SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
23 febbraio 1994 *

Nelle cause riunite T-39/92 e T-40/92,

Groupement des cartes bancaires «CB», gruppo di interesse economico di diritto francese, con sede in Parigi, con gli avv.ti Alain Georges, del foro di Parigi, e Aloyse May, del foro di Lussemburgo, nonché, durante la fase orale, con l'avv. Hugues Calvet, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

e

Europay International SA (già Eurocheque International sc), società di diritto belga, con sede in Waterloo (Belgio), con l'avv. Pierre Van Ommeslaghe, patrocinante dinanzi alla Cour de cassation del Belgio, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Jean-Claude Wolter, 11, rue Goethe,

ricorrenti,

contro

* Lingua processuale: il francese.

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Enrico Traversa, membro del servizio giuridico in qualità di agente, assistito dall'avv. Hervé Lehman, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/212/CEE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/30.717-A — Eurocheque: accordo di Helsinki, GU L 95, pag. 50), o, in via subordinata, l'annullamento o la riduzione delle ammende inflitte alle ricorrenti,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dai signori R. Schintgen, presidente, R. García-Valdecasas, H. Kirschner, B. Vesterdorf e K. Lenaerts, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 22 settembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti del ricorso

L'accordo Package Deal

1 Il 31 ottobre 1980 è stato concluso dalle banche, casse di risparmio e altri istituti di credito che aderiscono al sistema Eurocheque l'accordo denominato «Package Deal» sulle commissioni, sulle date di valuta e sull'incasso centralizzato degli eurocheque uniformi emessi in moneta locale e sull'apertura del settore non bancario. L'accordo, concluso per il periodo compreso tra il 1° maggio 1981 e il 30 aprile 1986, era applicabile in una prima fase ai paesi degli istituti emettenti assegni eurocheque uniformi; di quegli istituti, cioè, che rilasciano alla loro clientela carte di garanzia assegni ed emettono assegni utilizzabili nell'ambito del sistema Eurocheque. Per sua espressa disposizione, l'accordo può essere esteso ai paesi degli istituti accettanti, i quali cioè non rilasciano carte di garanzia né assegni utilizzabili nel quadro del sistema Eurocheque, ma negoziano ai loro sportelli gli assegni garantiti, in quanto siano disposti ad aprire il settore commerciale agli eurocheque uniformi.

2 L'accordo Package Deal, il quale si inserisce negli accordi Eurocheque, fissa essenzialmente i principi seguenti:

— il settore commerciale (boutique, grandi magazzini, stazioni di servizio, alberghi e ristoranti) deve essere aperto ufficialmente all'accettazione di eurocheque uniformi ed essere informato delle condizioni di garanzia;

— gli eurocheque uniformi devono essere tratti nella moneta del paese straniero visitato;

— una commissione dell'1,25% dell'ammontare dell'assegno, senza limite minimo, sarà applicata ad ogni eurocheque uniforme tratto all'estero in moneta locale. Tale commissione non è più prelevata dalla banca negoziatrice all'atto del pagamento, né dall'esercizio commerciale all'atto dell'accettazione dell'assegno, ma è pagata al momento del rimborso degli assegni da parte del centro di compensazione.

3 Le istruzioni vigenti nell'ambito del sistema Eurocheque precisano che, «qualora per il pagamento degli assegni si applichi una tariffazione bancaria nazionale, quest'ultima non deve danneggiare gli eurocheque uniformi esteri» e che «le banche del paese interessato si impegnano a non prelevare commissioni speciali a carico di chi accetta eurocheque uniformi».

4 L'accordo Package Deal è stato notificato alla Commissione il 7 luglio 1982 da un amministratore delegato della Deutsche Bank AG di Francoforte sul Meno, in qualità di presidente dell'Assemblea Eurocheque e dell'Eurocheque Working Group, nonché a nome e per conto di ogni gruppo nazionale componente le due assemblee, in conformità al mandato ricevuto a tal fine da queste ultime durante la loro riunione comune del 20 maggio 1982. Secondo il formulario A/B della notificazione, l'Association française des banques (in prosieguo: la «AFB») compare tra gli organismi finanziari aderenti all'accordo.

5 Con lettera datata 29 luglio 1982, la Commissione comunicava al segretario generale della Eurocheque International di ricevere costantemente lamentele da parte di persone le quali, soprattutto in Francia, erano obbligate a pagare al venditore commissioni su piccoli acquisti e alle quali nondimeno la loro banca addebitava la commissione dell'1,25% dell'importo dell'assegno, prevista dagli accordi Eurocheque.

6 Il 24 agosto 1982 il segretario generale della Eurocheque International rispondeva alla Commissione che il problema delle commissioni «selvagge» e dei doppi prelievi era sempre stato una grossa fonte di preoccupazione e che l'accordo Package Deal era stato ideato proprio per porvi rimedio. Egli inoltre spiegava che solo la Banque populaire e il Crédit mutuel, emittenti di eurocheque uniformi, applicavano integralmente gli accordi Eurocheque, non chiedendo al cliente nessuna commissione all'atto del ritiro di danaro contante o di un acquisto. Le altre banche, al contrario, e soprattutto quelle aderenti al Groupement Carte bleu, avrebbero accettato di applicare l'accordo Package Deal solo nel caso di prelievi presso le loro agenzie. Ai commercianti titolari di un conto presso dette banche, all'atto della presentazione di eurocheque stranieri presso le loro agenzie, verrebbe applicata una tassazione variabile, di importo spesso pari alla commissione pagata sugli assegni tratti sull'estero. Dichiarandosi consapevole della situazione esistente in Francia, il segretario generale rassicurava la Commissione del fatto che la Eurocheque International stava concentrando tutti i suoi sforzi sulle trattative con le banche interessate, al fine di ottenere un'applicazione integrale dell'accordo Package Deal.

7 Il 10 dicembre 1984 la Commissione emanava la decisione 85/77/CEE, relativa ad una procedura ai sensi dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/30.717 — Eurocheques uniformi, GU 1985, L 35, pag. 43), dichiarando inapplicabili le disposizioni dell'art. 85, n. 1, all'accordo Package Deal per il periodo dal 7 luglio 1982 al 30 aprile 1986.

8 Il 25 ottobre 1985, su iniziativa del Groupement des cartes bancaires «CB» (in prosieguo: il «Groupement»), il quale, fin dalla sua costituzione nel 1984, svolge per la Francia la funzione di comunità nazionale Eurocheque in sostituzione della AFB, la tariffazione uniforme addebitata dai membri del Groupement per i pagamenti mediante carta CB è stata abbandonata.

9 Il 5 maggio 1986 la Eurocheque International chiedeva alla Commissione il rinnovo dell'esenzione dell'accordo Package Deal. Il 10 luglio 1986 la Commissione indirizzava alla Eurocheque International una lettera di archiviazione provvisoria,

con validità fino al 30 dicembre 1987, in attesa di una revisione dell'accordo Package Deal.

10 Il 16 dicembre 1987 la Eurocheque International notificava alla Commissione il nuovo accordo Package Deal, concluso il 5 giugno 1987 per una durata indeterminata, il quale doveva entrare in vigore il 1° gennaio 1988. L'accordo ribadisce il principio di una commissione massima, fissata all'1,60% dell'importo dell'assegno dall'Assemblea Eurocheque in occasione della riunione straordinaria del 24 aprile 1986, e introduce inoltre una commissione minima, non espressa in percentuale, del controvalore approssimativo di 2 franchi svizzeri (SFR) per assegno eurocheque, applicabile a tutte le operazioni nelle quali il massimo dell'1,60% rappresenta un importo inferiore a detto controvalore.

L'accordo di Helsinki

11 In occasione della riunione dell'Assemblea Eurocheque, tenutasi ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983, tra le banche e le istituzioni finanziarie francesi, da un lato, e l'Assemblea Eurocheque, dall'altro, veniva concluso un «accordo sull'accettazione da parte dei commercianti in Francia degli assegni Eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere». L'accordo afferma quanto segue:

«Le banche e le istituzioni finanziarie francesi convengono con la Comunità Internazionale Eurocheque che i commercianti affiliati al Groupement Carte bleu e/o Eurocard France SA accetteranno, a decorrere dal primo dicembre 1983, gli assegni eurocheque esteri emessi in Franchi Francesi per il pagamento di beni e servizi alle stesse condizioni praticate dalle organizzazioni precitate; conseguentemente, il Groupement Carte bleu, da una parte, il Crédit Agricole e il Crédit Mutuel, dall'altra, si impegnano ad adottare le seguenti misure:

1. I commercianti affiliati alle reti Carte bleu ed Eurocard saranno informati in merito alle condizioni da rispettare all'atto dell'accettazione di eurocheque esteri per godere della garanzia.

2. I commercianti affiliati alle reti Carte bleu ed Eurocard riceveranno l'autoadesivo per vetrina "ec" e lo attaccheranno in modo visibile per rendere noto ai clienti esteri che si accettano eurocheque.

3. Per gli acquisti pagati con eurocheque, i membri del Groupement Carte bleu e di Eurocard addebiteranno ai commercianti iscritti presso la loro organizzazione una commissione che non potrà essere superiore a quella applicabile per i pagamenti effettuati con Carte bleu e con Eurocard.

4. Le banche aderenti al Groupement Carte bleu e ad Eurocard vigileranno affinché i commercianti iscritti a dette organizzazioni non maggiorino il prezzo degli acquisti pagati con eurocheque, neanche se si tratta di offerte speciali o di saldi.

5. Se il commerciante iscritto contravviene ai principi sopra enunciati, le banche e le istituzioni finanziarie francesi interverranno tempestivamente per assicurarne il rispetto in futuro. Qualora la commissione riscossa sia stata accollata al portatore dell'eurocheque estero, le banche e le istituzioni finanziarie francesi restituiranno l'importo corrispondente alla banca emittente. In caso di recidiva, le banche e le istituzioni finanziarie francesi adotteranno sanzioni identiche a quelle praticate nello stesso caso per la Carte bleu o per Eurocard.

6. In sede di compensazione degli eurocheque esteri emessi in Francia e conformemente alle disposizioni dell'accordo Package Deal, una commissione dell'1,25% dell'importo del totale degli assegni precitati sarà aggiunta e riscossa attraverso le centrali di compensazione.

7. Tutte le disposizioni saranno attuate immediatamente, affinché l'accordo entri in vigore, al più tardi, il 1° dicembre 1983.

8. Entro la fine del 1984 si farà un bilancio dell'esperienza acquisita in materia di tariffazione.

9. Nell'ambito del presente accordo, non appena sarà tecnicamente possibile, le banche e le istituzioni finanziarie francesi adotteranno le procedure per lo scambio e la compensazione automatica dei dati relativi agli eurocheque».

12 Il 14 ottobre 1983 il Groupement Carte bleu rendeva noto alla Commissione che le banche francesi, al fine di permettere ai portatori stranieri di eurocheque di usufruire in modo migliore di tale sistema di pagamento in Francia, avevano recentemente concordato di offrire ai commercianti affiliati alle reti Carte bleu ed Eurocard France la possibilità di incassare gli eurocheque esteri da loro ricevuti in pagamento con la stessa tariffazione applicata alle contrattazioni da loro realizzate mediante Carte bleu, carta Visa o carta Eurocard; i commercianti si erano contestualmente impegnati a non accollare al portatore l'ammontare della commissione applicata. Il Groupement Carte bleu aggiungeva che le banche francesi offrivano detto servizio ai portatori di eurocheque esteri senza che ai portatori di una Carte bleu fosse concessa la reciprocità negli esercizi commerciali aderenti al sistema Eurocheque all'estero.

13 Il 19 settembre 1984 la Commissione rendeva noto alla AFB che nel gennaio 1983 il Crédit Lyonnais aveva applicato una commissione d'incasso del 4,60% sull'importo di un assegno a quest'ultimo presentato e chiedeva alla AFB di indicarle quali fra le banche ad essa aderenti applicavano in genere una commissione d'incasso e, conseguentemente, applicavano gli accordi Eurocheque solo in forma parziale.

14 L'11 ottobre 1984, la Eurocheque International rendeva noto alla Commissione che «in seguito all'accordo con le banche francesi in materia di accettazione, entrato in vigore nel maggio 1984, i commercianti affiliati alle reti Carte bleu ed Eurocard France si impegnano a non applicare più commissioni per pagamenti

mediante eurocheque. Di contro, non esiste una regolamentazione giuridica formale per i pagamenti mediante eurocheque presso commercianti non affiliati o presso privati, e questi ultimi devono pagare commissioni, di importo variabile da una banca all'altra, per la presentazione di eurocheque esteri (...)». Dichiarandosi sensibile nei riguardi di tale problema, la Eurocheque International s'impegnava a fare del suo meglio per porvi rimedio nel corso delle sue trattative con le banche francesi.

15 Il 17 ottobre 1984, la AFB rispondeva alla Commissione che le banche francesi avevano aderito al Package Deal unicamente per «risolvere il problema della mancanza di danaro contante» degli stranieri in Francia. Sempre secondo la AFB, al contrario, le banche aderenti alla stessa, così come altre banche europee, non avevano aderito agli altri accordi Eurocheque riguardanti l'accettazione, nel settore commerciale, di assegni garantiti o la presentazione all'incasso di eurocheque esteri da parte di privati. In tali ipotesi, si ricorreva pertanto alle consuete procedure per l'incasso di assegni tratti sull'estero. Benché le banche tedesche e del Benelux, le quali avevano sviluppato in modo massiccio il sistema Eurocheque, non garantissero la reciprocità, le banche francesi membri del Groupement Carte bleu accettavano, a titolo sperimentale, di aprire la loro rete di commercianti agli eurocheque esteri alle stesse condizioni offerte ai clienti titolari di una Carte bleu o di una carta Visa. Quest'accordo, il quale si estendeva a quasi 300 000 commercianti in Francia, esulava dall'ambito del Package Deal. Dette banche francesi, pertanto, rispettavano pienamente gli accordi da loro sottoscritti.

16 Il 12 novembre 1984, la Caisse nationale de Crédit agricole rispondeva alla Commissione di aver sempre raccomandato alle casse regionali l'applicazione di una tariffazione ai commercianti i quali presentavano all'incasso eurocheque uniformi, e ciò per rispettare il principio della tassazione della garanzia di pagamento concessa ai commercianti, già vigente per i pagamenti mediante carta e, soprattutto, mediante Eurocard. Nell'ottobre del 1983 la comunità Eurocheque avrebbe approvato l'applicazione di detta tariffazione da parte delle banche francesi ai commercianti, purché venissero rispettati i principi seguenti: fissazione di una percentuale della commissione sugli eurocheque presentati all'incasso dai commercianti, «pari al massimo» a quella applicata ai pagamenti mediante carta Eurocard o Carte bleu e divieto di trasferirne l'onere sui portatori di eurocheque.

17 Il 10 febbraio 1985 la Caisse nationale de Crédit agricole rendeva noto alla Commissione che le casse regionali avevano deciso di adeguarsi all'accordo Package Deal e che erano state tutte le banche francesi aderenti alle reti Carte bleu o Eurocard France a convenire con la comunità Eurocheque l'applicazione di una tariffazione ai commercianti francesi all'atto della presentazione all'incasso di eurocheque esteri.

18 In seguito a una domanda di informazioni indirizzatale l'11 aprile 1989, in cui la Commissione faceva menzione della riscossione irregolare di una commissione in taluni paesi — soprattutto in Francia —, il 7 giugno 1989 la Eurocheque International (diventata nel 1988 la Eurocheque International sc, in prosieguo: la «Eurocheque International») rispondeva che nel corso della riunione tenutasi ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983 era stato concluso un accordo interno tra gli istituti finanziari francesi e l'Assemblea Eurocheque. La decisione adottata sarebbe stata iscritta a verbale e non consisterebbe in un documento formale firmato dalle parti.

19 Il 17 agosto 1989 la Eurocheque International ha «fatto giungere» l'accordo di Helsinki alla Commissione.

20 Il 16 luglio 1990 il Groupement ha formalmente notificato l'accordo di Helsinki alla Commissione.

La procedura amministrativa relativa all'accordo Package Deal

21 In una lettera inviata alla Eurocheque International in data 21 dicembre 1989 la Commissione costatava che il rinnovo dell'esenzione poneva in particolare il problema dell'accordo di Helsinki e annunciava che, in assenza di proposte da parte di Eurocheque International, il sistema Eurocheque avrebbe costituito oggetto di una comunicazione degli addebiti.

22 Il 31 luglio 1990 la Commissione indirizzava alla Eurocheque International una comunicazione degli addebiti riguardante al tempo stesso il nuovo accordo Package Deal e l'accordo di Helsinki.

23 Il 24 aprile 1991 la Eurocheque International, facendo riferimento a un incontro del 21 marzo 1991, faceva giungere alla Commissione un nuovo progetto di accordo Package Deal e si dichiarava disposta ad annullare l'accordo di Helsinki, sottolineando però che, nell'interesse del consumatore, era conveniente salvaguardare il principio del pagamento dell'intero importo dell'eurocheque all'atto della sua utilizzazione.

24 In seguito a precisazioni fornitele il 4 giugno 1991 dal direttore generale della concorrenza in merito alle modificazioni che la Commissione desiderava fossero apportate all'accordo Package Deal, il 31 luglio 1991 la Eurocheque International rispondeva che le banche europee avevano mutato parere in merito alla tariffazione delle rimesse di eurocheque, che auspicavano una piena libertà tariffaria nei confronti dei loro clienti e che pertanto non potevano accettare il principio della gratuità dell'eurocheque, in quanto ciò avrebbe imposto un accordo interbancario avente ad oggetto l'applicazione di una commissione zero alla clientela.

La procedura amministrativa relativa all'accordo di Helsinki

25 Il 31 luglio 1990, contemporaneamente a quella indirizzata alla Eurocheque International in merito sia al nuovo accordo Package Deal sia all'accordo di Helsinki, la Commissione indirizzava al Groupement una comunicazione degli addebiti limitata all'accordo di Helsinki. In detta comunicazione la Commissione sottolineava innanzitutto che l'esame della domanda per il rinnovo dell'esenzione dell'accordo Package Deal, nonché diverse denunce inoltrate presso di lei nelle forme di rito, avevano evidenziato i problemi sollevati dalle condizioni di accettazione degli eurocheque esteri nel settore commerciale in Francia; eurocheque che avevano costituito oggetto di un accordo siglato a Helsinki il 19 e 20 maggio 1983 e non notificato alla Commissione. Quest'ultima rilevava poi che due giorni dopo una riunione, durante la quale i rappresentanti della direzione generale della concorrenza avevano confermato che una comunicazione degli addebiti riguardante l'accordo di Helsinki era stata redatta e si trovava all'esame dei vari servizi della Commissione, con lettera datata 13 luglio 1990 il Groupement aveva avvertito la direzione generale di aver appena notificato l'accordo di Helsinki alla Commissione. La comunicazione, la quale indicava che la Commissione intendeva accertare che fossero soddisfatte le condizioni per l'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato riguardo all'accordo di Helsinki, rilevava tuttavia che non occorreva esaminare la questione, se l'accordo soddisfacesse o meno i quattro requisiti di cui all'art. 85, n. 3, per poter godere di un'esenzione, giacché, ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»), la dichiarazione di cui all'art. 85, n. 3, non può essere rilasciata fino a quando non sia stato notificato l'accordo di cui trattasi. La comunicazione aggiungeva che, ammesso anche che fosse stato notificato, l'accordo di Helsinki non soddisfaceva le quattro condizioni necessarie all'applicazione dell'art. 85, n. 3, poiché la decisione di esenzione dell'accordo Package Deal, del 1984, aveva evidenziato con chiarezza, nel punto 40, che siffatti accordi, applicabili nei rapporti tra le banche e i loro clienti, non potrebbero comunque essere considerati indispensabili ai sensi dell'art. 85, n. 3, lett. a). La comunicazione aggiungeva ad abundantiam che, come sottolineato nel punto 43 della decisione di esenzione, accordi del genere portano alla completa eliminazione della concorrenza.

26 Dopo che il Groupement, la Eurocheque International e le associazioni degli istituti finanziari aderenti alla Eurocheque International avevano indirizzato alla

Commissione le loro memorie di risposta alla comunicazione degli addebiti, il 28 novembre 1990 si svolgeva un'audizione cui assistevano rappresentanti della Commissione, degli Stati membri, della Eurocheque International e del Groupement.

27 L'Assemblea Eurocheque, riunitasi a Shannon (Irlanda) nei giorni 9 e 10 maggio 1991, riaffermava il principio per cui le banche sono libere di addebitare una commissione ai commercianti loro clienti. Tuttavia, parlando delle continue obiezioni della Commissione, l'Assemblea esprimeva l'intenzione di dar prova di buona volontà ponendo fine all'accordo di Helsinki, pur contestando l'affermazione che esso avesse un carattere anticoncorrenziale. L'Assemblea conferiva a un apposito gruppo di lavoro il compito di redigere un nuovo accordo Package Deal.

28 Il 22 maggio 1991 il Groupement informava la Commissione in merito alla decisione dell'Assemblea Eurocheque di porre fine agli accordi di Helsinki in considerazione dell'opposizione manifestata dai servizi della Commissione.

29 Il 28 maggio 1991, con una circolare, il Groupement rendeva noto ai suoi membri che l'Assemblea Eurocheque aveva deciso di abrogare gli accordi di Helsinki nella riunione dei giorni 9 e 10 maggio 1991 e che l'accettazione degli assegni eurocheque sarebbe stata ormai totalmente indipendente dalle condizioni finanziarie che gli istituti del Groupement applicavano per l'inoltro dei pagamenti con carte bancarie CB.

30 Il 5 giugno 1991 la Eurocheque International informava la Commissione di essere disposta a porre fine all'accordo di Helsinki.

31 Il 19 giugno 1991 la Commissione indirizzava al solo Groupement una comunicazione supplementare degli addebiti, avente ad oggetto l'accordo di Helsinki. La Commissione sottolineava al riguardo che, innanzitutto, essa non aveva ritenuto opportuno, malgrado la notificazione dell'accordo di Helsinki, interrompere la procedura della comunicazione degli addebiti la quale si inseriva nell'ambito più ampio di una comunicazione degli addebiti relativa a tutto il sistema Eurocheque. La Commissione poi ricordava che la comunicazione degli addebiti, rispondendo in anticipo alla notificazione dell'accordo di Helsinki, la cui eventualità era stata prevista dalla Commissione, concludeva nel senso che le condizioni di cui all'art. 85, n. 3, del Trattato non erano comunque soddisfatte. Essa aggiungeva che la notificazione dell'accordo di Helsinki non conteneva elementi tali da modificare la valutazione giuridica da lei formulata al riguardo nella comunicazione degli addebiti; al contrario, alcune informazioni su circostanze di fatto o taluni argomenti contenuti nella notificazione o addotti successivamente dal Groupement confermavano gli addebiti cui essa era giunta. La Commissione spiegava che, preoccupata del rispetto assoluto dei diritti delle parti, aveva ritenuto opportuno completare la comunicazione degli addebiti del 31 luglio 1990 con alcune considerazioni relative all'applicazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato, dato che la comunicazione iniziale degli addebiti non aveva risposto agli argomenti esposti in merito dal Groupement nella sua notificazione.

32 Il 20 giugno 1991 la Commissione indirizzava «per conoscenza» alla Eurocheque International copia della comunicazione supplementare degli addebiti.

33 L'11 luglio 1991 il Groupement faceva pervenire alla Commissione una memoria di risposta alla comunicazione supplementare degli addebiti.

La decisione impugnata

34 Il 25 marzo 1992 la Commissione adottava la decisione 92/212/CEE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/30.717-A — Eurocheque: accordo di Helsinki; GU L 95, pag. 50), la quale contiene il dispositivo seguente:

«Articolo 1

L'accordo concluso nel corso dell'assemblea Eurocheque, tenutasi ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983, tra le istituzioni finanziarie francesi e l'assemblea

Eurocheque, in merito all'accettazione in Francia, da parte dei commercianti, di eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere, accordo che è stato in vigore dal 1° dicembre 1983 al 27 maggio 1991, costituisce un'infrazione all'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato CEE.

Articolo 2

La domanda di esenzione ai sensi dell'art. 85, paragrafo 3, del Trattato CEE, a favore dell'accordo menzionato all'articolo 1, per il periodo compreso fra il 16 luglio 1990, data della notificazione, e il 27 maggio 1991, data della risoluzione dell'accordo, è respinta.

Articolo 3

1. Un'ammenda di 5 000 000 di ecu è inflitta al Groupement des cartes bancaires "CB" e un'ammenda di 1 000 000 di ecu è inflitta ad Eurocheque International sc a motivo dell'infrazione di cui all'articolo 1.

2. [omissis]

3. [omissis]

Articolo 4

[omissis]».

La decisione è stata notificata, in un primo tempo, il 25 marzo 1992 e, dopo, il 31 marzo 1992.

Procedimento e conclusioni delle parti

35 A seguito dei fatti sopra descritti, il Groupement e la Eurocheque International sc, con atti introduttivi depositati nella cancelleria del Tribunale il 25 maggio 1992, hanno proposto i ricorsi in esame (cause T-39/92 e T-40/92), di cui hanno chiesto la riunione.

36 Con ordinanza 29 giugno 1992 il presidente della prima sezione ha disposto la riunione delle cause T-39/92 e T-40/92, ai fini della fase scritta e della fase orale del procedimento e della sentenza.

37 Con lettera indirizzata alla cancelleria del Tribunale l'8 ottobre 1992, la Eurocheque International ha reso noto al Tribunale che il 1° settembre 1992 essa si è fusa con la Eurocheque International Holdings SA e con la Eurocard International SA, e che queste tre società hanno conferito per intero l'attivo e passivo di ciascuna di esse a una società di nuova costituzione, la Europay International SA (in prosieguo: la «Europay»), dopodiché si è proceduto al loro scioglimento. Poiché i loro azionisti sono diventati direttamente azionisti della Europay, quest'ultima è succeduta nei diritti e negli obblighi della Eurocheque International. Nella sua replica, depositata lo stesso giorno, la Europay ha concluso che il Tribunale volesse prendere atto di ciò e del fatto che essa riassumeva a suo nome il procedimento promosso dalla Eurocheque International, nonché tutti i mezzi ed argomenti sviluppati da quest'ultima.

38 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.

39 Le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 22 settembre 1993.

40 Nella causa T-39/92, il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare le disposizioni della decisione, in quanto applicabili al Groupement;

— in subordine, annullare l'art. 3 della decisione per la parte in cui infligge un'ammenda al Groupement;

— in ulteriore subordine, ridurre l'ammenda inflitta al Groupement fino ad un importo che sia giustificato dalle violazioni di cui all'art. 15 del regolamento n. 17;

— condannare la Commissione a tutte le spese.

41 La convenuta conclude che il Tribunale voglia, in questa causa:

— respingere il ricorso volto all'annullamento della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/212/CEE, proposto dal Groupement;

— condannare il Groupement alle spese del procedimento.

42 Nella causa T-40/92, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare gli artt. 1, 2 e 3 della decisione impugnata per quanto concerne la ricorrente;

— in subordine, annullare l'art. 3 della decisione;

— assolutamente in subordine, ridurre in misura sostanziale l'importo dell'ammenda inflitta alla ricorrente dall'art. 3 della decisione;

— condannare la convenuta alle spese.

43 La convenuta conclude che il Tribunale voglia, in questa causa:

— respingere il ricorso volto all'annullamento della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/212/CEE, e, in subordine, alla riduzione dell'ammenda inflitta alla Eurocheque International, proposto da quest'ultima;

— condannare la Eurocheque International alle spese del procedimento.

Sul ricorso nella causa T-40/92

Argomenti delle parti

44 La ricorrente sostiene che sono stati violati i suoi diritti della difesa, poiché la Commissione ha omesso di notificare alla Eurocheque International la comunica-

zione supplementare degli addebiti. I punti 12, 22, 26, 27 e 28 di quest'ultima conterrebbero addebiti nuovi in rapporto a quelli formulati nella comunicazione iniziale degli addebiti, notificata alla Eurocheque International. Ebbene, il combinato disposto dell'art. 19 del regolamento n. 17 e degli artt. 2, 3 e 4 del regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, relativo alle audizioni previste all'articolo 19, nn. 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio (GU 1963, n. 127, pag. 2268; in prosieguo: il «regolamento n. 99/63»), impone che la Commissione comunichi prima a tutte le parti dell'accordo, e non solo a quella notificante, gli addebiti che essa intende tenere presenti.

45 La convenuta per parte sua sostiene che la seconda comunicazione degli addebiti non dovrebbe essere definita «supplementare», poiché non contiene fatti nuovi né modifiche della valutazione giuridica in rapporto alla prima. Di conseguenza, essa ritiene che questa seconda comunicazione non fosse obbligatoria e che la ricorrente non possa contestarle di averla trasmessa per conoscenza alla Eurocheque International, senza notificargliela nelle forme di rito. La Commissione aggiunge che, comunque, la Eurocheque International ha avuto modo di manifestare il suo punto di vista in merito a detta comunicazione supplementare degli addebiti.

Giudizio del Tribunale

46 Il Tribunale rileva che la Commissione ha indirizzato alla Eurocheque International la comunicazione supplementare degli addebiti in copia e solo per conoscenza, senza fissarle un termine per presentare le sue osservazioni.

47 Ebbene, dal combinato disposto dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17 e degli artt. 2 e 4 del regolamento n. 99/63, discende che la Commissione deve comunicare gli addebiti che essa contesta alle imprese e associazioni interessate e può prendere in considerazione soltanto quegli addebiti sui quali queste ultime hanno avuto modo di manifestare il proprio punto di vista.

48 Il rispetto dei diritti della difesa, che costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e va osservato in qualunque circostanza, specie in qualsiasi procedimento con cui possono essere inflitte sanzioni, anche se si tratti di un procedimento di natura amministrativa, esige parimenti che le imprese e le associazioni d'imprese interessate siano messe in grado, fin dalla fase del procedimento amministrativo, di far conoscere in modo efficace il loro punto di vista sulla realtà e sulla pertinenza dei fatti, addebiti e circostanze allegate dalla Commissione (sentenze della Corte 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione, Racc. pag. 461, e del Tribunale 18 dicembre 1992, cause riunite da T-10/92 a T-12/92 e T-15/92, Cimenteries CBR e altri/Commissione, Racc. pag. II-2667).

49 Nella fattispecie occorre innanzitutto verificare se la decisione impugnata, per la parte in cui riguarda la Eurocheque International, si fondi su fatti e addebiti menzionati per la prima volta dalla convenuta nella comunicazione supplementare degli addebiti, la quale non è stata notificata alla Eurocheque International.

50 Il Tribunale rileva, in primo luogo, che la decisione (punto 50) costata che dal 25 ottobre 1985 l'accordo di Helsinki costituisce un accordo restrittivo della concorrenza a causa della sua natura, in quanto pone il principio della riscossione di una commissione e, a partire da tale data, stabilisce per il singolo commerciante affiliato al Groupement un legame indissociabile e privo di qualsiasi giustificazione tra i pagamenti mediante carta bancaria e i pagamenti mediante eurocheque.

51 Ebbene, nella comunicazione iniziale degli addebiti (punto 30), notificata alla Eurocheque International, la Commissione aveva concluso che l'accordo di Helsinki costituisce «un'intesa sui prezzi, applicabile per di più nelle relazioni tra banche e clienti e non solamente nelle relazioni interbancarie, giacché con tale accordo le banche francesi convengono, con l'assenso di tutta la comunità internazionale Eurocheque, di applicare ai loro clienti commercianti "una commissione di identico importo" di quella addebitata per i pagamenti con la loro carta bancaria "CB"». Poiché a detta affermazione il Groupement ha replicato che «ogni banca determina liberamente la commissione addebitata ai suoi commercianti a causa dell'eliminazione, a partire dal 1985, della fissazione delle commissioni che il commerciante può essere tenuto a versare alla sua banca (...)», la Commissione ha affermato

(comunicazione supplementare degli addebiti, punto 12) che, «anche dopo tale data l'accordo continua ad essere restrittivo della concorrenza al riguardo, poiché stabilisce un legame automatico e privo di qualsiasi giustificazione tra due mezzi di pagamento di natura fondamentalmente diversa, l'eurocheque e la carta bancaria "CB"». In tal modo la comunicazione supplementare degli addebiti non definisce più l'accordo di Helsinki, quanto meno per il periodo successivo al 25 ottobre 1985, come un'intesa avente ad oggetto la fissazione di una «commissione di identico importo», bensì lo qualifica come un meccanismo ingiustificato di legame automatico tra l'eurocheque e la carta bancaria.

52 Il Tribunale pertanto ritiene che la comunicazione supplementare degli addebiti ha modificato la natura intrinseca dell'infrazione contestata alla Eurocheque International.

53 In secondo luogo, il Tribunale rileva che nella decisione impugnata (punto 51) si costata che, «per altro verso, se ci si pone nell'ottica del sistema eurocheque qual era nel 1984 quando la Commissione gli concesse l'esenzione, l'accordo di Helsinki sembra essere davvero in contraddizione col sistema, che era fondato, tra l'altro, sul principio di funzionamento (...), secondo cui il beneficiario di un eurocheque ne riceve l'integralità dell'importo».

54 Ebbene, in risposta alla Eurocheque International, la quale aveva sostenuto che l'accordo di Helsinki riserva ai consumatori un'equa parte dei vantaggi che ne derivano, la Commissione (comunicazione supplementare degli addebiti, punto 27) ha rilevato che «(...) pretendere che l'accordo abbia fatto beneficiare gli emittenti di una riduzione delle spese a loro carico significa dimenticare che, ai sensi del Package Deal del 1980, firmato dalla Comunità bancaria francese, l'utilizzazione di un eurocheque all'estero doveva essere esente da ogni addebito a carico del portatore (...)». Parimenti, la comunicazione supplementare degli addebiti (punto 28) definisce l'accordo di Helsinki una «importante deroga all'accordo Package Deal», per dedurne che esso non è necessario né indispensabile al raggiungimento degli obiettivi indicati nelle due prime condizioni di cui all'art. 85, n. 3, del Trattato.

55 Il Tribunale ritiene che, affermando che l'accordo di Helsinki è contrario all'accordo Package Deal per dedurne che esso non soddisfa le seconda e terza condizione di cui all'art. 85, n. 3, la comunicazione supplementare degli addebiti ha ampliato l'importanza degli addebiti mossi contro l'accordo di Helsinki.

56 Ebbene, i punti 50 e 51 della decisione valutano l'accordo di Helsinki come un accordo sul principio della riscossione di una commissione, contrario al sistema Eurocheque, e pertanto accolgono nella sostanza gli addebiti e argomenti formulati nei punti 12, 27 e 28 della comunicazione supplementare degli addebiti.

57 Alla luce delle suesposte riflessioni, occorre esaminare se la ricorrente abbia avuto modo di manifestare il proprio punto di vista su tali addebiti prima che la Commissione adottasse una decisione definitiva. Al riguardo è importante chiedersi se si possa ritenere sufficiente l'invio per conoscenza alla Eurocheque International di una copia della comunicazione supplementare degli addebiti, senza fissazione di un termine per consentirle di presentare le sue osservazioni, a norma dell'art. 2, n. 4, del regolamento n. 99/63.

58 Il Tribunale ritiene che l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 99/63, il quale dispone che la Commissione comunichi per iscritto a ciascuna impresa e associazione di imprese ovvero al loro rappresentante comune gli addebiti ch'essa loro contesta, non autorizza la convenuta a sostituire, nei confronti di una parte aderente a un accordo, la comunicazione diretta degli addebiti con l'invio, in copia e solo per conoscenza, della comunicazione degli addebiti indirizzata a un'altra parte. Nella fattispecie non può infatti escludersi che la procedura sarebbe giunta a un diverso risultato, se la Commissione avesse regolarmente notificato alla Eurocheque International la comunicazione supplementare degli addebiti, fissandole un termine per la presentazione delle sue osservazioni in merito ai punti 12, 27 e 28 della suddetta comunicazione.

59 Occorre peraltro costatare che la risposta data il 31 luglio 1991 dalla Eurocheque International alle proposte di modifica dell'accordo Package Deal, che la Commissione le aveva sottoposto il 4 giugno 1991, non costituisce manifestazione del punto di vista della Eurocheque International in merito ai fatti e agli addebiti contenuti nella comunicazione supplementare degli addebiti. Essa non può pertanto valere come dimostrazione del fatto che la ricorrente abbia potuto manifestare il proprio punto di vista su tali addebiti. Tale lettera si riferiva infatti esclusivamente alle citate proposte di modifica dell'accordo Package Deal.

60 Ne discende che la Commissione ha violato i diritti della difesa sanciti per la ricorrente dall'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17 e dagli artt. 2 e 4 del regolamento n. 99/63.

61 Di conseguenza, e senza che il Tribunale abbia bisogno di esaminare gli altri mezzi addotti dalla ricorrente a sostegno del suo ricorso, la decisione dev'essere annullata per la parte in cui accerta l'esistenza di un'infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato in capo alla Eurocheque International e infligge a quest'ultima un'ammenda di 1 000 000 di ecu.

62 Poiché in tal modo è venuto meno l'accertamento di un'infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato a carico della ricorrente, il ricorso T-40/92 è divenuto senza oggetto per quanto riguarda il rifiuto di esenzione. Non occorre, di conseguenza, decidere in merito alla legittimità dell'art. 2 della decisione nei confronti della ricorrente, in quanto detto articolo respinge la domanda di esenzione presentata dal Groupement.

Sul ricorso nella causa T-39/92

63 Il ricorrente adduce sostanzialmente quattro mezzi a sostegno del suo ricorso. Il primo mezzo, relativo alla violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, si articola in due parti. Il ricorrente sostiene innanzi tutto che la Commissione non ha dimo-

strato l'esistenza di un'intesa in materia di prezzi. Dopo, egli accusa la Commissione di non aver correttamente delimitato il mercato di cui trattasi. Il secondo mezzo è dedotto dalla violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato. Il terzo mezzo è relativo alla violazione dei diritti della difesa. Il quarto mezzo è relativo alla violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17.

Primo mezzo: violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato

In merito all'intesa sui prezzi

— Argomenti delle parti

64 Il ricorrente contesta l'esistenza di un'intesa sui prezzi. Egli sostiene innanzi tutto che, contrariamente alle affermazioni contenute nel punto 48 della decisione, l'accordo di Helsinki, considerato alla luce della situazione storica ed economica dell'epoca, ha il solo scopo di fissare un tetto massimo per la commissione d'incasso applicabile da parte dei membri del Groupement per i pagamenti mediante eurocheque estero, senza per questo imporne la riscossione. La necessità di fissare un simile tetto deriverebbe dalle istruzioni vigenti nell'ambito del sistema Eurocheque, le quali impongono alle banche di non sfavorire l'eurocheque estero in caso di riscossione di una commissione d'incasso sui pagamenti mediante assegno nazionale.

65 Il ricorrente sostiene poi che l'accordo di Helsinki non è in totale contraddizione con l'accordo Package Deal, come affermato nella decisione (punto 16) e che la decisione snatura i termini dell'accordo Package Deal e della decisione di esenzione di detto accordo, quando costata (punto 51) che l'accordo di Helsinki si trova in contraddizione col sistema Eurocheque, affermando che quest'ultimo è fondato, tra l'altro, sul principio di funzionamento, secondo cui il beneficiario di un eurocheque deve riceverne l'integralità dell'importo.

66 Da un lato, il ricorrente ritiene che la decisione impugnata si fondi sulla confusione tra la commissione interbancaria e la remunerazione dei servizi resi dalle banche ai loro clienti. Esso sostiene che, se è vero che l'accordo Package Deal vieta ai commercianti di gravare di una commissione l'emittente dell'eurocheque all'atto della sua utilizzazione, onde assicurargli il godimento dell'intero importo, detto accordo riserva nondimeno alla banca accettante la facoltà di addebitare una commissione ai commercianti suoi clienti.

67 Dall'altro, il ricorrente sostiene che, ad eccezione della Banque populaire e del Crédit mutuel, le banche francesi che non emettono eurocheque uniformi non hanno aderito alle disposizioni dell'accordo Package Deal riguardanti l'apertura del settore non bancario. Al riguardo, esso ricorda che fin dal 1983 le banche francesi e la Eurocheque International hanno informato di ciò la Commissione, cosa di cui quest'ultima avrebbe preso atto nel punto 22 della decisione di esenzione, ricordando che «taluni istituti, tuttavia, applicano solo in parte gli accordi eurocheque». Il ricorrente aggiunge che, facendo espresso riferimento all'accordo di Helsinki, senza escluderlo dall'ambito dell'esenzione e senza condizionare il beneficio della stessa alla sua abrogazione o modificazione, la decisione di esenzione dell'accordo Package Deal comportava necessariamente l'esenzione dell'accordo di Helsinki.

68 Infine, il ricorrente contesta alla Commissione di aver ignorato la situazione storica dell'evoluzione dei sistemi di pagamento in Francia, caratterizzata dalla sostituzione dell'assegno non garantito con le carte di pagamento e di prelievo, per dedurne che l'accordo di Helsinki costituisce la seconda parte di un'intesa di importanza più basilare, mirante all'eliminazione dell'eurocheque (l'altra parte consisterebbe nel divieto di emettere eurocheque per l'uso nazionale). Il ricorrente aggiunge che, lungi dall'aver contribuito ad ostacolare la diffusione degli eurocheque in Francia, l'accordo di Helsinki ha avuto effetti positivi per l'accettazione, nel settore commerciale francese, degli eurocheque esteri, il cui numero è sensibilmente aumentato dopo il 1984.

69 Il Groupement sostiene al riguardo che la Commissione ha violato i principi stabiliti dalla Corte e dal Tribunale, trascurando di valutare gli effetti dell'accordo di Helsinki sulla concorrenza (v. sentenze della Corte 30 giugno 1966, causa 56/65, Société Technique Minière, Racc. pag. 261; 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e altri/Commissione, Racc. pag. 2545; e sentenza del Tribunale 2 luglio 1992, causa T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening/Commissione, Racc. pag. II-1931). Facendo un confronto sistematico tra la situazione derivante dall'attuazione dell'accordo di Helsinki e quella che sarebbe prevalsa in caso di applicazione dell'accordo Package Deal, la Commissione non avrebbe valutato correttamente gli effetti dell'accordo di Helsinki sulla concorrenza e, pertanto, non avrebbe potuto dimostrarne il carattere anticoncorrenziale.

70 La Commissione sostiene, in primo luogo, che l'uso dell'indicativo futuro «riscuoteranno» nel punto 3 dell'accordo di Helsinki rivela in modo evidente l'affermazione di un obbligo di addebitare una commissione a carico dei commercianti. Ricordando che l'accordo prevede che i commercianti affiliati accetteranno gli eurocheque esteri a condizioni uguali a quelle del Groupement, la convenuta sostiene che l'accordo di Helsinki non riguarda soltanto il principio della commissione, ma anche il suo importo. Infatti, all'epoca dell'accordo di Helsinki, le condizioni praticate dal Groupement sarebbero state identiche per tutti i suoi membri. Solo successivamente, a partire dal 25 ottobre 1985, dopo l'abbandono della tariffazione uniforme da parte dei membri del Groupement, l'accordo di Helsinki sarebbe diventato un accordo riguardante non più una commissione unica, bensì soggetta a variazioni secondo la prassi seguita dai vari istituti bancari in materia di pagamento con carta bancaria.

71 In secondo luogo, la Commissione sostiene che il principio della riscossione dell'intero importo dell'eurocheque da parte del suo beneficiario, quale risulta dall'accordo Package Deal, certamente non esclude la possibilità di riscuotere una commissione presso l'emittente dell'eurocheque; ma sostiene pure che l'accordo Package Deal ha goduto dell'esenzione grazie al principio del pagamento dell'intero eurocheque al suo beneficiario. Essa tuttavia aggiunge che l'illegittimità dell'accordo di Helsinki non dipende comunque dal fatto che esso non rispetta il «principio di gratuità», ma dal fatto che costituisce un accordo avente ad oggetto i prezzi praticati ai clienti degli istituti bancari.

72 In terzo luogo, la Commissione ricorda che le banche francesi avevano aderito all'accordo Package Deal. In base alle stesse parole del formulario A/B della notificazione del 7 luglio 1982, «all'accordo partecipano tutti gli organismi finanziari

rappresentati da ciascun gruppo internazionale», vale a dire praticamente tutti gli organismi finanziari di ciascun paese che abbia un gruppo nazionale come, tra gli altri, la AFB.

73 In quarto luogo, la Commissione rileva che il riferimento all'ostacolo alla diffusione degli eurocheque nazionali in Francia va inteso come elemento utile a spiegare l'ambito nazionale dell'accordo incriminato; non per questo esso costituisce un addebito mirante a qualificare come intesa il divieto di emettere eurocheque utilizzabili in ambito nazionale, imposto ai membri del Groupement.

74 In quinto luogo, la Commissione afferma di aver avuto a disposizione, sino alla notificazione dello stesso accordo di Helsinki, solo informazioni parziali sui termini dell'accordo e contesta l'asserzione del Groupement secondo la quale la menzione, nella decisione di esenzione, del fatto che l'accordo Package Deal era applicato solo parzialmente dai membri del Groupement che avevano aperto la loro rete di commercianti all'eurocheque, avrebbe esteso all'accordo di Helsinki il beneficio dell'esenzione concesso all'accordo Package Deal.

75 La Commissione in ultimo sostiene che il carattere anticoncorrenziale dell'intesa permane malgrado l'aumento, tra il 1984 e il 1990, del numero degli eurocheque accettati in Francia. Essa contesta il valore probatorio dell'argomento dedotto da tale incremento, dato che quest'ultimo non può essere confrontato con quello che sarebbe stato possibile rilevare in mancanza dell'accordo di Helsinki. La convenuta asserisce che l'accordo di Helsinki ha avuto l'effetto di rendere i pagamenti con eurocheque meno attrattivi per i commercianti francesi di quel che sarebbero stati se detti commercianti avessero continuato a ricevere il pagamento dell'intero importo dell'eurocheque, in conformità all'accordo Package Deal.

— Giudizio del Tribunale

76 Il Tribunale ricorda preliminarmente che in una sentenza pronunciata il 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC (Racc. pag. 391), la Corte ha ritenuto che un

accordo concluso da due gruppi di operatori economici dev'essere considerato «un accordo tra imprese o associazioni di imprese». Ebbene, nella fattispecie l'appartenenza all'associazione implica, in forza dell'atto costitutivo della medesima, l'adesione dei suoi membri alle decisioni adottate dagli organi direttivi del Groupement.

77 Ne consegue che l'accordo di Helsinki va esaminato come un accordo ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato, concluso tra i due gruppi di operatori economici: Groupement des cartes bancaires «CB» ed Eurocheque International.

78 Per accertare se l'accordo di Helsinki costituisca un'intesa sui prezzi ai sensi dell'art. 85, n. 1, lett. a), del Trattato, occorre determinare il valore dei termini dell'accordo di Helsinki.

79 Il Tribunale rileva che la frase introduttiva dell'accordo di Helsinki dispone che i commercianti affiliati al Groupement Carte bleu e/o alla Eurocard France SA «accetteranno» gli assegni eurocheque esteri emessi in Francia per il pagamento di beni e servizi «alle stesse condizioni» praticate per i pagamenti con Carte bleu ed Eurocard, mentre secondo i termini del punto 3 dell'accordo le banche e istituti finanziari francesi membri del Groupement «addebiteranno» ai medesimi commercianti, per gli acquisti pagati con eurocheque, una commissione che «non può essere superiore» a quella riscossa a loro carico per i pagamenti con carta.

80 Ebbene, occorre rilevare che, contrariamente a quanto sembra ritenere la Commissione, la frase introduttiva dell'accordo, nella parte in cui impone di praticare «le stesse condizioni», riguarda il rapporto tra i commercianti affiliati al Groupement e i loro clienti, mentre il punto 3 dell'accordo si riferisce al rapporto tra le banche e

i commercianti. Di conseguenza, dalla combinazione di questi due elementi dell'accordo non può discendere che quest'ultimo abbia per scopo la fissazione dell'importo della commissione che le banche addebiteranno ai commercianti i quali presentino loro all'incasso eurocheque esteri emessi presso i commercianti stessi per il pagamento di beni e servizi.

81 Per di più, se, come asserisce la Commissione, con i termini «stesse condizioni» la frase introduttiva dell'accordo si riferisse all'importo della commissione riscossa, il punto 3 dell'accordo sarebbe superfluo, se non contraddittorio, in quanto prevede un tetto massimo per tale commissione. Infatti, se le «stesse condizioni» facessero riferimento a un importo, sarebbe eccessivo prevedere un tetto massimo e contraddittorio permettere, per la fissazione di un simile tetto, che possa essere riscossa una commissione inferiore all'importo previsto da tali «stesse condizioni». Di conseguenza, la frase introduttiva dell'accordo non può essere interpretata come costitutiva di un accordo sull'importo della commissione, come sostenuto nel punto 49 della decisione impugnata, se non a costo di svuotare di contenuti il punto 3.

82 Tale analisi è corroborata dalla lettera indirizzata il 13 novembre 1984 alla Commissione dalla Caisse nationale du Crédit agricole. Secondo questa lettera, le casse regionali del Crédit agricole applicavano ai commercianti i quali presentavano loro all'incasso assegni eurocheque una commissione approvata nell'ottobre del 1983 dalla comunità Eurocheque, la cui percentuale era «pari, al massimo», a quella per le commissioni sui pagamenti con carta.

83 Il Tribunale rileva inoltre che, a dispetto dei quesiti posti al riguardo in udienza, la convenuta non ha fornito elementi tali da dimostrare che gli aderenti al Groupement hanno esaurito il margine offerto dal punto 3 dell'accordo di Helsinki, applicando in generale ai commercianti loro clienti, per i pagamenti con eurocheque, commissioni equivalenti a quelle addebitate per i pagamenti con carte bancarie «CB», come si afferma nella decisione (punto 47). Così, in risposta a un quesito del Tribunale, il rappresentante della Commissione ha spiegato che lo scopo stesso della determinazione di un tetto massimo della commissione, che

avrebbe mirato a prevenire l'applicazione di commissioni troppo elevate, renderebbe poco probabile, se non impossibile, il ricorso a tale pratica da parte degli aderenti al Groupement per commissioni inferiori al tetto massimo stabilito dall'accordo di Helsinki. Il Tribunale ritiene che, in mancanza di un principio di prova, tale spiegazione non è in grado di suffragare l'affermazione della convenuta.

84 Ne discende che l'obbligo di addebitare ai commercianti loro affiliati una commissione d'incasso degli eurocheques, imposto dall'accordo di Helsinki agli aderenti al Groupement, non può essere considerata come un'intesa sulla fissazione di un prezzo identico da osservare nei contratti con i terzi, ai sensi della giurisprudenza della Corte (v. sentenze BNIC, già cit.; 3 luglio 1985, causa 243/83, Binon, Racc. pag. 2015; 11 luglio 1989, causa 246/86, Belasco e altri/Commissione, Racc. pag. 2117), contrariamente a quanto affermato nella decisione (punto 49).

85 Il Tribunale tuttavia ritiene che i membri del Groupement, aderendo all'obbligo di addebitare ai commercianti loro affiliati una commissione d'incasso di assegni eurocheque tratti su una banca estera, distinta dalla commissione interbancaria loro versata in forza dell'accordo Package Deal dalla banca trassata, si sono reciprocamente privati della libertà di soddisfarsi eventualmente sulla detta commissione interbancaria a titolo di compenso per il servizio d'incasso dell'eurocheque, reso al commerciante.

86 Ne discende che l'accordo di Helsinki ha avuto lo scopo di restringere in modo sensibile la libertà di comportamento degli aderenti al Groupement e costituisce pertanto un'intesa sulla riscossione di una commissione, contraria in quanto tale all'art. 85, n. 1, lett. a), del Trattato. Di conseguenza, la Commissione, facendo riferimento alla sua decisione 11 dicembre 1986, 87/13/CEE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del Trattato CEE (IV/261-A — Association belge des banques; GU 1987, L 7, pag. 27), ha giustamente costatato, nel punto 50 della decisione impugnata, che l'accordo di Helsinki costituisce un accordo sul principio della riscossione di una commissione e che è, per sua natura, restrittivo della concorrenza.

87 Dato che l'accordo di Helsinki ha lo scopo di restringere la concorrenza, la presa in considerazione degli effetti concreti dello stesso non è necessaria (sentenze della Corte 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, Consten e Grundig/Commissione, Racc. pag. 457; BNIC, già cit.; 27 gennaio 1987, causa 45/85, Verband der Sachversicherer/Commissione, Racc. pag. 405; 11 gennaio 1990, causa C-277/87, Sandoz prodotti farmaceutici/Commissione, Racc. pag. I-45, pubblicazione sommaria).

88 In merito al fatto che alcune banche avrebbero rinunciato alla riscossione della commissione controversa, occorre comunque e per di più osservare che, sostenendo nelle sue memorie che la commissione litigiosa trae giustificazione dalla necessità di retribuire il servizio reso al commerciante e che essa rivela l'interessamento per la prevenzione di qualunque discriminazione dell'eurocheque in rapporto all'assegno ordinario, il ricorrente ammette che i membri del Groupement, aderendo all'accordo di Helsinki, si sono prefissi lo scopo di rendere obbligatorio ed effettivo il compenso per il servizio d'incasso dell'eurocheque reso dalle banche ai commercianti loro clienti. Tale elemento contraddice l'affermazione secondo la quale gli aderenti al Groupement non si sarebbero in realtà conformati all'obbligo, derivante per loro dall'accordo di Helsinki, di gravare i loro affiliati di una commissione d'incasso per i pagamenti con eurocheque.

89 Per quanto riguarda l'affermazione, contenuta alla fine del punto 50, che l'accordo di Helsinki, abbinato al divieto imposto dal protocollo d'accordo 31 luglio 1984 alle banche francesi di emettere eurocheque ad uso nazionale, avrebbe contribuito ad ostacolare la diffusione degli eurocheque nazionali in Francia, il Tribunale ritiene che la semplice menzione dell'accordo di Helsinki quale elemento di un'asserita strategia generale attuata dal Groupement per contenere contemporaneamente l'emissione dell'eurocheque in Francia e l'uso, nella stessa, dell'eurocheque estero non mirava a estendere l'incriminazione dell'intesa, presa in considerazione nel punto 50, agli eurocheque nazionali francesi. Infatti, si tratta in questo caso di una considerazione avente lo scopo di collocare l'intesa sui prezzi nel suo contesto, senza che tale riflessione sia necessaria a suffragare l'accertamento della detta infrazione.

90 Peraltro, per quanto riguarda i punti 16 e 51 della decisione, il Tribunale ritiene irrilevante per la soluzione della presente controversia se i termini dell'accordo Package Deal tollerino o meno la riscossione a carico dei commercianti di una

commissione, quale compenso per il servizio d'incasso dell'eurocheque. Infatti, anche ammettendo che l'accordo Package Deal tolleri la riscossione di una simile commissione, il fatto stesso di imporne l'applicazione mediante accordo viola l'art. 85, n. 1, lett. a), del Trattato.

91 Il Tribunale ritiene infine che la semplice menzione dell'accordo di Helsinki nella motivazione della decisione di esenzione dell'accordo Package Deal non può aver comportato l'estensione all'accordo di Helsinki del beneficio dell'esenzione concesso all'accordo Package Deal. Il dispositivo della decisione di esenzione di quest'ultimo non fa infatti riferimento all'accordo di Helsinki. Il riferimento presente nella motivazione di tale decisione alla situazione francese derivante dall'accordo di Helsinki aveva il solo scopo di indicare che detta situazione non costituiva un ostacolo fondamentale per la concessione di un'esenzione all'accordo Package Deal.

92 Da tutte queste considerazioni discende che la prima parte del mezzo, dedotto dall'assenza di un'intesa sui prezzi, è fondata per la parte in cui la decisione (punto 49) costata che l'accordo di Helsinki costituisce un accordo sull'importo di una commissione, e che esse dev'essere respinta per il resto.

In merito alla delimitazione del mercato di cui trattasi

— Argomenti delle parti

93 Il Groupement rileva in primo luogo che il punto 8 della decisione impugnata fa riferimento per la prima volta al mercato «dell'insieme dei mezzi di pagamento internazionali presso i commercianti francesi». Ebbene, fondando il suo rifiuto di concessione dell'esenzione sul basso grado di concorrenza rilevato sul mercato francese di tutti i mezzi di pagamento internazionali utilizzati presso i commercianti francesi, la Commissione avrebbe privato il ricorrente della possibilità di chiarire il suo punto di vista in merito all'individuazione e alle caratteristiche del mercato, facendo riferimento al quale la convenuta ha valutato il pregiudizio per la concorrenza che gli viene contestato.

94 Il ricorrente ricorda che la corretta delimitazione del mercato di cui trattasi costituisce condizione necessaria e preliminare a qualunque valutazione riguardante un comportamento, di cui si asserisca il carattere anticoncorrenziale (v. sentenza della Corte 21 febbraio 1973, causa 6/72, Europemballage e Continental Can/Commissione, Racc. pag. 215, e sentenza del Tribunale 10 marzo 1992, cause riunite T-68/89, T-77/89 e T-78/89, SIV e altri/Commissione, Racc. pag. II-1403).

95 Nella fattispecie, esso contesta alla decisione, in primo luogo, di far riferimento a tre distinti mercati per delimitare quello sul quale sarebbe avvenuta l'asserita infrazione: il mercato degli eurocheque emessi da banche con sede in Francia; quello degli eurocheque emessi in franchi francesi presso i 500 000 commercianti francesi aderenti al sistema di pagamento con carta del Groupement, effettuato dai portatori di carte Eurocheque non emesse da banche con sede in Francia; e quello di tutti i mezzi di pagamento internazionali presso i commercianti francesi.

96 Il ricorrente ritiene che tale delimitazione del mercato «a tre livelli», assolutamente ingiustificata, costituisca una violazione dell'art. 85 del Trattato. Infatti, se il mercato rilevante dovesse essere quello dei mezzi di pagamento internazionali utilizzati in Francia, l'asserita infrazione, la quale ha ad oggetto solo gli eurocheque esteri presentati ai commercianti francesi, non potrebbe avere effetti sensibili sul suddetto mercato poiché il volume dei detti eurocheque è trascurabile in rapporto a quello di tutti i mezzi di pagamento presentati ai commercianti francesi.

97 Il Groupement contesta inoltre alla Commissione di non aver esaminato la possibilità di sostituire gli eurocheque esteri emessi presso i commercianti francesi con altri mezzi di pagamento, in quanto un simile esame l'avrebbe portata a considerare che gli eurocheque esteri emessi in Francia non rappresentano un mercato specifico.

98 In secondo luogo esso sostiene che, se il mercato rilevante è quello degli eurocheque esteri presentati ai commercianti francesi, tutti gli addebiti presi in considerazione nei punti 32, 50, 59 e 82 della decisione, i quali si riferiscono a una restrizione della concorrenza tra gli eurocheque e i pagamenti con carta, vanno oltre i limiti del mercato qual è stato definito nella decisione. Esso aggiunge che, se tale dev'essere il mercato preso in considerazione, gli addebiti formulati nei punti 50, 59, 60-65 e 66 della decisione vanno parimenti oltre i limiti del mercato così definito, poiché non ne fanno parte gli eurocheque nazionali emessi dagli istituti francesi.

99 La convenuta ritiene che il mercato rilevante sia quello dei mezzi di pagamento internazionali utilizzati presso i commercianti francesi e che, all'interno di tale mercato, occorra individuare un sottomercato, rappresentato dagli eurocheque emessi in Francia presso i commercianti aderenti al Groupement da parte dei titolari di carte Eurocheque non emesse da banche con sede in Francia. Non si può contestare alla Commissione di non aver considerato rilevante il solo mercato degli eurocheque.

100 La convenuta rileva infine che il riferimento a un ostacolo alla diffusione degli eurocheque nazionali in Francia ha solo lo scopo di illustrare la situazione nazionale in cui si è inserito l'accordo di Helsinki, senza per questo costituire un addebito distinto.

— Giudizio del Tribunale

101 Il Tribunale rileva che il punto 8 della decisione definisce il mercato di cui trattasi come «quello degli assegni eurocheque emessi all'estero, e più specificamente quello degli eurocheque emessi in franchi francesi presso i 500 000 commercianti francesi che aderiscono al sistema di pagamento mediante carta del Groupement

CB, da parte dei titolari di carte Eurocheque non emesse da banche stabilite in Francia e, a un secondo livello, quello dell'insieme dei mezzi di pagamento internazionali presso i commercianti francesi.» Nel punto 76 essa precisa che il primo livello al quale è opportuno valutare il pregiudizio arrecato alla concorrenza dall'accordo di Helsinki è, nella fattispecie, il «mercato di cui trattasi direttamente, vale a dire il mercato degli eurocheque esteri emessi nel settore commerciale in Francia». Il fatto che la decisione abbia ad oggetto il solo mercato degli eurocheque esteri emessi nel settore commerciale in Francia è corroborato dai punti 50 e 56 della stessa. Nel primo, essa costata che l'accordo di Helsinki «ha avuto per effetto di rendere i pagamenti mediante eurocheque meno attrattivi per i commercianti francesi». Nel secondo la decisione pone in rilievo che l'accordo di Helsinki riguarda gli assegni emessi in uno Stato membro da cittadini di un altro Stato membro ed ha un effetto particolarmente sensibile sugli scambi intracomunitari poiché «la Francia è al primo posto nella graduatoria dei paesi che accettano eurocheque» della Comunità.

102 La Commissione (decisione, punto 77) ammette certamente che «un secondo livello al quale valutare la concorrenza potrebbe essere, in via sussidiaria, quello dell'insieme dei mezzi di pagamento internazionali utilizzati presso i commercianti francesi». Nondimeno, sottolineando nel medesimo contesto che «la concorrenza tra questi mezzi di pagamento è generalmente limitata, per ragioni di fatto», la decisione giustifica il perché essa, nella fattispecie, abbia compiuto la sua valutazione del pregiudizio per la concorrenza in relazione al primo livello, cioè quello del mercato degli eurocheque esteri emessi in Francia nel settore commerciale.

103 Dal titolo stesso dell'accordo di Helsinki si deduce che esso disciplina l'«accettazione da parte dei commercianti in Francia degli assegni eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere». A causa del suo volume, il mercato degli eurocheque esteri emessi in Francia nel settore commerciale, l'unico cui faccia riferimento l'accordo di Helsinki, costituisce un mercato particolare sufficientemente omogeneo e distinto dal mercato degli altri mezzi di pagamento internazionali, relativamente ai quali gli aderenti al Groupement sono fra loro in concorrenza.

104 Ne discende che la Commissione (decisione, punto 76) ha giustamente costatato che il mercato di cui trattasi direttamente è quello degli eurocheque esteri emessi nel settore commerciale in Francia.

105 Da tutte queste considerazioni discende che la seconda parte del mezzo dedotto dall'erronea delimitazione del mercato dev'essere respinta.

Secondo mezzo: violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato

Argomenti delle parti

106 Il ricorrente sostiene che la Commissione ha violato l'art. 85, n. 3, del Trattato, negandogli la concessione dell'esenzione chiesta per l'accordo di Helsinki. Essa avrebbe ignorato tutte e quattro le condizioni per l'applicazione di detta norma e snaturato i fatti in oggetto.

107 In particolare, per quanto riguarda la terza condizione, relativa al carattere indispensabile della restrizione della concorrenza, la ricorrente sostiene che è a causa dell'erronea premessa che le banche francesi abbiano aderito all'accordo Package Deal che la Commissione (decisione, punto 72) ha ingiustamente ritenuto che l'accordo di Helsinki non presentasse tale carattere.

108 Replica la Commissione che l'accordo di Helsinki non soddisfa nessuna delle quattro condizioni necessarie per la concessione di un'esenzione. Per quanto riguarda in particolare la terza condizione, essa ricorda di aver costatato (decisione, punto 72) che la restrizione della concorrenza derivante per gli aderenti al Groupement dall'obbligo di riscuotere una commissione sui commercianti che accettano eurocheque non è indispensabile per raggiungere gli obiettivi dell'accordo Package Deal, dato che quest'ultimo esclude proprio la riscossione di una commissione a carico del beneficiario dell'eurocheque.

Giudizio del Tribunale

109 Il controllo esercitato dal Tribunale sulle valutazioni economiche complesse effettuate dalla Commissione in occasione dell'uso da essa fatto del margine di discrezionalità attribuitole dall'art. 85, n. 3, del Trattato, in relazione a tutte e quattro le condizioni di quest'ultimo, deve limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza d'errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere (v. le sentenze della Corte Remia e altri/Commissione, già cit., e 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione, Racc. pag. 4487).

110 Per quanto riguarda il carattere cumulativo delle condizioni necessarie per la concessione dell'esenzione (v. sentenze della Corte Consten e Grundig/Commissione, già cit., e 17 gennaio 1984, cause riunite 43/82 e 63/82, VBVB e VBBB/Commissione, Racc. pag. 19), la decisione impugnata, per la parte in cui rifiuta il beneficio dell'esenzione, è annullabile solo se il controllo del Tribunale evidenzi che la Commissione è venuta meno ai suoi obblighi in relazione a tutte e quattro tali condizioni.

111 Secondo il disposto dell'art. 85, n. 3, del Trattato, è possibile concedere un'esenzione solo se l'accordo impone alle imprese interessate restrizioni della concorrenza indispensabili per raggiungere gli obiettivi cui fa riferimento la stessa norma.

112 Nella fattispecie occorre valutare se la Commissione abbia giustamente ritenuto che le restrizioni della concorrenza derivanti dall'accordo di Helsinki non fossero indispensabili per favorire l'accettazione degli eurocheque esteri in Francia.

113 Al riguardo, il Tribunale ritiene che, anche ammettendo che l'accordo di Helsinki sia stato necessario per obbligare i commercianti affiliati al Groupement ad accettare gli eurocheque esteri emessi in franchi francesi per il pagamento di beni e di servizi, non era indispensabile imporre agli aderenti al Groupement la riscossione, a carico dei commercianti loro clienti, di una commissione per i pagamenti con eurocheque esteri. Gli aderenti al Groupement avrebbero infatti potuto accontentarsi (così come fanno le banche francesi le quali non partecipano al Groupement), come compenso per il servizio reso, della commissione interbancaria loro versata, in forza dell'accordo Package Deal, dalla banca trassata, invece di privarsi, mediante un'intesa, della libertà di non riscuotere una commissione a carico dei commercianti loro affiliati per i pagamenti con eurocheque esteri.

114 Ne discende che, nella fattispecie, il ricorrente non ha dimostrato che le restrizioni della concorrenza derivanti dall'accordo di Helsinki non eccedevano quel che era strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi dell'accordo Package Deal (v., in particolare, sentenze della Corte 8 giugno 1982, causa 258/78, Nungesser e Eisele/Commissione, Racc. pag. 2015, e Verband der Sachversicherer/Commissione, già cit.; sentenza del Tribunale 9 luglio 1992, causa T-66/89, Publishers Association/Commissione, Racc. pag. II-1995). Pertanto, il Tribunale ritiene che la decisione, nel punto 72, ha giustamente respinto la domanda di esenzione del ricorrente per il fatto che l'accordo di Helsinki non poteva essere considerato come una restrizione indispensabile per raggiungere gli obiettivi dell'accordo Package Deal.

115 Ne consegue che il mezzo dedotto dalla violazione dell'art. 85, n. 3, del Trattato, dev'essere respinto. Di conseguenza, diventa superfluo l'esame dei mezzi relativi alle altre condizioni di esenzione.

Terzo mezzo: violazione dei diritti della difesa

Argomenti delle parti

116 Il ricorrente sostiene innanzi tutto che la Commissione ha violato i suoi diritti della difesa formulando, nei punti 8 e 50 della decisione, addebiti nuovi in rapporto

a quelli formulati nella comunicazione degli addebiti. Il punto 8 della decisione farebbe riferimento, per la prima volta, al mercato «dell'insieme dei mezzi di pagamento internazionali presso i commercianti francesi». Questo mutamento nella definizione del mercato di cui trattasi avrebbe privato il ricorrente della possibilità di esporre i suoi mezzi difensivi in merito a tale nuova definizione del mercato, con riferimento alla quale è stato valutato il danno per la concorrenza contestato. Per quanto riguarda il punto 50, esso, affermando che l'accordo di Helsinki ha «contribuito ad ostacolare la diffusione degli eurocheque nazionali in Francia», avrebbe introdotto un addebito nuovo in rapporto a quelli enunciati nei punti 32 e 33 della comunicazione degli addebiti, la quale aveva circoscritto il mercato interessato indicandolo come quello degli eurocheque esteri presentati in pagamento in Francia e aveva considerato che l'accordo produceva effetti perversi tra le banche francesi e quelle estere, nonché tra i commercianti francesi e quelli esteri.

117 Il ricorrente contesta poi alla Commissione di aver privato il Groupement del suo diritto a un equo processo, asserendo l'esistenza di un conflitto di interessi tra il Groupement e la Eurocheque International e affermando, senza fornirne la prova, che l'accordo di Helsinki ha chiaramente uno scopo anticoncorrenziale, in quanto voluto, o addirittura preteso, dall'intera comunità bancaria francese.

118 Il ricorrente inoltre ritiene che, dando per scontato che le banche francesi non rispettavano l'accordo Package Deal e, in particolare, il principio della gratuità dell'eurocheque, la Commissione abbia persistito nel suo rifiuto di replicare agli argomenti del Groupement, omettendo di esaminare quelli decisivi, i quali avrebbero potuto indurla a concedere l'esenzione. Il ricorrente considera questo una violazione dell'obbligo di motivazione. Lo stesso varrebbe per la definizione del mercato o, piuttosto, dei mercati di cui trattasi.

119 Il ricorrente contesta ancora alla Commissione di aver adottato la decisione relativa all'accordo di Helsinki prima dell'adozione di una decisione relativa alla domanda di rinnovo dell'esenzione dell'accordo Package Deal. Al riguardo, esso rileva che la Commissione afferma che «l'accordo di Helsinki è in totale contraddizione con l'accordo Package Deal, che disciplina l'utilizzazione degli assegni eurocheque all'estero», quando essa non si è ancora pronunciata in merito a quest'ultimo accordo. Agendo in tal modo la Commissione avrebbe privato il Groupement degli elementi necessari alla sua difesa nell'ambito del presente ricorso.

120 Il Groupement contesta in ultimo la decisione per sviamento ed eccesso di potere, giacché la Commissione avrebbe utilizzato la procedura relativa all'accordo di Helsinki, da un lato, per costringere la Eurocheque International ad accettare talune modifiche sostanziali dell'accordo Package Deal e, dall'altro, per imporre l'eurocheque quale mezzo di pagamento privilegiato all'interno della Comunità.

121 La convenuta nega di avere leso i diritti della difesa del ricorrente. Essa ricorda innanzi tutto che i punti 8 e 50 della decisione non formulano nuovi addebiti e che essa aveva il diritto di precisare, nella decisione, la definizione del mercato rilevante, rispetto segnatamente alle risultanze della procedura amministrativa. La convenuta nega poi di essere stata parziale. Da un lato, non le si può contestare di aver permesso alle parti titolari di interessi divergenti di illustrare i propri mezzi ed argomenti, né di aver sottolineato i punti secondo lei essenziali (in questo caso, il mancato rispetto da parte del Groupement dell'accordo Package Deal per quanto riguarda il settore non bancario). Dall'altro, essa avrebbe replicato sufficientemente a tutti gli argomenti addotti nel corso della procedura amministrativa. Poiché l'elemento fondamentale della decisione impugnata è fondato sull'esistenza di un accordo sui prezzi da praticare ai clienti degli istituti bancari, la questione del contrasto tra l'accordo Package Deal e l'accordo di Helsinki resterebbe comunque irrilevante ai fini della valutazione dell'accordo di Helsinki.

Giudizio del Tribunale

122 Il Tribunale rileva che, nella fattispecie, dalle valutazioni da esso espresse in merito all'accertamento dell'infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, per come ricostruita dalla Commissione nell'atto impugnato, discende che la Commissione ha tenuto sufficientemente in considerazione gli argomenti del Groupement riguardanti i fatti e le circostanze giuridiche di importanza essenziale nell'ambito della controversia di cui trattasi e che, pertanto, non sussiste violazione dell'obbligo di motivazione.

123 Il Tribunale rileva inoltre che dai precedenti della procedura amministrativa, così come dalla motivazione della decisione, discende che la procedura di cui la decisione impugnata rappresenta l'esito ha avuto il solo scopo di incriminare e sanzionare l'obbligo imposto agli aderenti al Groupement, in violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, di riscuotere a carico dei commercianti loro affiliati una commissione all'incasso degli eurocheque esteri.

124 Per quanto riguarda la censura dedotta dall'introduzione di nuovi addebiti, basta ricordare che la semplice menzione, nella decisione, dell'ostacolo alla diffusione degli eurocheque nazionali non ha lo scopo di estendere agli eurocheque francesi l'incriminazione dell'intesa, menzionata nella frase finale del punto 50. Parimenti, in merito al punto 8 della decisione, il Tribunale ricorda che la menzione del mercato di tutti i mezzi di pagamento internazionali presso i commercianti francesi non mira a modificare la definizione del mercato di cui trattasi, accolta dalla decisione, in rapporto a quella presa in considerazione nella comunicazione degli addebiti, e cioè il mercato degli eurocheque emessi nel settore commerciale in Francia. Di conseguenza, i punti 50 e 8 della decisione non possono essere qualificati come nuovi addebiti.

125 In merito all'addebito relativo alla separazione della procedura relativa all'accordo di Helsinki da quella riguardante il rinnovo dell'esenzione dell'accordo Package Deal, il Tribunale ritiene che l'interesse di una buona amministrazione richiede che la Commissione possa decidere su un accordo notificatole nelle forme di rito senza dover attendere il compimento dell'istruzione avente ad oggetto, come nella fattispecie, un accordo separabile da quello notificato. Ne discende che, decidendo sull'accordo di Helsinki, la Commissione non ha leso i diritti della difesa del ricorrente.

126 Ne consegue che va respinto il mezzo dedotto dalla violazione dei diritti della difesa.

Quarto mezzo: violazione dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17

Argomenti delle parti

127 Il ricorrente chiede, in subordine, l'annullamento dell'art. 3 del dispositivo della decisione nella parte in cui gli infligge un'ammenda e, in ulteriore subordine, la riduzione di quest'ultima.

128 Il Groupement contesta innanzitutto alla Commissione di aver ignorato l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, infliggendogli, in quanto associazione di imprese dotata di personalità giuridica distinta da quella dei suoi membri, un'ammenda superiore al limite di 1 000 000 di ecu. Esso sostiene al riguardo che, in quanto associazione di imprese, esso non esercita nessuna delle attività che caratterizzano quelle svolte dalle imprese e che, di conseguenza, l'ammenda inflittagli non può superare 1 000 000 di ecu. Secondo il ricorrente, la partecipazione a un'infrazione dev'essere dimostrata a livello individuale, poiché la semplice adesione di un'impresa a un'associazione di imprese non costituisce presunzione inconfutabile in merito alla partecipazione di detta impresa a un'infrazione commessa dall'associazione. Fondando la sua decisione su tale presunzione la Commissione avrebbe gravemente violato il principio della personalità della pena e i diritti elementari della difesa.

129 Il ricorrente aggiunge che la fissazione dell'ammenda inflitta al Groupement in funzione dei profitti conseguiti da terzi non coinvolti nella procedura amministrativa costituisce violazione del principio della personalità della pena, il quale è parte integrante del diritto comunitario.

130 Per di più, la Commissione non avrebbe tenuto conto della diminuita gravità dell'infrazione derivante dall'abbandono, nel 1985, della tariffazione uniforme delle commissioni riscosse per i pagamenti con carta bancaria «CB».

131 Il ricorrente contesta infine l'esistenza di circostanze aggravanti, asserendo che è contrario ai principi fondamentali del diritto far richiamo a un'infrazione non dimostrata, e cioè all'ostacolo alla diffusione dell'eurocheque nazionale in Francia, come circostanza aggravante di un'altra infrazione. Il ricorrente ritiene parimenti che non può contestarsi al Groupement o alle banche francesi il fatto di aver occultato alla Commissione un'informazione importante o di non aver agito lealmente nei suoi confronti.

132 La Commissione replica innanzi tutto che le norme di cui all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 le consentono di infliggere un'ammenda pari al 10% del volume d'affari realizzato da ciascun membro di un'associazione di imprese il quale abbia violato le norme di cui all'art. 85, n. 1, del Trattato. Essa sostiene che sono le imprese aderenti all'associazione a prendere in realtà le decisioni di quest'ultima e a partecipare in tal modo all'infrazione, per il tramite dell'associazione. L'interpretazione sostenuta dalla ricorrente avrebbe l'effetto di privare di contenuti e di efficacia l'art. 85, n. 1, del Trattato, e l'art. 15 del regolamento n. 17, giacché allora ad imprese che realizzano volumi d'affari davvero notevoli e che siano decise ad infrangere l'art. 85, n. 1, basterebbe costituire un'associazione, facendo poi adottare da quest'ultima decisioni contrarie alle norme di detto articolo, per evitare che la Commissione possa irrogare un'ammenda superiore a 1 000 000 di ecu, a prescindere dalla gravità dell'infrazione commessa e dall'importanza delle imprese che abbiano ricavato vantaggi da quest'ultima.

133 La convenuta poi sostiene che per determinare l'importo dell'ammenda essa ha operato una valutazione approssimativa dell'utile ricavato dalle banche francesi dall'applicazione dell'accordo di Helsinki e che detta valutazione è stata solo uno degli elementi tenuti in considerazione per la fissazione dell'ammenda, posto che la decisione non istituisce nessuna connessione diretta tra tale valutazione e l'importo dell'ammenda.

134 Per quanto riguarda la gravità dell'infrazione la Commissione, da un lato, ritiene che l'accordo di Helsinki, essendo un'intesa sui prezzi applicabile nelle relazioni con la clientela, costituisce una restrizione particolarmente grave della concorrenza

e, dall'altro, afferma di aver preso in considerazione, per valutare la gravità dell'infrazione, la diminuzione derivante dall'abbandono della tariffazione uniforme delle commissioni, costatata nel punto 50; diminuzione che sarebbe espressamente menzionata in tale punto della decisione, al quale rinvia il successivo punto 78, facendo riferimento ai punti 46 e seguenti della decisione. La Commissione avrebbe parimenti tenuto in considerazione il fatto che si trattava del primo caso di irrogazione di ammende nel settore bancario.

135 Di contro, la Commissione sostiene di avere avuto buoni motivi per prendere in considerazione la mancanza di cooperazione delle parti quale circostanza aggravante, ma che l'ostacolo alla diffusione degli eurocheque nazionali in Francia è stato rilevato solo per descrivere il contesto dell'intesa. Non si tratterebbe di un elemento dell'infrazione, punito dall'ammenda inflitta dalla decisione.

Giudizio del Tribunale

136 Il Tribunale ritiene che l'uso del termine generico «infrazione» nell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17, in quanto comprende indistintamente gli accordi, le pratiche concordate e le decisioni di associazioni di imprese, indica che i limiti massimi previsti da tale norma si applicano allo stesso modo agli accordi e alle pratiche concordate, nonché alle decisioni di associazioni di imprese. Ne consegue che il tetto massimo del 10% del volume d'affari va calcolato in rapporto al volume d'affari realizzato da ciascuna impresa che partecipi ai suddetti accordi e pratiche concordate o da tutte le imprese aderenti alle dette associazioni di imprese, quanto meno qualora, in forza delle sue regole interne, l'associazione possa impegnare i suoi membri.

137 La fondatezza di tale analisi è corroborata dal fatto che, nel fissare l'importo dell'ammenda, si può tener conto, tra l'altro, dell'influenza che l'impresa ha potuto esercitare sul mercato, segnatamente in considerazione delle sue dimensioni e della sua potenza economica, sulle quali il volume d'affari fornisce alcune indicazioni (sentenza della Corte 7 giugno 1983, cause riunite da 100/80 a 103/80, Musique

Diffusion française e altri/Commissione, Racc. pag. 1825, punti 120 e 121), nonché dell'effetto dissuasivo che tali ammende devono esercitare (sentenza del Tribunale 10 marzo 1992, causa T-12/89, Solvay/Commissione, Racc. pag. II-907, punto 309). L'influenza che un'associazione d'imprese ha potuto esercitare sul mercato non dipende infatti dal «volume d'affari» suo proprio, il quale non rivela la sua dimensione né la sua potenza economica, bensì dal volume d'affari dei suoi membri, il quale costituisce un'indicazione della sua dimensione e della sua potenza economica.

138 Nella fattispecie, dagli artt. 11 e 12 dell'atto costitutivo del Groupement discende che quest'ultimo può impegnare i suoi aderenti; l'art. 9 di tale atto costitutivo dispone che i suoi aderenti sono illimitatamente e solidalmente responsabili per tutte le obbligazioni del Groupement nei confronti dei terzi e che i creditori del Groupement non possono far valere i loro diritti nei confronti di un aderente se non si siano prima rivolti, senza esito, al Groupement. Per quanto riguarda gli obblighi di ciascun aderente nei confronti degli altri, la solidarietà è ripartita, in base all'atto costitutivo, secondo il numero delle operazioni effettuate mediante carte del Groupement, tra le quali compaiono le operazioni di pagamento presentate all'incasso da parte dei commercianti.

139 Per quanto riguarda l'argomento dedotto dalla violazione del principio della personalità delle pene, il Tribunale ritiene che dalle valutazioni da esso espresse in merito all'intesa sui prezzi discende che l'infrazione è stata commessa dall'associazione di imprese che costituisce il Groupement e che pertanto la Commissione ha giustamente inflitto l'ammenda a quest'ultimo. Occorre rilevare al riguardo che un'associazione d'imprese che ha commesso un'infrazione non può accusare la Commissione di violare tale principio prendendo in considerazione il volume d'affari dei suoi membri per determinare il tetto massimo dell'ammenda e imponendo in tal modo a detti membri l'onere finanziario rappresentato da quest'ultima. Il fatto di prendere in considerazione il loro volume d'affari nella determinazione del tetto massimo dell'ammenda non significa infatti assolutamente che sia stata loro inflitta un'ammenda e nemmeno, di per sé, che l'associazione di cui trattasi abbia l'obbligo di accollare ai suoi membri l'onere di quest'ultima. Anche ammettendo che un'obbligazione del genere derivi dalle regole interne dell'associazione di cui trattasi, tale circostanza è irrilevante rispetto alle norme del diritto comunitario della concorrenza.

140 Nella fattispecie, non viene asserito che l'ammenda inflitta superi il 10% del volume d'affari totale realizzato dagli aderenti alla suddetta associazione d'imprese.

141 Ne consegue che l'importo dell'ammenda inflitta dalla decisione non supera il tetto massimo fissato dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17.

142 Dal combinato esame dei punti 78, 49 e 50 della decisione impugnata discende che la Commissione ha inflitto al Groupement un'ammenda di 5 000 000 di ecu, qualificando l'accordo di Helsinki prima come un accordo sull'importo di una commissione e, dopo, come un accordo sul principio della riscossione di una commissione. Ebbene, il Tribunale ha ritenuto dimostrata in capo al Groupement solo l'intesa avente ad oggetto il principio della riscossione di una commissione, di cui al punto 50 della decisione. Ciò posto, spetta al Tribunale valutare, nell'esercizio della sua competenza «di piena giurisdizione», se occorra ridurre l'ammenda inflitta al Groupement.

143 Dalla giurisprudenza della Corte discende che l'importo dell'ammenda va graduato in relazione alle circostanze della trasgressione ed alla gravità dell'infrazione (sentenza della Corte 12 novembre 1985, causa 183/83, Krupp/Commissione, Rac. pag. 3609) e che 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 (sentenze della Corte 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF, Chemiefarma/Commissione, Racc. pag. 661, e causa 45/69, Boehringer/Commissione, Racc. pag. 769).

144 Per valutare la gravità intrinseca dell'infrazione occorre ricordare che il pregiudizio per la concorrenza, denunciato nel punto 50 della decisione, riguarda il solo fatto di avere imposto ai membri del Groupement, mediante l'accordo di Helsinki, l'ob-

bligo di gravare i commercianti loro affiliati di una commissione a compenso del servizio di incasso dei pagamenti mediante eurocheque. Ebbene, il punto 3 dell'accordo concede ampia libertà ai membri del Groupement d'imporre, per i pagamenti con eurocheque, commissioni all'incasso meno onerose per i commercianti di quelle che essi impongono per i pagamenti con carta. Dato che la commissione addebitata per i pagamenti con eurocheque può essere inferiore a quella per i pagamenti con carta, occorre ritenere che è esistita una possibile concorrenza nei confronti dei commercianti, poiché questi ultimi potevano scegliere la banca che praticasse la commissione meno onerosa. Il Tribunale ricorda al riguardo che la Commissione non ha addotto elementi tali da dimostrare che i membri del Groupement hanno esaurito i margini loro offerti dal punto 3 dell'accordo di Helsinki.

145 Il Tribunale osserva ancora che la Commissione (decisione, punto 80) spiega che l'importo delle ammende è stato fissato in rapporto al profitto ricavato annualmente dall'accordo da parte dei membri del Groupement per un periodo di sei anni. Ebbene, da quanto esposto risulta che l'infrazione contestata al Groupement non ha ad oggetto la fissazione dell'importo della commissione, per cui la valutazione operata dalla Commissione ai fini della determinazione dell'importo dell'ammenda è ormai irrilevante.

146 Il Tribunale ritiene inoltre che la Commissione ha giustamente riconosciuto al Groupement il beneficio delle circostanze attenuanti di cui ai punti 88, 89 e 90 della decisione.

147 Alla luce di tutte queste riflessioni il Tribunale ritiene che l'ammenda di 5 000 000 di ecu inflitta al Groupement non è adeguata in rapporto alla natura e alla gravità intrinseca dell'infrazione di cui al punto 50 della decisione e fissa, nell'esercizio della sua competenza «di piena giurisdizione», a 2 000 000 di ecu l'importo dell'ammenda inflitta al Groupement.

Sulle spese

148 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

149 Poiché nella causa T-40/92 la Commissione è rimasta soccombente e la ricorrente ne ha chiesto la condanna alle spese, la Commissione va condannata alle spese sostenute sia da lei, sia dalla ricorrente Europay.

150 Poiché nella causa T-39/92 il Groupement è rimasto in parte soccombente ed ha chiesto la condanna della convenuta alle spese, il Tribunale ritiene equo disporre che esso sopporti la metà delle sue spese e che la Commissione sopporti le proprie spese, nonché la metà delle spese sostenute dal Groupement.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Gli artt. 1 e 3 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/212/CEE, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato CEE**

(IV/30.717-A — Eurocheque: accordo di Helsinki) sono annullati per la parte in cui fanno riferimento alla Eurocheque International.

2) L'importo dell'ammenda inflitta al Groupement des cartes bancaires «CB» nell'art. 3 della decisione è fissato in 2 000 000 di ecu.

3) Per il resto, il ricorso del Groupement des cartes bancaires «CB» è respinto.

4) La Commissione sopporterà le proprie spese, le spese sostenute dalla Europay, nonché la metà delle spese sostenute dal Groupement. Il Groupement sopporterà la metà delle proprie spese.

Schintgen García-Valdecasas Kirschner

Vesterdorf Lenaerts

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 febbraio 1994.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

R. Schintgen