alla comunicazione degli addebiti.

56/58 Questa Corte rileva che il diritto alla difesa è garantito allorché ciascuna delle persone interessate ha avuto la possibilità di presentare le sue osservazioni scritte ed orali sugli addebiti mossi dalla Commissione nei suoi confronti. Poiché è incontestato che durante la procedura amministrativa la ricorrente ha avuto tale possibilità, la presente censura è infondata.

V — *Sulle censure relative alla base giuridica del regolamento n. 99 della Commissione*

59 La ricorrente sostiene che la delega alla Commissione del potere di elaborare disposizioni relative all'audizione degl'interessati e dei terzi, delega contenuta nell'articolo 24 del regolamento n. 17, riguarda una attività legislativa ed è perciò contraria all'articolo 87 e al combinato disposto degli articoli 155 e 4 del trattato.

60/62 L'articolo 87 attribuisce al Consiglio il compito di stabilire « tutti i regolamenti o le direttive utili ai fini dell'applicazione dei principi contemplati dagli articoli 85 e 86 ». Da ciò non si può dedurre che sia vietato al Consiglio di attribuire alla Commissione la facoltà di emanare le disposizioni regolamentari che fossero necessarie per l'attuazione delle norme da esso adottate nell'ambito della sua missione. L'articolo 155 del trattato, che prevede a tal fine un'attribuzione di competenze alla Commissione da parte del Consiglio, non limita questa attribuzione agli atti di natura non regolamentare.

63/64 Nell'articolo 19 del regolamento n. 17 il Consiglio ha stabilito che le imprese sottoposte ad una delle procedure previste dallo stesso regolamento hanno il diritto di essere sentite dalla Commissione. Nell'articolo 24 dello stesso regolamento il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad emanare norme di attuazione relative alle audizioni.

65/67 Poiché il principio dell'audizione degl'interessati da parte della Commissione è stato fissato dal Consiglio, le disposizioni che definiscono la procedura da seguire al riguardo, per quanto importanti, non sono che norme d'attuazione ai sensi dell'articolo 155. Il Consiglio aveva quindi la facoltà di affidare all'istituzione competente per l'applicazione di questa procedura

il compito di stabilirne le particolari modalità. L'eccezione d'illegittimità sollevata dalla ricorrente riguardo all'articolo 24 del regolamento n. 17 va quindi respinta.

68 La ricorrente sostiene inoltre che il progetto di regolamento n. 17 sottoposto al Parlamento non prevedeva l'attribuzione di competenza alla Commissione, cosicché il Parlamento non ha potuto esprimere il suo parere su questo punto.

69 Il suddetto progetto, nella versione approvata dal Parlamento (GU 1961, pag. 1416), contiene all'articolo 20 una disposizione sostanzialmente identica a quella dell'articolo 24 del regolamento n. 17.

70 Questa censura è quindi infondata.

*VI — Sulla censura relativa alla composizione dell'organo amministrativo*

71 La ricorrente denuncia la violazione del principio generale che impone la continuità nella composizione dell'organo amministrativo cui sono sottoposte questioni che possono dar luogo all'irrogazione di un'ammenda.

72 Poiché non esiste alcun principio generale del genere, questa censura è infondata.

*VII — Sul mezzo di violazione di forme sostanziali per difetto di motivazione*

73/75 Sotto l'aspetto della violazione di forme sostanziali, la ricorrente fa valere una serie di censure relative alla motivazione della decisione impugnata. Essa lamenta in primo luogo il fatto che la decisione abbia passato sotto silenzio alcune parti importanti della sua memoria di risposta alla comunicazione degli addebiti, riguardanti in particolare le caratteristiche del

mercato dei prodotti farmaceutici, nonché la mancanza di oggetto della protezione territoriale. Queste omissioni impedirebbero qualsiasi controllo sulla competenza della Commissione ad intervenire, in forza dell'articolo 85 del trattato, nel caso di un potenziale ostacolo al commercio fra gli Stati membri.

76/77 In forza dell'articolo 190 del trattato, la Commissione è tenuta a motivare le sue decisioni, facendo riferimento ai dati di fatto da cui dipende la giustificazione giuridica del provvedimento, nonché alle considerazioni che l'hanno indotta ad adottare la decisione. Non è tuttavia d'obbligo che la Commissione si pronunci su tutti i punti di diritto e di fatto che siano stati trattati dai singoli interessati durante la procedura amministrativa.

78 Per quanto riguarda più particolarmente le decisioni con cui viene inflitta un'ammenda, la motivazione deve ritenersi sufficiente allorché essa fa apparire in modo chiaro e coerente le considerazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa la condanna degli interessati, in modo da consentire sia a quest'ultimi sia alla Corte di conoscere i punti essenziali del ragionamento seguito dalla Commissione.

79/80 Dalla decisione risulta che la Commissione non ha ritenuto decisiva, ai fini della constatazione di una violazione delle norme sulla concorrenza contenute nel trattato, la situazione del mercato dei prodotti farmaceutici. La Commissione non ha quindi commesso alcuna violazione di forme sostanziali escludendo dalla motivazione della sua decisione elementi ch'essa riteneva, a torto o a ragione, estranei alla questione.

81 Per quanto riguarda la protezione territoriale, la decisione espone in modo chiaro e coerente i motivi di fatto e di diritto per i quali la Commissione ha fatto carico alla ricorrente di aver proceduto, d'intesa con altre imprese, ad una ripartizione dei mercati all'interno della Comunità.

82 Le suddette censure sono quindi infondate.

83/84 La ricorrente sostiene inoltre che alcuni « considerando » della decisione contengono delle contraddizioni. Tuttavia, poiché si è limitata ad indicare

questi « considerando » senza precisare la sua affermazione, la ricorrente non può utilmente valersi di questo mezzo.

85 La ricorrente deduce inoltre che la decisione impugnata contiene affermazioni non motivate o insufficientemente motivate.

86/88 Per quanto riguarda i passi criticati della motivazione che riguardano i danni causati dall'intesa agli acquirenti, si tratta di considerazioni che non hanno, nel ragionamento della Commissione, un peso determinante. Quanto alla presunta insufficiente motivazione delle affermazioni contenute nel n. 24, 2° e 3° comma, della decisione, questa censura rientra nell'ambito della prova dei fatti che sono alla base della decisione, e quindi nel merito. Le precisazioni contenute al riguardo nella decisione della Commissione sono sufficienti per comprendere il ragionamento della Commissione e per consentire il controllo della Corte.

89 Queste censure sono quindi infondate.

90 La ricorrente fa carico inoltre alla convenuta di aver violato l'articolo 4 del regolamento n. 99, in quanto alcuni punti della decisione impugnata — riguardanti in particolare la portata giuridica del gentlemen's agreement, dell'accordo per l'esportazione e della compensazione quantitativa — non figuravano nella comunicazione degli addebiti o vi apparivano sotto altra forma.

91/92 Va tuttavia osservato che la decisione non dev'essere necessariamente una copia della comunicazione degli addebiti. La Commissione, infatti, deve tener conto degli elementi che risultano dalla procedura amministrativa sia per far cadere censure che si rivelassero infondate, sia per correggere e completare, in fatto e in diritto, gli argomenti a sostegno delle censure ch'essa intenda far valere.

93/94 Quest'ultima possibilità non è in contrasto col diritto alla difesa sancito dall'articolo 4. Questo è rispettato allorché la decisione non pone a carico degli interessati infrazioni diverse da quelle contemplate nella comunica-

zione degli addebiti, e prende in considerazione soltanto fatti sui quali gli interessati hanno avuto modo di manifestare il proprio punto di vista.

95/96 Dal raffronto fra la comunicazione degli addebiti trasmessa alla ricorrente il 30 luglio 1968 ed il testo della decisione impugnata nulla risulta che sia in contrasto con quanto precede. Questa censura è quindi infondata.

97 La ricorrente fa carico infine alla Commissione di aver violato il principio giuridico generale secondo il quale si deve richiamare l'attenzione degli amministrati sulle possibilità d'impugnazione e sui termini impartiti al riguardo.

98 Poiché la ricorrente ha presentato il ricorso entro i termini, il presente mezzo è inconferente.

*VIII — Sulla censura relativa alla pubblicità data alla decisione*

99/100 La ricorrente fa carico alla Commissione di aver violato i principi sui quali è basato l'articolo 21 del regolamento n. 17, per avere comunicato alla stampa la decisione impugnata, ed averla pubblicata integralmente nella Gazzetta ufficiale delle Comunità, mentre essa non figura tra le decisioni di cui detto articolo prevede la pubblicazione. La convenuta avrebbe influito in tal modo sull'opinione pubblica a danno della reputazione della ricorrente e della sua posizione in borsa.

101/104 L'articolo 21 del regolamento n. 17, che prevede la pubblicazione di talune decisioni, non comprende quelle adottate in applicazione dell'articolo 15 dello stesso regolamento. Se è vero che la Commissione non era quindi tenuta a pubblicare la decisione impugnata, né la lettera né lo spirito dell'articolo 21 le impedivano di procedere a tale pubblicazione, visto che questa non costituiva una divulgazione del segreto degli affari delle imprese. La comunicazione alla stampa da parte dagli uffici della Commissione non alterava il senso, né il contenuto della decisione. La pubblicità data in tal modo alla decisione può anzi contribuire a garantire l'osservanza delle norme sulla concorrenza stabilite dal trattato.

105 Questa censura è quindi infondata.

## D — Nel merito

### *I — Sulla natura giuridica e sulla durata del gentlemen's agreement*

106/109 La ricorrente fa carico alla Commissione di aver considerato come un tutto inscindibile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 85, l'accordo per l'esportazione relativo al commercio con i paesi terzi e il gentlemen's agreement che disciplinava l'attività dei membri dell'intesa nel mercato comune. A differenza dell'accordo per l'esportazione, il gentlemen's agreement non costituirebbe un'accordo ai sensi dell'articolo 85, n. 1, e comunque avrebbe definitivamente cessato di esistere sin dalla fine di ottobre 1962. Il comportamento dei partecipanti all'accordo per l'esportazione non consentirebbe di concludere ch'essi abbiano continuato ad applicare le restrizioni della concorrenza originariamente previste dal gentlemen's agreement. Le conclusioni contrarie alle quali giunge la decisione impugnata sarebbero viziate in quanto basate su constatazioni inesatte.

110/112 Va osservato anzitutto che il gentlemen's agreement, la cui esistenza sino alla fine di ottobre 1962 è riconosciuta dalla ricorrente, aveva lo scopo di restringere la concorrenza nel mercato comune. I partecipanti all'accordo per l'esportazione avevano convenuto di agire in conformità al gentlemen's agreement, ed ammettono di essersi attenuti a quest'ultimo sino alla fine di ottobre 1962. Tale atto costituiva perciò la fedele espressione della comune volontà dei membri dell'intesa circa il loro comportamento nel mercato comune.

113/114 Esso conteneva inoltre una clausola, secondo cui la violazione del gentlemen's agreement avrebbe costituito ipso facto una violazione dell'accordo per l'esportazione. Stando così le cose, va tenuto conto di questo nesso nel

qualificare il gentlemen's agreement rispetto alle categorie di atti vietati dall'articolo 85 n. 1.

115/116 La convenuta fonda la sua tesi relativa al mantenimento in vigore del gentlemen's agreement fino al febbraio 1965 su documenti e dichiarazioni dei partecipanti all'intesa, che non consentono, dato il loro contenuto non chiaro e talvolta contraddittorio, di stabilire se le imprese di cui trattasi avessero inteso porre fine al gentlemen's agreement nella riunione del 29 ottobre 1962. È quindi necessario prendere in esame il comportamento delle imprese nel mercato comune dopo il 29 ottobre 1962 in merito ai quattro punti relativi alla ripartizione dei mercati nazionali, alla fissazione di prezzi uniformi, alla determinazione di quote di vendita e al divieto di fabbricare chinidina sintetica.

*II — Sulla protezione dei mercati nazionali dei produttori*

117/118 Il gentlemen's agreement garantiva la protezione dei singoli mercati nazionali a favore dei produttori dei vari Stati membri. Successivamente all'ottobre 1962, epoca in cui vendite di una certa importanza avevano luogo su uno di tali mercati da parte di produttori degli altri Stati (vendite di chinina e di chinidina in Francia), questi si allineavano sostanzialmente ai prezzi interni francesi, più elevati dei prezzi all'esportazione verso i paesi terzi.

119/121 Non sembra che si siano avute modifiche nel volume insignificante degli scambi fra gli altri Stati membri contemplati dalla clausola di protezione nazionale, nonostante le notevoli differenze esistenti fra i prezzi praticati in ciascuno di detti Stati. Le divergenze fra le varie legislazioni interne di questi Stati non bastano a spiegare tali differenze di prezzo, né la sostanziale mancanza di scambi. Per spiegare questi fatti è inutile il riferimento agli ostacoli che possono derivare per gli scambi di chinina e chinidina dalle differenze tra le legislazioni nazionali in materia di specialità farmaceutiche.

122/123 Lo scambio di corrispondenza avvenuto nel periodo ottobre-novembre 1963 fra i partecipanti all'accordo per l'esportazione, in merito alla protezione

dei mercati nazionali, conferma senz'altro la volontà delle imprese interessate di lasciare immutato questo stato di cose. Un'ulteriore conferma di questa volontà è stata data dalla Nedchem, in occasione della riunione delle imprese interessate tenutasi a Bruxelles il 14 marzo 1964.

124 Da tali circostanze risulta che, per quanto riguarda la restrizione della concorrenza derivante dalla protezione dei mercati nazionali dei produttori, questi, dopo la riunione del 29 ottobre 1962, hanno continuato ad attenersi al gentlemen's agreement del 1960 ed hanno confermato la loro comune volontà di agire in tal senso.

125 La ricorrente sostiene che, in particolare a causa della penuria di materie prime, la ripartizione dei mercati nazionali, quale risulta dalla scambio di lettere del periodo ottobre-novembre 1963, non poteva in alcun modo influire sulla concorrenza del mercato comune.

126/127 Nonostante la scarsezza delle materie prime e l'aumento della domanda dei prodotti in questione, constatati l'una e l'altro dalla decisione impugnata, una seria minaccia di penuria si è tuttavia manifestata soltanto nel 1964, a seguito dell'interruzione delle forniture dell'amministrazione americana alla Nedchem. D'altra parte, una situazione del genere non è in grado di legittimare un'intesa che ha per oggetto la restrizione della concorrenza nel mercato comune e che pregiudica gli scambi fra gli Stati.

128/130 La ripartizione dei mercati nazionali ha lo scopo di restringere la concorrenza e il volume degli scambi nel mercato comune. Se l'intesa ha potuto avere in pratica, quando si è manifestata la minaccia di penuria di materie prime, ripercussioni meno importanti sulla concorrenza e sul commercio internazionale che non in periodo normale, ciò non toglie che i partecipanti non avevano posto fine a tale ripartizione. La ricorrente, del resto, non ha fornito a questo riguardo alcun elemento decisivo per provare ch'essa aveva cessato di agire in conformità all'intesa prima della data di estinzione dell'accordo per l'esportazione.

131 Sono quindi infondati i mezzi diretti contro la parte della decisione relativa al mantenimento in vigore dell'accordo sulla protezione dei mercati nazionali dei produttori fino all'inizio del febbraio 1965.

*III — Sulla determinazione di prezzi di vendita concordati*

132/134 Per quanto riguarda la determinazione di prezzi di vendita concordati per i mercati non riservati (Unione belgo-lussemburghese ed Italia), il gentlemen's agreement prevedeva l'applicazione dei listini per l'esportazione nei paesi terzi, concordati in conformità all'accordo per l'esportazione. La determinazione di prezzi concordati per quasi tutta la produzione di chinina e di chinidina venduta nel mercato comune è in grado di pregiudicare il commercio fra gli Stati membri e limita gravemente la concorrenza nel mercato comune. Qualora, come sostiene la convenuta, i partecipanti all'accordo per l'esportazione avessero continuato sino al febbraio 1965 ad applicare, per le vendite nei suddetti Stati membri, i loro listini per l'esportazione, ciò proverebbe ch'esse hanno continuato ad attenersi alla parte del genltemens' agreement relativa alla fissazione di prezzi di vendita concordati.

135/137 Per il periodo novembre 1962-aprile 1964, i dati forniti dalla convenuta presentano una sostanziale e costante identità fra i prezzi dei listini per l'esportazione fissati nell'ambito dell'intesa ed i prezzi praticati dagl'interessati, compresa la ricorrente, per le vendite nei mercati nazionali non protetti della Comunità. Quando questi ultimi prezzi si discostano dai listini per l'esportazione, ciò avviene in funzione di ribassi o maggiorazioni che corrispondono in generale a quelli convenuti nell'ambito del gentlemen's agreement. La ricorrente non ha fornito alcuna prova che possa inficiare la validità di questa argomentazione.

138 D'altra parte, l'aumento dei prezzi nella misura del 15 %, concordato il 12 marzo 1964 in forza dell'accordo per l'esportazione, aumento che aveva fatto cessare l'opposizione della Nedchem, veniva uniformemente applicato, nonostante il fatto che questa impresa avrebbe preferito continuare a praticare prezzi più bassi, anche per le vendite in Italia, nel Belgio e nel Lussemburgo.

139 Da tali circostanze risulta che, in materia di prezzi di vendita, i partecipanti all'accordo per l'esportazione hanno continuato, dopo l'ottobre 1962,

a comportarsi nel mercato comune come se il gentlemen's agreement del 1960 fosse ancora in vigore.

140/142 Il comportamento tenuto dai membri dell'intesa in materia di prezzi, dal mese di maggio 1964, ha costituito oggetto di discussioni approfondite soltanto a seguito delle domande rivolte dalla Corte alla convenuta durante la fase orale del procedimento. Dal dibattito, tenuto conto dei dati forniti dalle parti, risulta che nel corso del 1964, e precisamente a decorrere dal mese di maggio, uno dei membri dell'intesa ha applicato sempre più di frequente prezzi che si discostavano dai listini per l'esportazione, senza che la convenuta sia stata in grado di dimostrare in modo convincente come questo fatto possa conciliarsi col mantenimento in vigore dell'accordo di cui trattasi. La mancata comunicazione agl'interessati del risultato dei controlli effettuati in Italia e nel Belgio, che ha reso impossibile qualsiasi spiegazione e discussione allo stadio della procedura amministrativa, sembra aver contribuito a tener in ombra fatti che avrebbero dovuto essere chiariti.

143/144 Stando così le cose, non è sufficientemente provato che la ricorrente abbia praticato, di comune accordo con gli altri produttori, prezzi uniformi per le sue vendite nell'Unione belgo-lussemburghese e in Italia, a partire dal maggio 1964. L'infrazione non riguarda quindi il periodo maggio 1964-febbraio 1965.

*IV — Sulle quote di vendita*

145 Circa la determinazione di quote di vendita per il mercato comune, che era accompagnata da un sistema di compensazione e costituiva un'ulteriore garanzia della ripartizione dei mercati nazionali, la ricorrente sostiene che la condizione indispensabile per il funzionamento di un sistema del genere, e cioè la reciproca informazione su tutte le vendite, comprese quelle effettuate nella Comunità, non si era più realizzata successivamente al mese di ottobre 1962.

146/147 Non risulta in modo certo che le informazioni degli interessati sulle vendite, prodotte dalla convenuta a sostegno della sua affermazione contraria, riguardino anche le vendite nel mercato comune. In genere questi documenti

si riferiscono invece espressamente alle « vendite all'esportazione », espressione mediante la quale i membri dell'intesa designavano abitualmente le vendite nei paesi terzi.

148/149 Da uno scambio di lettere del gennaio 1964 fra due membri dell'intesa risulta inoltre che anche la comunicazione dei dati relativi a queste vendite all'esportazione non veniva più effettuata regolarmente. La stessa convenuta, nella motivazione della decisione impugnata, riconosce che negli anni 1963-1964 il sistema delle compensazioni, che doveva garantire il rispetto delle quote, non veniva applicato a causa della scarsezza delle materie prime e della dilatazione della domanda, cosicché i membri dell'intesa non avevano più interesse ad effettuare forniture compensative fra loro.

150 La convenuta ha prodotto nella fase orale una tabella di dati relativi ai quantitativi di chinina venduti dalla Nedchem, dalla Boehringer e dalla Buchler, dal 1962 al 1964, allo scopo di dimostrare che tali quantitativi, considerati in percentuale sul totale delle quote, non si discostano sensibilmente, per il periodo in questione, dalle quote assegnate alle singole imprese nell'ambito dell'intesa, e che perciò il sistema delle quote aveva continuato a funzionare dopo il 1962.

151/153 Tuttavia la tabella summenzionata, che del resto non comprende le vendite di chinidina, fa apparire che, anche prendendo come base la media degli ultimi due anni, sussistono scarti non indifferenti per ciascuna delle tre imprese rispetto alle loro quote. I dati forniti dalla Commissione hanno inoltre carattere globale, in quanto si riferiscono a tutte le vendite di chinina degl'interessati, e non consentono quindi di stabilire quale sia stata l'evoluzione del comportamento di questi ultimi nel mercato comune. In mancanza di prove sufficienti circa il mantenimento in vigore del sistema delle quote per le vendite nel mercato comune successivamente all'ottobre 1962, si deve concludere che le censure della ricorrente relative a questa parte della decisione impugnata sono fondate.

## V — *Sulle limitazioni imposte alla produzione di chinidina sintetica*

154/156 Il gentlemen's agreement vietava al gruppo delle imprese francesi la produzione di chinidina sintetica. Data la gravità delle restrizioni imposte

a talune imprese di uno Stato membro a favore di imprese di altri Stati membri, e tenuto conto dell'importanza di queste imprese sul mercato di cui trattasi, tale divieto ha manifestamente lo scopo di restringere il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune e può pregiudicare il commercio fra gli Stati membri. La circostanza che le imprese francesi non sarebbero state in grado, all'epoca in cui l'accordo era stato concluso, di produrre chinidina sintetica non può legittimare una restrizione del genere, che escludeva qualsiasi possibilità da parte loro d'intraprendere tale attività.

157/158 Il fatto che le imprese francesi abbiano accettato questa limitazione della loro libertà d'azione può spiegarsi col loro interesse — visti i prezzi particolarmente elevati ch'esse praticavano per i loro prodotti in Francia — a conservare la protezione di cui fruivano sul loro mercato nazionale. Tenendo conto del nesso esistente fra queste due restrizioni della concorrenza, si può logicamente concludere che il divieto di produrre abbia avuto la stessa durata della detta protezione.

159/161 Se è vero che la Boehringer, nel marzo 1964, cedeva una licenza per la produzione di chinidina al membro inglese ancora partecipante alla intesa, al quale il gentlemen's agreement imponeva un divieto analogo a quello imposto alle imprese francesi, ciò non modifica affatto le precedenti constatazioni sui rapporti esistenti tra le imprese francesi ed i membri tedeschi e olandesi dell'impresa. A causa della scarsezza di materie prime, di cui dà atto la decisione impugnata (n. 29, ultimo comma), è possibile che la protezione dei mercati nazionali non abbia, nell'ultimo periodo, esplicato effetti rilevanti sul piano della concorrenza e degli scambi fra gli Stati membri; ciò non toglie però che questa intesa è rimasta in vigore sino al febbraio 1965. In mancanza di qualsiasi prova contraria e in considerazione del nesso sopra indicato fra i due aspetti dell'intesa, si deve ritenere che l'accordo che restringeva la libertà di produzione delle imprese francesi abbia avuto la stessa durata.

162 Le censure che la ricorrente deduce in proposito sono quindi infondate.

*VI — Valutazione globale dell'intesa nel mercato comune*

163/165 Da tutto quanto precede risulta che la ricorrente ha partecipato con altri produttori di chinina e di chinidina ad un'intesa vietata dall'articolo 85 del

trattato CEE. Quest'intesa è rimasta in vigore, per la maggior parte dei suoi aspetti, anche dopo la riunione del 29 ottobre 1962. Seri dubbi circa il mantenimento in vigore dell'intesa dopo il 1962 sussistono unicamente per quanto riguarda l'applicazione delle quote di vendita.

166/167 Tuttavia, la circostanza che le imprese non abbiano continuato ad applicare il sistema delle quote non sembra aver sensibilmente migliorato le condizioni della concorrenza, dal momento ch'esse hanno continuato a praticare prezzi concordati, a procedere uniformemente, per le vendite nel mercato comune, ad aumenti dei prezzi decisi in comune nell'ambito dell'accordo per l'esportazione e messi in atto nel marzo e nell'ottobre 1964, e infine ad applicare la protezione dei rispettivi mercati nazionali e il divieto di produrre chinidina sintetica imposto alle imprese francesi. L'applicazione di prezzi uniformi per le vendite in Italia, nel Belgio e nel Lussemburgo ha potuto ciò nondimeno essere accertata soltanto fino all'aprile 1964.

168/169 Infine, anche ammettendo che l'accordo per l'esportazione abbia potuto funzionare indipendentemente dall'accordo relativo al mercato comune, va constatato che in realtà i membri dell'intesa hanno attribuito grande importanza al fatto che i due accordi venissero applicati congiuntamente. Benché a decorrere dall'ottobre 1963 l'accordo per l'esportazione sia stato dichiarato « sospeso », dalle dichiarazioni rilasciate dagl'interessati nelle riunioni tenutesi in epoca successiva, nonché in generale dal loro ulteriore comportamento, risulta chiaramente ch'essi erano sempre interessati a che l'accordo rimanesse in vita, in particolare al fine di una sua eventuale applicazione nel mercato comune.

*VII — Sulle censure relative all'ammenda*

170/171 La ricorrente fa carico alla Commissione di averle inflitto un'ammenda per un'infrazione ormai cessata. Essa sostiene che le ammende di cui all'articolo 15, n. 2 del regolamento n. 17 hanno il carattere di penalità di mora, non già di sanzioni penali.

172/174 La Corte osserva invece che le sanzioni previste dall'articolo 15 del regolamento n. 17 non hanno il carattere di penalità di mora. Esse hanno lo scopo di reprimere comportamenti illeciti, come pure di prevenire il loro ripetersi. Questa finalità non potrebbe essere adeguatamente raggiunta qualora l'applicazione della sanzione fosse limitata alle sole infrazioni attuali.

175/176 Il potere d'infliggere sanzioni spettante alla Commissione non è affatto menomato dalla circostanza che il comportamento che costituisce l'infrazione e la possibilità ch'esso produca effetti dannosi siano cessati. La valutazione della gravità dell'infrazione, ai fini della determinazione dell'importo dell'ammenda, deve avvenire tenendo conto, in particolare, della natura delle restrizioni imposte alla concorrenza, del numero e della importanza delle imprese interessate, della parte del mercato ch'esse rispettivamente controllano nella Comunità, nonché della situazione del mercato all'epoca in cui è stata commessa l'infrazione.

177 La ricorrente solleva un'eccezione d'illegittimità riguardo al summenzionato articolo 15, in quanto il regime delle ammende previsto da questa disposizione sarebbe sostanzialmente diverso dal sistema previsto nel progetto della Commissione su cui era stato sentito il Parlamento europeo.

178 Il progetto di regolamento sul quale il Parlamento è stato consultato non ha però subito, in complesso, modifiche sostanziali.

179 L'eccezione d'illegittimità va quindi respinta.

180 La ricorrente chiede alla Corte di annullare o almeno di ridurre notevolmente l'ammenda, in quanto l'infrazione di cui le si fa carico avrebbe un carattere « puramente formale ».

181 Essa sostiene inoltre che esiste una sproporzione fra l'ammenda inflitta e l'infrazione commessa, tenuto conto del fatto che nell'ambito dell'intesa essa ha sempre proposto di mantenere i prezzi ad un livello ragionevole.

182 Dalle considerazioni già svolte in merito alle censure relative alla constatazione dei fatti su cui si basa la decisione litigiosa risulta che l'infrazione non ha carattere puramente formale.

183 La decisione impugnata riconosce espressamente al n. 40, 3° comma, che la ricorrente, a varie riprese, si è dichiarata favorevole a prezzi relativamente bassi.

184 La Commissione ha quindi tenuto conto di questo elemento nella determinazione dell'ammenda.

185 Le circostanze attenuanti prese in considerazione a favore della ricorrente hanno fatto sì che l'ammenda inflittale, rispetto a quelle irrogate agli altri membri dell'intesa, è in proporzione inferiore alla quota assegnatale nell'ambito dell'intesa.

186 L'importo relativamente elevato dell'ammenda posta a carico della ricorrente si giustifica tuttavia col fatto che questa impresa controlla la maggior parte del mercato dei prodotti litigiosi, come pure con l'influenza preponderante da lei esercitata nell'elaborazione e nell'attuazione degli accordi, e con la gravità e la volontarietà delle infrazioni commesse.

187 Quanto si afferma nella decisione impugnata circa le infrazioni imputabili alla ricorrente è perciò sostanzialmente fondato.

188 Il fatto che non si debbano prendere in considerazione la determinazione di quote di vendita per il periodo novembre 1962-febbraio 1965 e la determinazione di prezzi di vendita per il periodo maggio 1964-febbraio 1965 non diminuisce sensibilmente la gravità delle restrizioni della concorrenza derivanti dall'intesa.

189 È quindi giustificata soltanto una lieve diminuzione dell'ammenda, che va ridotta a 200 000 u.c.

Sulle spese

190 Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2, 1° comma, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

191 La ricorrente è rimasta soccombente nei capi principali della domanda. Le spese del giudizio vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

visti 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, ed in ispecie l'articolo 85,
visti i regolamenti 17/62 del Consiglio e 99/63 della Commissione della Comunità economica europea,
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 di annullamento è respinto.

2° La decisione della Commissione delle Comunità europee 16 luglio 1969 (GU n. L/192, pag. 5 e segg.) è modificata nella misura in cui all'articolo 1 essa constata che la ricorrente ha applicato le clausole del gentlemen's agreement del 9 aprile 1960 relative al sistema delle quote e della perequazione quantitativa nel periodo novembre 1962-febbraio 1965, e quelle relative alla determinazione dei prezzi e degli sconti per l'esportazione di chinina e di chinidina nel periodo maggio 1964-febbraio 1965.

3° L'ammenda inflitta alla ricorrente con la decisione summenzionata viene ridotta a 200 000 unità di conto.

4° La ricorrente è condannata alle spese di causa.

Così deciso a Lussemburgo, il 15 luglio 1970.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Lecourt | | Monaco | Pescatore |
| Donner | Trabucchi | Strauß | Mertens de Wilmars |

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 15 luglio 1970.

| | |
|---|---|
| Il cancelliere | Il presidente |
| A. Van Houtte | R. Lecourt |