



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 13 dicembre 2012¹

Causa C-439/11 P

**Ziegler SA
contro**

Commissione europea

«Impugnazione — Concorrenza — Intese — Articolo 81, paragrafo 1, CE e articolo 53, paragrafo 1, dell'accordo SEE — Effetti giuridici delle linee direttrici della Commissione — Sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri — Fissazione delle ammende — Tutela giurisdizionale effettiva — Diritto ad un equo processo — Imparzialità oggettiva della Commissione — Principi di parità di trattamento e di non discriminazione — “Intesa sui traslochi” — Mercato belga dei servizi di traslochi internazionali»

I – Introduzione

1. Il caso in esame offre alla Corte l'occasione di approfondire la propria giurisprudenza relativa agli effetti giuridici delle tante linee direttrici emanate dalla Commissione nella sua qualità di autorità garante della concorrenza nell'Unione europea. A tal riguardo, l'interesse si focalizza sulle «linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri»² del 2004, nonché sugli «orientamenti per il calcolo delle ammende» pubblicati nel 2006³.

2. Inoltre, sono sollevate dalla Commissione talune questioni fondamentali, molto discusse, inerenti all'esecuzione dei procedimenti di irrogazione di ammende in materia di intese. A tal proposito, da un lato, si tratta della determinazione delle ammende e, dall'altro, della problematica dell'imparzialità oggettiva della Commissione nella sua qualità di autorità preposta all'indagine e responsabile della decisione.

3. Tali questioni giuridiche si pongono in relazione all'«intesa sui traslochi», che la Commissione ha accertato sul mercato belga dei servizi di traslochi internazionali qualche anno fa e che è stata sanzionata in data 11 marzo 2008 con una decisione irrogativa di un'ammenda (in prosieguo anche: la «decisione controversa»)⁴. La Commissione contestava all'impresa Ziegler SA (in prosieguo: la «Ziegler» o la «ricorrente») la partecipazione ad un'intesa sui traslochi unitamente ad altre nove imprese o gruppi di imprese, sanzionandola con un'ammenda.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Comunicazione della Commissione - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato (GU 2004, C 101, pag. 81; in prosieguo: le «linee direttrici del 2004»).

3 — Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003 (GU 2006, C 210, pag. 2; in prosieguo: gli «orientamenti del 2006»).

4 — Decisione della Commissione dell'11 marzo 2008 relativa a un procedimento a norma dell'articolo 81 del trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (Caso COMP/38.543 – Servizi di traslochi internazionali) notificata con il numero C(2008) 926 def., in estratto in GU 2009, C 188, pag. 16; di detta decisione può essere consultato il testo integrale in versione non riservata, in lingua francese, solo in Internet sul sito web della Commissione, direzione generale della concorrenza (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/index.html>).

4. A seguito del rigetto da parte del Tribunale, con sentenza del 16 giugno 2011⁵ (in prosieguo anche: la «sentenza del Tribunale» o la «sentenza impugnata»), del suo ricorso di annullamento proposto contro detta decisione, la Ziegler presentava alla Corte l'impugnazione in esame. È interessante notare che anche la Commissione non condivide taluni passi fondamentali della motivazione della sentenza impugnata e chiede alla Corte di confermarla modificandone peraltro la motivazione. Nella specie, dovrà quindi costituire del pari oggetto di discussione se e in qual misura sia possibile una siffatta sostituzione della motivazione («*substitution de motifs*»).

5. La Corte dovrà poi occuparsi fra breve di una serie di ulteriori questioni giuridiche nell'ambito delle altre impugnazioni ancora pendenti relative all'intesa sui traslochi⁶.

II – Fatti

6. La Ziegler è un'impresa familiare con sede a Bruxelles (Belgio) appartenente a persone fisiche tutte discendenti dei fondatori dell'impresa e a due società holding, anch'esse collegate alla famiglia Ziegler⁷. Una parte consistente dell'attività della Ziegler è costituita dai servizi di trasloco, svolti fino al dicembre 2003 da un reparto dell'impresa e a partire dallo stesso mese da una società separata appartenente al gruppo Ziegler la cui denominazione è Ziegler Relocation SA (a quel tempo Euro Time)⁸.

7. Secondo le risultanze delle indagini svolte dalla Commissione, esisteva sul mercato belga dei servizi di traslochi internazionali, nel periodo compreso tra il 1984 ed il 2003, un'intesa alla quale hanno partecipato dieci imprese di trasloco⁹, in diversi periodi di tempo¹⁰ e in diversa misura.

8. Nella decisione controversa, la Commissione accertava che la menzionata intesa costituiva un'intesa globale sotto forma di un'infrazione unica e continuata¹¹, basata complessivamente su tre tipi di accordi¹²:

- *accordi sui prezzi*, in cui le imprese di traslochi partecipanti concordavano pratiche relative ai corrispettivi delle prestazioni nei confronti dei clienti;
- accordi su un sistema di compensazioni finanziarie per le offerte respinte o nel caso di mancanza di offerte (le *commissioni*); in tal modo, i concorrenti dell'impresa aggiudicataria dell'appalto per un trasloco internazionale ottenevano, per così dire, un'indennità finanziaria a prescindere dal fatto che essi stessi a loro volta avessero o meno presentato un'offerta; tali commissioni confluivano, senza che i clienti se ne accorgessero, nel prezzo finale dei rispettivi servizi di trasloco;

5 — Sentenza del Tribunale del 16 giugno 2011, Ziegler/Commissione (T-199/08, Racc. pag. II-3507).

6 — V. sul punto cause Gosselin Group/Commissione e a. (C-429/11 P), Commissione/Stichting Administratiekantoort Portielje e a. (C-440/11 P) e Team Relocations e a./Commissione (C-444/11 P). Ho poi presentato le conclusioni il 24 maggio 2012 nella causa Commissione/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P) e il 29 novembre 2012 nella causa Commissione/Stichting Administratiekantoort Portielje e a. (C-440/11 P). La Corte ha pronunciato la sentenza nella causa Commissione/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P) il 6 dicembre 2012.

7 — Punto 3 della sentenza impugnata.

8 — Punto 2 della sentenza impugnata.

9 — Allied Arthur Pierre, Compas, Coppens, Gosselin, Interdean, Mozer, Putters, Team Relocations, Transworld e Ziegler (v., ad esempio, il considerando 345 della decisione controversa).

10 — Detti periodi oscillavano fra tre mesi e più di diciotto anni.

11 — V., in particolare, i considerando 307, 314 e 345 della decisione controversa.

12 — V., in proposito, il considerando 121 della decisione controversa, nonché i punti 10 e da 13 a 15 della sentenza impugnata.

— accordi sulla ripartizione del mercato mediante un sistema di preventivi fittizi (i *preventivi di comodo*) presentati al cliente o a colui che effettuava il trasloco da parte di un'impresa di traslochi che non intendeva, in realtà, eseguire il trasloco; a tal fine, l'impresa comunicava di volta in volta ai propri concorrenti il prezzo, il premio assicurativo e i costi di magazzinaggio da includere nel calcolo del corrispettivo della prestazione fittizia.

9. Mentre gli accordi sulle commissioni e sui preventivi di comodo hanno trovato applicazione per l'intera durata dell'intesa (dal 1984 al 2003), l'esecuzione degli accordi sui prezzi non ha potuto essere dimostrata oltre il mese di maggio 1990¹³.

10. Dai fatti accertati la Commissione deduceva, nella decisione controversa, che le imprese partecipanti avevano violato gli articoli 81, paragrafo 1, CE e 53, paragrafo 1, dell'accordo SEE, per aver esse, nel corso di diversi periodi, «[fissato], in maniera diretta o indiretta, i prezzi dei traslochi internazionali da e verso il Belgio, [ripartito] parzialmente tra di esse il mercato e [manipolato] il procedimento di presentazione delle offerte»¹⁴.

11. La decisione controversa è stata notificata complessivamente a 31 persone giuridiche, che la Commissione condannava quindi in parte a titolo individuale, in parte solidalmente, ad ammende di diverso importo¹⁵ per l'infrazione commessa. Ai fini del calcolo dell'importo delle ammende, nella decisione controversa la Commissione si atteneva al metodo esposto nei suoi orientamenti del 2006.

12. Secondo quanto dichiarato dalla Commissione nell'articolo 1, lettera j), della decisione controversa, risultava che la Ziegler aveva partecipato all'intesa globale nel periodo compreso tra il 4 ottobre 1984 e l'8 settembre 2003, vale a dire durante la sua intera esistenza. Conseguentemente, a termini dell'articolo 2, lettera l), della decisione controversa, l'impresa è stata condannata ad un'ammenda di EUR 9 200 000 senza declaratoria di responsabilità solidale.

13. Avverso la decisione controversa vari suoi destinatari ricorrevano in primo grado dinanzi al Tribunale domandandone l'annullamento¹⁶.

14. Con la sentenza impugnata il Tribunale respingeva il 16 giugno 2011 il ricorso presentato dalla Ziegler il 3 giugno 2008, condannandola alle spese¹⁷.

III – Procedimento dinanzi alla Corte

15. Con atto del 25 agosto 2011 la Ziegler proponeva l'odierna impugnazione, in cui chiedeva alla Corte di

- dichiarare la propria impugnazione ricevibile e fondata;
- annullare la sentenza del Tribunale e statuire direttamente sulla controversia che ne costituisce oggetto;

13 — V., al riguardo, i considerando da 123 a 153 della decisione controversa.

14 — Articolo 1 della decisione controversa.

15 — Le singole ammende oscillavano da EUR 1 500 a EUR 9 200 000.

16 — V., al riguardo, oltre alla sentenza impugnata, altre quattro sentenze del Tribunale del 16 giugno 2011, nelle cause Team Relocations e a./Commissione (T-204/08 e T-212/08 Racc. pag. II-3569); Gosselin Group e a./Commissione (T-208/08 e T-209/08, Racc. pag. II-3639); Verhuizingen Coppens/Commissione (T-210/08, Racc. pag. II-3713), e Putters International/Commissione (T-211/08, Racc. pag. II-3729).

17 — Non è stata accolta, inoltre, la domanda di Ziegler volta alla sospensione dell'esecuzione dell'articolo 2 della decisione controversa e alla dispensa dall'obbligo di costituire una garanzia bancaria; v. ordinanza del presidente del Tribunale del 15 gennaio 2009, Ziegler/Commissione (T-199/08 R, non pubblicata nella Raccolta), e ordinanza del presidente della Corte del 30 aprile 2010, Ziegler/Commissione (C-113/09 P [R], non pubblicata nella Raccolta).

- accogliere la domanda dedotta dalla ricorrente in primo grado e annullare pertanto la decisione controversa, in subordine, annullare l'ammenda inflittale con tale decisione, in ulteriore subordine, ridurre sostanzialmente l'importo dell'ammenda;

- condannare la Commissione alle spese di entrambe le istanze.

16. La Commissione, da parte sua, chiede che la Corte voglia:

- rigettare l'impugnazione previa sostituzione di determinati elementi della motivazione della sentenza del Tribunale,

- in subordine, respingere la domanda di annullamento e

- condannare la ricorrente alle spese.

17. Dinanzi alla Corte il ricorso è stato discusso con procedimento scritto e, il 24 ottobre 2012, orale.

IV – Analisi

18. A sostegno del proprio ricorso la Ziegler deduce quattro motivi aventi ad oggetto diverse questioni giuridiche attinenti al sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri, al calcolo dell'importo delle ammende e al principio di imparzialità della Commissione.

A – Questioni preliminari

19. Prima dell'analisi nel merito dei motivi di ricorso fatti valere dalla Ziegler, occorre discutere due questioni preliminari, delle quali l'una concerne la ricevibilità di taluni argomenti della Commissione e l'altra la ricevibilità di determinati aspetti degli argomenti della Ziegler.

1. Sulla ricevibilità della domanda della Commissione volta alla sostituzione di determinati elementi della motivazione della sentenza

20. Nell'ambito del primo e del secondo motivo di ricorso, la Commissione chiede alla Corte di confermare la sentenza impugnata e di sostituire alcuni elementi della motivazione accolti dal Tribunale con altri (in francese: «*substitution de motifs*»). In particolare, in relazione al primo motivo di ricorso, la Commissione ritiene non sussistente l'obbligo di definire il mercato individuato dal Tribunale. Rispetto al secondo motivo di ricorso la ricorrente sostiene, inter alia, che gli orientamenti del 2006 hanno determinato un generale inasprimento dei requisiti relativi alla motivazione di decisioni adottate in materia di ammende.

21. La Ziegler considera tale domanda irricevibile, in quanto gli argomenti della Commissione sarebbero imprecisi e, inoltre, essa sarebbe carente di interesse ad agire.

22. Sulla prima eccezione della Ziegler è sufficiente rilevare che dalla comparsa di risposta si deduce con sufficiente precisione quali erano gli elementi della motivazione della sentenza impugnata che la Commissione vorrebbe vedere sostituiti e quale motivazione riteneva corretta al posto di quella accolta dal Tribunale. Contrariamente a quanto ritiene la Ziegler, non sarebbe necessaria, a tal riguardo, una specifica proposta di formulazione da parte della Commissione.

23. In merito alla seconda obiezione va osservato che la Corte, infatti, ha già considerato irricevibili talune domande della Commissione volte alla sostituzione della motivazione di una sentenza per mancanza di un sufficiente interesse ad agire¹⁸. Il requisito dell'interesse ad agire, che a tal proposito si applica sia per i ricorrenti privilegiati sia per quelli non privilegiati¹⁹, esige che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto²⁰.

24. Detta giurisprudenza relativa all'irricevibilità di domande volte alla sostituzione della motivazione di una sentenza riguarda però solo i casi in cui la Commissione proponga una propria impugnazione o un'impugnazione incidentale²¹ oppure in cui essa chieda alla Corte la correzione di presunti errori di diritto nella motivazione del Tribunale, sebbene questi ultimi non siano affatto oggetto del procedimento di impugnazione²².

25. Quanto si verifica nel presente contesto è diverso: la Commissione non ha proposto alcuna impugnazione (incidentale) né è andata oltre, nei suoi argomenti scritti e orali svolti dinanzi alla Corte – a prescindere da un'eccezione che sarà menzionata in prosieguo²³ – l'oggetto del ricorso presentato dalla Ziegler. La Commissione si è, piuttosto, limitata, nella sostanza, a difendere la sentenza del Tribunale in modo particolare riguardo agli errori di diritto censurati dalla Ziegler. Nell'ambito di tale oggetto della controversia, essa ha chiesto la sostituzione della motivazione della sentenza dietro conferma del suo dispositivo.

26. Secondo costante giurisprudenza, in circostanze del genere, la sostituzione della motivazione di una sentenza nel procedimento di impugnazione è ammessa²⁴, a prescindere dal fatto che la Corte la effettui di propria iniziativa oppure risponda, a tale riguardo, alla «domanda» o alla «sollecitazione» di una delle parti. La Corte non può essere vincolata ai soli argomenti invocati dalle parti a sostegno delle loro pretese, salvo vedersi costretta, eventualmente, a basare la propria decisione su considerazioni giuridiche erranee²⁵. Con la sostituzione di una motivazione giuridicamente erranea della sentenza impugnata, la Corte può assolvere, in modo coerente con l'economia processuale, la propria funzione di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati (articolo 19, paragrafo 1, secondo periodo, TUE).

27. Solo le considerazioni della Commissione relative alla soglia di EUR 40 000 000 necessitano di un giudizio differente. Infatti, il passo della sentenza impugnata in cui il Tribunale si occupa di tale questione²⁶ non costituisce oggetto di qualsivoglia censura della Ziegler²⁷. Di conseguenza, neanche la Commissione può chiedere la sostituzione della motivazione della sentenza nel passo interessato.

18 — Sentenze del 6 ottobre 2009, GlaxoSmithKline Services e a./Commissione e a. (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P e C-519/06 P, Racc. pag. I-9291, punti 23-26), e del 21 dicembre 2011, Irde/Commissione (C-329/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti da 48 a 51).

19 — Sentenze GlaxoSmithKline Services e a./Commissione e a. (cit. supra, nota 18, punti da 23 a 26), e del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, Racc. pag. I-13427, punti da 43 a 50).

20 — Sentenze del 19 ottobre 1995, Rendo e a./Commissione (C-19/93 P, Racc. pag. I-3319, punto 13, ultimo periodo); del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione («Akzo e Akcros», C-550/07 P, Racc. pag. I-8301, punti 22 e 23); GlaxoSmithKline Services e a./Commissione e a. (cit. supra, nota 18, punto 23) e Francia/People's Mojahedin Organization of Iran (cit. supra, nota 19, punto 43).

21 — Sentenza GlaxoSmithKline Services e a./Commissione e a. (cit. supra, nota 18, punto 15).

22 — Sentenza Irde/Commissione (cit. supra, nota 18, punto 48).

23 — V. infra, al riguardo, paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

24 — Sentenze del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, Racc. pag. I-4727, punto 118), e del 9 giugno 2011, Diputación Foral de Vizcaya/Commissione (da C-465/09 P a C-470/09 P, non pubblicata nella Raccolta, punto 171); nello stesso senso, v. sentenze del 9 giugno 1992, Lestelle/Commissione (C-30/91 P, Racc. pag. I-3755, punti 27 e 28); del 30 settembre 2003, Biret International/Consiglio (C-93/02 P, Racc. pag. I-10497, punti 59-65), e del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione (C-120/06 P e C-121/06 P, Racc. pag. I-6513, in particolare punto 187).

25 — In tal senso ordinanza del 27 settembre 2004, UER/M6 e a. (C-470/02 P, non pubblicata nella Raccolta, punto 69), nonché sentenza del 21 settembre 2010, Svezia/API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punto 65).

26 — Punti da 56 a 63 della sentenza impugnata.

27 — La ricorrente censura il passo della sentenza immediatamente successivo nei punti da 64 a 74 della sentenza impugnata, il quale riguarda la soglia del 5% della quota di mercato e non quella di EUR 40 000 000 (v. a tale riguardo il primo motivo di ricorso).

28. A prescindere da tale eccezione, le richieste di sostituzione della motivazione presentate dalla Commissione sono tuttavia ricevibili. Sulla loro fondatezza mi pronuncerò al momento opportuno nel contesto dell'esame dei rispettivi motivi di ricorso della Ziegler.

29. Qualora dovessero essere effettivamente sostituiti singoli passaggi della motivazione della sentenza impugnata, ciò comporterebbe, contrariamente alla tesi della Commissione, non l'irricevibilità dell'impugnazione, ma la sua infondatezza²⁸, in quanto, a tal riguardo, le censure dedotte dalla Ziegler avverso la sentenza impugnata risulterebbero prive di effetto, vale a dire inoperanti (in francese: «*inopérant*»)²⁹.

2. Sulla censura formulata dalla Commissione, secondo cui la Ziegler non avrebbe messo in discussione nel procedimento amministrativo la sussistenza di un sensibile pregiudizio al commercio

30. In più punti dei suoi atti scritti la Commissione ha sottolineato che la Ziegler, nel procedimento amministrativo, non avrebbe messo in discussione la sussistenza di un sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri, ma avrebbe sollevato la relativa censura solo nel procedimento giurisdizionale.

31. Sotto il profilo dell'economia processuale, un siffatto *modus procedendi* risulta senza alcun dubbio estremamente deplorabile, ma, dal punto di vista giuridico, non è censurabile. Non esiste, infatti, alcuna disposizione di diritto dell'Unione che stabilisca l'impossibilità di sollevare censure non dedotte nel procedimento amministrativo in materia di intese³⁰. Di conseguenza, l'argomento della Ziegler relativo al sensibile pregiudizio al commercio è ricevibile.

B – Valutazione del ricorso *nel merito*

32. La decisione controversa è stata emanata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Pertanto, ai fini della sua valutazione *sub specie iuris* sono applicabili ancora le disposizioni dei trattati europei nella versione di cui al Trattato di Nizza, precisamente il divieto di intese contemplato dall'articolo 81, paragrafo 1, CE e l'obbligo di motivazione prescritto dall'articolo 253 CE. Tuttavia, le seguenti osservazioni si possono senz'altro estendere agli articoli 101, paragrafo 1, TFUE e 296, paragrafo 2, TFUE.

1. Sul sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri (primo motivo di ricorso)

33. Il primo motivo di ricorso dedotto dalla Ziegler concerne i punti da 64 a 74 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale si occupa della questione se l'intesa sui traslochi fosse in grado di pregiudicare il commercio tra gli Stati membri.

34. L'articolo 81, paragrafo 1, CE vieta, infatti, gli accordi anticoncorrenziali tra imprese solo se essi «possano pregiudicare il commercio tra Stati membri». L'elemento cosiddetto *transfrontaliero* ha lo scopo di delimitare il campo di applicazione del diritto dell'Unione rispetto a quello degli Stati membri in materia di disciplina della concorrenza³¹.

28 — Sentenze del 30 settembre 2003, Eurocoton e a./Consiglio (C-76/01 P, Racc. pag. I-10091, punto 52); del 6 novembre 2008, Grecia/Commissione (C-203/07 P, Racc. pag. I-8161, punti 42 e 43), nonché del 29 settembre 2011, Arkema/Commissione (C-520/09 P, Racc. pag. I-8901, punto 31).

29 — Sentenze del 18 marzo 1993, Parlamento/Frederiksen (C-35/92 P, Racc. pag. I-991, punto 31); FIAMM e a./Consiglio e Commissione (cit. supra, nota 24, punti da 187 a 189) e Francia/People's Mojahedin Organization of Iran (cit. supra, nota 19, punto 79).

30 — Sentenza del 1° luglio 2010, Knauf Gips/Commissione (C-407/08 P, Racc. pag. I-6371, punti da 89 a 91).

31 — Sentenze del 13 luglio 1966, Consten e Grundig/Commissione (56/64 e 58/64, Racc. pag. 322, in particolare pag. 389); del 6 marzo 1974, Commercial Solvents/Commissione (6/73 e 7/73, Racc. pag. 223, punto 31); del 25 ottobre 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, Racc. pag. I-8089, punto 47), e del 23 novembre 2006, Asnef-Equifax (C-238/05, Racc. pag. I-11125, punto 33).

35. Secondo costante giurisprudenza, gli effetti attuali o potenziali di un accordo sul commercio tra Stati membri devono essere «non insignificanti» («non irrilevanti»)³², vale a dire che un eventuale pregiudizio al commercio deve essere «sensibile»³³.

36. Nelle sue linee direttrici del 2004, la Commissione, ispirandosi alla giurisprudenza dei giudici dell'Unione, ha esposto determinati criteri in base ai quali è possibile valutare se un accordo tra imprese sia in grado di pregiudicare sensibilmente il commercio tra Stati membri. In detti criteri rientra, non da ultimo, la soglia del 5% relativa alla quota di mercato aggregata delle parti di un accordo tra imprese sui mercati interessati da detto accordo³⁴ (in prosieguo: il «criterio del 5%»).

37. Il Tribunale sarebbe incorso, ad avviso della Ziegler, in una serie di errori nell'interpretazione e nell'applicazione anche di detto criterio del 5%.

a) Sull'obbligo, in caso di ricorso al criterio del 5%, di determinare a priori il mercato rilevante (primo capo del primo motivo di ricorso)

38. In limine la ricorrente censura, nell'ambito del primo capo del primo motivo, che il Tribunale avrebbe illegittimamente «dispensato» la Commissione dall'obbligo della definizione del mercato riguardo al criterio del 5%.

39. Tale censura si fonda sulle considerazioni svolte dal Tribunale ai punti 66 e 72 della sentenza impugnata, in cui esso muove, in primo luogo, dalla riflessione che il calcolo di una quota di mercato comporta, quale suo logico presupposto, la definizione del relativo mercato e che la Commissione si sarebbe obbligata, al punto 55 delle sue linee direttrici del 2004, riguardo al criterio del 5%, proprio ad una siffatta determinazione³⁵. Il Tribunale rileva, quindi, che la Commissione non avrebbe rispettato detto obbligo, in quanto non avrebbe effettuato la definizione del mercato³⁶. Nondimeno, il Tribunale ritiene che la Commissione, nelle circostanze del caso di specie, abbia però «sufficientemente dimostrato»³⁷ che la soglia del 5% era stata superata. Decisivo per tale conclusione del Tribunale è stato il fatto che la Commissione abbia «fornito una descrizione sufficientemente dettagliata del settore di cui trattasi, compresi l'offerta, la domanda e l'ambito geografico»³⁸. Pertanto, la Commissione avrebbe potuto basarsi «eccezionalmente» sul criterio del 5%, senza dover effettuare espressamente una definizione del mercato ai sensi delle sue linee direttrici del 2004³⁹.

40. La Ziegler fa valere che la sentenza impugnata non sarebbe sufficientemente motivata sotto tale aspetto e, in ogni caso, la motivazione della sentenza risulterebbe peraltro contraddittoria e inesatta dal punto di vista sostanziale.

41. Qui di seguito mi occuperò, anzitutto, della censura di difetto di motivazione [v. subito infra, sezione i)], prima di discutere i requisiti giuridici di una definizione del mercato riguardo al criterio del 5% [v. infra, sezione ii)], e tratterò brevemente le carenze sostanziali asserite dalla Ziegler a proposito della definizione del mercato [v. infra, sezione iii)].

32 — Sentenze del 21 gennaio 1999, Bagnasco e a. (C-215/96 e C-216/96, Racc. pag. I-135, punto 60); Ambulanz Glöckner (cit. supra, nota 31, punto 48), Asnef-Equifax (cit. supra, nota 31, punto 34); del 1° luglio 2008, MOTOE (C-49/07, Racc. pag. I-4863, punto 39), e del 24 settembre 2009, Erste Group Bank e a./Commissione (C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P e C-137/07 P, Racc. pag. I-8681, punto 36).

33 — Sentenze Asnef-Equifax (cit. supra, nota 31, punto 35) e Erste Group Bank e a./Commissione (cit. supra, nota 32, punti 37, 46 e 66).

34 — Punti 52, lettera a), e 53 delle linee direttrici del 2004.

35 — Punti 66 e 67 della sentenza impugnata.

36 — Punto 68 della sentenza impugnata.

37 — Punto 69 della sentenza impugnata.

38 — Punto 70 della sentenza impugnata.

39 — Punto 72 della sentenza impugnata.

i) Sulla censura di difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza

42. La Ziegler contesta anzitutto al Tribunale di non aver motivato in alcun modo la ragione per la quale avrebbe «dispensato» la Commissione dall'obbligo della definizione del mercato in merito al criterio del 5%. In ogni caso la motivazione della sentenza sarebbe contraddittoria.

43. Diversamente da quanto ritenuto dalla Commissione, tale censura assume un rilievo autonomo a fronte delle censure sostanziali proposte dalla ricorrente con riguardo alla definizione del mercato. Il Tribunale, infatti, a prescindere dal fatto se abbia fissato, *dal punto di vista sostanziale*, requisiti corretti o invece troppo elevati per la definizione del mercato, è tenuto a motivare debitamente *sotto l'aspetto formale* la propria sentenza. Deve cioè esporre i motivi, a suo parere, decisivi per la sentenza di primo grado.

44. L'obbligo di motivazione delle sentenze incombente al Tribunale discende dall'articolo 36 in combinato disposto con l'articolo 53, paragrafo 1, dello statuto della Corte. Secondo costante giurisprudenza, una sentenza deve far apparire in modo chiaro e inequivoco il ragionamento seguito dal Tribunale, in modo tale da consentire agli interessati di conoscere le ragioni della decisione adottata ed alla Corte di esercitare il proprio sindacato giurisdizionale⁴⁰. Inoltre, la motivazione di una sentenza del Tribunale non deve essere intrinsecamente contraddittoria⁴¹.

45. In effetti, sembra, prima facie, che il Tribunale sia caduto, nella specie, in notevoli contraddizioni. Infatti, il Tribunale, da un lato, rileva l'assenza, nella decisione controversa, di una definizione del mercato con riguardo all'applicazione del criterio del 5%⁴², dall'altro ritiene che la Commissione, con il suo rinvio ai «servizi internazionali di trasloco in Belgio», avrebbe «fornito una descrizione sufficientemente dettagliata del settore di cui trattasi, compresi l'offerta, la domanda e l'ambito geografico»⁴³. Inoltre, il Tribunale, sebbene consideri obbligatoria la definizione del mercato in vista dell'applicazione del criterio del 5%, è dell'avviso, tuttavia, che nel caso in esame «la Commissione potesse basarsi [proprio su detto criterio], senza effettuare espressamente una definizione del mercato»⁴⁴.

46. A ben vedere, però, il Tribunale, in detto passo, si è solo espresso in maniera infelice. Infatti, dall'intero contesto dei passaggi censurati della sentenza, si deduce con sufficiente chiarezza che la decisione controversa contiene una descrizione del mercato da parte della Commissione («i servizi internazionali di trasloco in Belgio») e che il Tribunale considera sufficiente tale descrizione per equipararla ad una vera e propria definizione del mercato e poterla utilizzare come base per l'applicazione del criterio del 5%. Ad una lettura più benevola, pertanto, le considerazioni del Tribunale su detta questione non risultano contraddittorie, contrariamente alla prima impressione.

47. Dalle considerazioni del Tribunale emergono, del resto, in modo anche abbastanza chiaro le ragioni per cui esso ha rinunciato «eccezionalmente» a «disattendere» i rilievi della Commissione in merito al criterio del 5%. In ultima analisi, il Tribunale ha ritenuto, infatti, che la descrizione del settore rilevante contenuta nella decisione controversa comprendesse tutte le informazioni necessarie ai fini dell'applicazione del suddetto criterio e, pertanto, fosse uguale alla definizione del mercato ritenuta in realtà necessaria dal Tribunale.

40 — Sentenze del 14 maggio 1998, Consiglio/de Nil e Impens (C-259/96 P, Racc. pag. I-2915, punti 32 e 33); del 2 aprile 2009, France Télécom/Commissione (C-202/07 P, Racc. pag. I-2369, punto 29), e del 14 ottobre 2010, Deutsche Telekom/Commissione (C-280/08 P, Racc. pag. I-9555, punto 136).

41 — Esempi di controllo di contraddittorietà della motivazione della decisione del Tribunale si trovano, ad esempio, nelle sentenze dell'8 luglio 1999, Commissione/Anic Partecipazioni (C-49/92 P, Racc. pag. I-4125, punto 202), e del 13 marzo 2012, Melli Bank/Consiglio (C-380/09 P, punto 41); v. inoltre sentenza del 16 dicembre 2008, Masdar (UK)/Commissione (C-47/07 P, Racc. pag. I-9761, punto 76).

42 — Punto 68 della sentenza impugnata.

43 — Punto 70 della sentenza impugnata.

44 — Punto 72 della sentenza impugnata.

48. La censura di difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza va dunque respinta.

ii) Sui requisiti giuridici della definizione del mercato

49. La ricorrente contesta, inoltre, che la decisione controversa, contrariamente a quanto esposto dal Tribunale, non conterrebbe una precisa determinazione dei servizi interessati e del mercato rilevante, in quanto una mera descrizione di un «settore» («i servizi internazionali di trasloco in Belgio») non equivarrebbe ad una completa definizione del mercato rilevante.

50. A tale riguardo, occorre rilevare anzitutto che, per quanto attiene all'elemento transfrontaliero di cui all'articolo 81, paragrafo 1, CE, non si deve affatto effettuare in ogni caso una definizione del mercato. Infatti, un sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri può essere provato anche senza una siffatta definizione, ad esempio quando sia provato che le imprese, con un certo comportamento, hanno inteso ostacolare in misura significativa le esportazioni o le importazioni da altri Stati membri⁴⁵.

51. Tuttavia, laddove un'autorità garante della concorrenza o un giudice si richiami specificamente al criterio del 5% al fine di provare la significatività del pregiudizio al commercio in base all'elemento transfrontaliero, allora una definizione del mercato diventa irrinunciabile. Infatti, senza la preventiva definizione del mercato rilevante non è possibile determinare le quote di mercato. In tal senso il Tribunale correttamente sostiene «che il calcolo di una quota di mercato comporta come logico presupposto la definizione di tale mercato»⁴⁶.

52. Tuttavia, come la Commissione fa rilevare, la descrizione del mercato rilevante in ordine all'applicazione del criterio del 5% non deve essere necessariamente effettuata con lo stesso livello di dettaglio della definizione del mercato funzionale alla valutazione del comportamento di imprese in posizione di concorrenza. Piuttosto, i requisiti giuridici della definizione del mercato, in base all'obiettivo con essa perseguito, possono essere più o meno elevati. Tenzialmente, una definizione del mercato deve essere tanto più precisa, quanto più complesse sono le interdipendenze economiche e più approfondite le analisi necessarie alla loro valutazione, come nell'accertamento della sussistenza o dell'abuso di una posizione dominante sul mercato ai sensi dell'articolo 82 CE (ora articolo 102 TFUE) oppure nelle decisioni basate su previsioni sul futuro sviluppo del mercato in determinati procedimenti relativi a concentrazioni.

53. Erroneamente la ricorrente ritiene quindi che per definizione del mercato si debba intendere sempre la stessa cosa e che la Commissione avrebbe dovuto effettuare, nel caso di specie, come base per l'applicazione del criterio del 5%, la medesima descrizione dettagliata del mercato che sarebbe usuale in un altro contesto.

54. È corretta, a mio parere, l'affermazione del Tribunale secondo cui il rinvio operato dalla Commissione al «settore dei servizi internazionali di trasloco in Belgio», il quale include tutti i servizi di trasloco da e verso il Belgio, indipendentemente dal fatto che vengano commissionati da privati, imprese o istituzioni pubbliche⁴⁷, delimita la fattispecie del caso in esame in maniera sufficientemente precisa da consentire l'applicazione del criterio del 5%⁴⁸.

55. Neanche dalle linee direttrici del 2004, contrariamente all'opinione della Ziegler, si possono desumere requisiti più rigorosi per la definizione del mercato applicabili al caso di specie.

45 — Punto 25 delle linee direttrici del 2004.

46 — Punto 66 della sentenza impugnata.

47 — Punto 11 della sentenza impugnata, e secondo considerando della decisione controversa.

48 — Punto 70 della sentenza impugnata.

56. Le linee direttrici, diversamente da quanto ritiene la Commissione, contengono più di una semplice codificazione della giurisprudenza finora emanata sulla questione del pregiudizio al commercio tra Stati membri. Infatti, in tali linee direttrici, la Commissione definisce la sua «metodologia per applicare la nozione di pregiudizio al commercio [tra Stati membri]»⁴⁹ e dichiara che, in presenza di determinate circostanze non avvierà un procedimento contro le imprese e che non infliggerà loro ammende⁵⁰. Con la pubblicazione di tali linee direttrici, la Commissione si è assunta unilateralmente un obbligo al quale deve attenersi nell'esercizio del suo potere discrezionale in ordine alle condizioni economiche relative al pregiudizio al commercio tra Stati membri⁵¹. Nel verificare se il comportamento delle imprese ai sensi degli articoli 81 CE e 82 CE (articoli 101 TFUE e 102 TFUE) sia in grado di pregiudicare sensibilmente il commercio tra Stati membri, essa non può, dunque, applicare una metodologia diversa da quella esposta nelle sue linee direttrici del 2004 senza un giustificato motivo,.

57. Dal punto di vista sostanziale, le linee direttrici del 2004 si limitano, tuttavia, alla stringatissima affermazione che, ai fini dell'applicazione del criterio del 5%, «è necessario determinare» il mercato rilevante⁵². Le suddette linee direttrici non si esprimono, invece, sulla questione, dibattuta nella specie, del grado di dettaglio con il quale occorre effettuare tale determinazione del mercato.

58. Lo stesso rinvio delle linee direttrici del 2004 alla comunicazione sulla definizione del mercato rilevante⁵³ non apporta elementi nuovi, contrariamente all'opinione della Ziegler. Infatti, l'ultima comunicazione non esclude, parimenti, che la determinazione dei mercati rilevanti, a seconda della questione concorrenziale da risolvere, debba essere più o meno dettagliata. La comunicazione sulla definizione del mercato rilevante riconosce anzi, da parte sua, che la definizione del mercato è strettamente connessa alle finalità di volta in volta perseguite⁵⁴ e può portare a risultati diversi «secondo la natura del caso in esame»⁵⁵. Viene così lasciato un sufficiente spazio per un approccio pratico alla definizione del mercato, adattato alle circostanze del singolo caso.

59. In un caso comparativamente analogo a quello di specie, contrasterebbe, del resto, in linea di principio, con le esigenze di una prassi amministrativa efficiente ed economica, il fatto che la Commissione, nel definire il mercato in ordine all'applicazione del criterio del 5%, dovesse sopportare un onere maggiore rispetto a quanto strettamente necessario.

60. Nel complesso, gli argomenti della Ziegler relativi ai requisiti giuridici della definizione del mercato vanno pertanto respinti.

iii) Sulle asserite carenze sostanziali in ordine alla definizione del mercato

61. La ricorrente fa infine valere che la descrizione dei servizi di cui trattasi e del mercato («i servizi internazionali di trasloco in Belgio») accolta nel caso di specie dal Tribunale sarebbe sostanzialmente erronea, sia riguardo alla definizione del mercato rilevante del prodotto sia in riferimento alla definizione del mercato geografico.

49 — Punto 3 delle linee direttrici del 2004.

50 — Punto 50, ultimo e penultimo periodo, delle linee direttrici del 2004.

51 — In tal senso sentenze del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione («Dansk Rørindustri», C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Racc. pag. I-5425, punto 211); del 21 settembre 2006, JCB Service/Commissione (C-167/04 P, Racc. pag. I-8935, punti 207 e 208); Arkema/Commissione (cit. supra, nota 28, punto 88) e dell'8 dicembre 2011, KME e a./Commissione (C-272/09 P, Racc. pag. I-12789, punto 100); nello stesso senso, in riferimento al diritto agli aiuti di Stato, per esempio, sentenza del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione (C-288/96, Racc. pag. I-8237, punto 62); v. inoltre — al di fuori del diritto della concorrenza — sentenza del 1° dicembre 1983, Blomefield/Commissione (190/82, Racc. pag. 3981, punto 20).

52 — Punto 55 delle linee direttrici del 2004.

53 — Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (GU 1997, C 372, pag. 5), citata alla nota 41 delle linee direttrici del 2004.

54 — Punto 10 della comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante.

55 — Punto 12 della comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante.

62. Con tale censura la Ziegler contesta, in modo particolare, il punto 71 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale afferma «che la Commissione era autorizzata a constatare che i servizi in questione erano rappresentati dai servizi internazionali di trasloco in Belgio» e che il mercato così descritto «è stato giustamente identificato dalla Commissione come il mercato in questione».

63. La censura rivolta dalla ricorrente al citato passo della sentenza si basa anzitutto su considerazioni concernenti l'interscambiabilità dei servizi di traslochi internazionali, riguardo alla quale essa prospetta argomentazioni sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta.

64. In tale contesto, tuttavia, sembra che la ricorrente trascuri il fatto che il modo in cui l'offerta e la domanda si comportano su un determinato mercato, nonché la sostituibilità reciproca dei servizi di trasloco di cui si tratta nel caso specifico, non costituiscono una questione di diritto, ma di fatto, per la quale la Corte nel procedimento di impugnazione non è competente, fatto salvo un eventuale snaturamento che in tale sede non viene fatto valere⁵⁶.

65. Ne consegue che occorre respingere come irricevibile la censura della Ziegler rivolta ai rilievi del Tribunale relativi alla definizione del mercato, controversa nel caso di specie.

66. Conseguentemente, nel complesso, il primo capo del primo motivo di ricorso non può trovare accoglimento.

b) Sulla prova del superamento della soglia del 5% nel caso in esame (secondo capo del primo motivo di ricorso)

67. In subordine, la Ziegler fa valere, con il secondo capo del primo motivo di ricorso, che il Tribunale ha violato il proprio obbligo di motivazione della sentenza e il principio del contraddittorio, laddove ha dichiarato che la quota di mercato cumulata dei partecipanti all'intesa si colloca nel caso di specie «ben oltre la soglia del 5%».

68. La censura della ricorrente si rivolge, in modo particolare, contro gli ultimi due periodi del punto 71 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale afferma «che, perché non si oltrepassi la soglia del 5%, le dimensioni del mercato dovrebbero essere di almeno EUR 435 milioni» e aggiunge: «Orbene, l'unica possibilità per giungere ad una siffatta dimensione del mercato interessato sarebbe quella di partire da un mercato molto più esteso di quello dei servizi internazionali di trasloco in Belgio, mercato che, tuttavia, è stato giustamente identificato dalla Commissione come il mercato in questione».

69. La Ziegler contesta, in tale passo, l'affermazione del Tribunale secondo cui solo un mercato significativamente più ampio di quello dei «servizi internazionali di trasloco in Belgio» potrebbe raggiungere la soglia di EUR 435 000 000. Ad avviso della Ziegler, tale affermazione non è in alcun modo giustificata e, d'altro canto, le presunzioni sulle quali essa si basa non hanno, a suo avviso, costituito oggetto, nel procedimento di primo grado, di dibattito in contraddittorio tra le parti.

70. Entrambe le censure non possono essere accolte.

71. Le affermazioni ovvie non richiedono ulteriori precisazioni. Ciò vale, appunto, per il passo controverso della sentenza nella fattispecie in esame: è infatti evidente che si può parlare di quote di mercato più ridotte dei partecipanti all'intesa solo qualora – in considerazione dei valori delle vendite accertati per le rispettive imprese – si presuma un volume di mercato significativamente più

⁵⁶ — Ordinanza del 17 settembre 1996, San Marco/Commissione (C-19/95 P, Racc. pag. I-4435, punto 39), nonché sentenze del 1° giugno 1994, Commissione/Brazzelli Lualdi e a. (C-136/92 P, Racc. pag. I-1981, punto 49); del 29 settembre 2011, Elf Aquitaine/Commissione (C-521/09 P, Racc. pag. I-8947, punto 68); Comitato «Venezia vuole vivere»/Commissione (cit. supra, nota 24, punto 149), e del 19 luglio 2012, AOI e a./Commissione e a. («AOI», C-628/10 P e C-14/11 P, punto 85).

consistente. Il calcolo effettuato dal Tribunale, secondo il quale le dimensioni del mercato rilevante dovrebbero essere di EUR 435 000 000, affinché le quote di mercato dei partecipanti all'intesa possano ridursi da numeri a doppia cifra (secondo gli accertamenti del Tribunale quasi il 30%⁵⁷) a valori al di sotto del 5%, non richiede, pertanto, nessun approfondimento nella motivazione della sentenza.

72. Per quanto riguarda i dati numerici alla base dei calcoli del Tribunale, essi sono stati certamente discussi con le parti del procedimento, contrariamente a quanto asserito dalla Ziegler, come risulta dalla risposta scritta della Commissione ai quesiti rivolti dal Tribunale nel procedimento di primo grado⁵⁸, sulla quale la Ziegler era libera di prendere posizione in ogni momento. Dalla sentenza impugnata si può inoltre dedurre che la Ziegler era stata addirittura interrogata espressamente su tale questione dal Tribunale all'udienza nel procedimento di primo grado⁵⁹.

73. A tale riguardo la ricorrente eccepisce, erroneamente, che i dati numerici utilizzati dalla Commissione non sono affidabili. Sebbene il Tribunale, in un altro punto della sentenza impugnata, abbia rilevato un errore di valutazione della Commissione, che incide sul calcolo del volume del mercato⁶⁰, non se ne può generalizzare la conclusione per cui le cifre fornite dalla Commissione sono complessivamente inutilizzabili.

74. In ogni caso, l'esattezza e l'affidabilità dei dati acclarati dalla Commissione rappresentano una questione di accertamento dei fatti e di valutazione delle prove, che non può essere di per sé sottoposta a nuovo esame da parte della Corte nella sua qualità di giudice dell'impugnazione, salvo il caso di snaturamento⁶¹. Dato che la Ziegler non ha sollevato alcuna censura di snaturamento dei fatti o degli elementi di prova, essa non può che attenersi all'accertamento dei fatti e alla valutazione delle prove effettuati dal Tribunale nella sentenza impugnata.

75. Da quanto precede deriva che anche il secondo capo del primo motivo di ricorso non può essere accolto sotto alcun profilo.

c) Sulla questione se il superamento della soglia del 5% sia sufficiente ad affermare la sussistenza di un sensibile pregiudizio al commercio (terzo capo del primo motivo di ricorso)

76. Con il terzo capo del primo motivo di ricorso, dedotto parimenti in subordine, la Ziegler contesta, particolarmente, il punto 73 della sentenza impugnata che così recita:

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

77. La ricorrente ritiene che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel citato passo della sentenza, avendo dedotto l'esistenza di un sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri dalla sola circostanza che la quota di mercato cumulata dei partecipanti all'intesa superasse la soglia del 5%. Ciò non sarebbe compatibile, ad avviso della Ziegler, né con la giurisprudenza né con il punto 53 delle linee direttrici del 2004.

57 — Punto 71, terzo periodo, della sentenza impugnata.

58 — Al punto 15 della memoria della Commissione del 22 marzo 2010, le dimensioni complessive del mercato dei servizi internazionali di trasloco in Belgio sono indicate nell'ammontare di EUR 67 500 000, laddove non si tenga conto delle vendite realizzate dalle imprese di trasloco in subappalto.

59 — V. punto 71 della sentenza impugnata: «In terzo luogo, la ricorrente stessa, in risposta ai quesiti del Tribunale, ha constatato in udienza, (...)».

60 — Nel punto 71 della sentenza impugnata il Tribunale compie esplicitamente una correzione dei dati accertati dalla Commissione sulla dimensione del mercato riguardante la doppia contabilizzazione dei servizi di trasloco prestati in subappalto.

61 — V. al riguardo la giurisprudenza cit. supra, nota 56.

78. È corretto asserire che la questione del pregiudizio al commercio tra Stati membri deve essere valutata tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti del singolo caso concreto. Infatti, secondo costante giurisprudenza, un accordo tra imprese, per poter pregiudicare il commercio all'interno dell'Unione, deve consentire di prevedere con sufficiente grado di probabilità, in base ad un insieme di elementi oggettivi di diritto o di fatto, che esso sia atto a incidere direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, sui flussi commerciali fra Stati membri, in modo da poter nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico interstatale⁶².

79. Il pregiudizio per gli scambi all'interno dell'Unione deriva, in generale, dalla combinazione di diversi fattori che, considerati isolatamente, non sarebbero necessariamente determinanti⁶³. Ciò non impedisce naturalmente che, nel caso specifico, dal complesso delle circostanze giuridiche e di fatto da prendere in considerazione un singolo elemento – vale a dire, un significativo superamento della soglia di una quota del mercato del 5% – si configuri come quello decisivo, che preso di per sé sia indice, già con sufficiente probabilità, di un sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri⁶⁴.

80. Nel caso in esame, può tuttavia, in ultima analisi, rimanere irrisolta la questione se specificamente il rispetto del criterio del 5% possa, di per sé solo, avvalorare la presunzione della sussistenza del pericolo di un sensibile pregiudizio al commercio tra Stati membri. Come, infatti, fa giustamente notare la Commissione, l'intesa sui traslochi presentava due ulteriori caratteristiche, sulla base delle quali il Tribunale – anche indipendentemente dal superamento della soglia di una quota di mercato del 5% – poteva ritenere esistente un sensibile pregiudizio al commercio.

81. In base agli accertamenti del Tribunale, l'intesa sui traslochi, da un lato, riguardava tutti i servizi internazionali di trasloco da e verso il Belgio, vale a dire tutti i traslochi internazionali, dei quali il Belgio costituiva il luogo di partenza o di arrivo. Pertanto, l'intero territorio di uno Stato membro era interessato dall'intesa. Una siffatta intesa ha, per sua natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando l'integrazione economica voluta dai trattati⁶⁵.

82. Dall'altro lato, l'intesa sui traslochi, cui partecipavano imprese di rilevanti dimensioni con sede in Belgio e fuori dal Belgio⁶⁶, riguardava specificamente i traslochi internazionali da e verso il Belgio, cosicché essa, già per sua natura, doveva incidere in maniera significativa proprio sul commercio transfrontaliero tra Stati membri⁶⁷.

62 — Sentenze del 9 luglio 1969, *Völk* (5/69, Racc. pag. 295, punto 5); del 6 maggio 1971, *Cadillon* (1/71, Racc. pag. 351, punto 6); dell'11 luglio 1985, *Remia e a./Commissione* (42/84, Racc. pag. 2545, punto 22); *Bagnasco e a. (cit. supra nota 32, punto 47)*; *Asnef-Equifax (cit. supra, nota 31, punto 34)* e *Erste Group Bank e a./Commissione (cit. supra, nota 32, punto 36)*.

63 — Sentenze del 15 dicembre 1994, *DLG* (C-250/92, Racc. pag. I-5641, punto 54); *Bagnasco e a. (cit. supra, nota 32, punto 47)*; *Asnef-Equifax (cit. supra, nota 31, punto 35)*, nonché *Erste Group Bank e a./Commissione (cit. supra, nota 32, punto 37)*.

64 — In tal senso, sentenze del 1° febbraio 1978, *Miller International Schallplatten/Commissione* (19/77, Racc. pag. 131, punto 9), e del 25 ottobre 1983, *AEG-Telefunken/Commissione* (107/82, Racc. pag. 3151, punti da 56 a 58); nella sentenza del 7 giugno 1983, *Musique Diffusion française e a./Commissione* (da 100/80 a 103/80, Racc. pag. 1825, punto 86 in combinato disposto con il punto 82), sono state considerate sufficienti addirittura quote di mercato inferiori al 5% al fine di concludere nel senso dell'esistenza di un sensibile pregiudizio per il commercio.

65 — Sentenze del 17 ottobre 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren/Commissione* (8/72, Racc. pag. 977, punto 29); *Remia e a./Commissione (cit. supra, nota 62, punto 22 alla fine)*; *Asnef-Equifax (cit. supra, nota 31, punto 37)*, nonché *Erste Group Bank e a./Commissione (cit. supra, nota 32, punto 38)*.

66 — Alcune delle destinatarie della decisione sanzionatoria hanno la propria sede sociale in Belgio, altre fuori dal Belgio (v. punto 4 della decisione controversa).

67 — Nello stesso senso, in relazione all'attività degli agenti di viaggio, sentenza del 1° ottobre 1987, *Vlaamse Reisbureaus* (311/85, Racc. pag. 3801, punto 18).

83. Il Tribunale era perfettamente consapevole dei due elementi aggiuntivi, nel momento in cui ha affrontato la questione del criterio del 5% nel caso in esame⁶⁸. Sarebbe dunque inutile contestare al Tribunale che la sua presunzione di un sensibile pregiudizio al commercio si fonderebbe unicamente sul superamento della soglia del 5%, per quanto una considerazione isolata del punto 73, controverso nel caso di specie, possa suscitare prima facie tale impressione.

84. Tutto ciò premesso, non può essere imputato al Tribunale di aver violato le prescrizioni connesse con l'elemento transfrontaliero di cui all'articolo 81, paragrafo 1, CE.

85. Null'altro si desume dal punto 53 delle linee direttrici del 2004, con le quali la Commissione si è assunta unilateralmente un obbligo ai fini dell'esercizio del proprio potere discrezionale di valutazione⁶⁹. Il superamento della soglia del 5%, secondo tale disposizione, può di per sé fondare una presunzione di un sensibile pregiudizio al commercio interno all'Unione solo qualora l'accordo in questione sia, inoltre, *per sua natura in grado* di pregiudicare il commercio tra Stati membri. Tale condizione aggiuntiva risulta, tuttavia, soddisfatta senza alcun dubbio nel caso di una restrizione di carattere oggettivo, come nella presente intesa, riguardante inoltre, secondo quanto accertato dal Tribunale, servizi *internazionali* di trasloco, vale a dire transfrontalieri.

86. Una violazione del punto 53 delle linee direttrici del 2004 dev'essere, quindi, parimenti esclusa.

87. Nel complesso, tale terzo capo del primo motivo di ricorso risulta infondato, cosicché il primo motivo deve essere respinto in toto.

2. Sulla motivazione dell'importo dell'ammenda (secondo motivo di ricorso)

88. Con il suo secondo motivo di ricorso la Ziegler censura i punti da 88 a 94 della sentenza impugnata. La ricorrente contesta al Tribunale di aver posto requisiti troppo ridotti per quanto attiene alla motivazione della decisione controversa in riferimento al calcolo dell'ammenda non rispettando, in tal modo, da un lato, i requisiti della motivazione applicabili agli atti dell'Unione e, dall'altro, il diritto fondamentale ad un equo processo [v. al riguardo infra, sezione a)]. In subordine, la ricorrente fa valere che il Tribunale avrebbe violato il «principio di parità di trattamento e di non discriminazione» e motivato insufficientemente la propria sentenza [v. al riguardo infra, sezione b)].

89. Dette censure si fondano sulla nuova prassi della Commissione, introdotta con gli orientamenti del 2006, di calcolare l'importo di base delle ammende in materia di intese nonché l'applicazione di un fattore di dissuasione sulla base di una precisa quota percentuale del fatturato⁷⁰ di ciascuna impresa interessata. In funzione della gravità dell'infrazione, detta percentuale, ai fini dell'importo di base dell'ammenda, oscilla tra lo 0% e il 30% del fatturato⁷¹, mentre ai fini del calcolo del fattore di dissuasione viene preso come riferimento un intervallo tra il 15% e il 25% del fatturato stesso⁷².

68 — V., a tale proposito, al punto 11, le osservazioni del Tribunale sui servizi interessati dall'intesa sui traslochi, nonché le sue considerazioni sulla «descrizione del settore di cui trattasi» ai punti 70 e 71, dunque nella parte immediatamente precedente il punto 73 della sentenza impugnata, controverso nella specie.

69 — V. supra, al riguardo, paragrafo 56.

70 — Dai punti da 13 a 18 degli orientamenti del 2006 si deduce in qual modo debba essere determinato precisamente il fatturato assunto come riferimento.

71 — Punto 19 degli orientamenti del 2006.

72 — Punto 25 degli orientamenti del 2006.

90. Tale modalità di calcolo delle ammende implica, ad avviso del Tribunale, requisiti più elevati con riguardo alla motivazione di decisioni adottate in materia di ammende. La Commissione non potrebbe infatti limitarsi, in linea di principio, a classificare un'infrazione unicamente secondo il grado di gravità (come ad esempio nel caso in esame: «molto grave») senza precisare più dettagliatamente in qual modo abbia determinato la percentuale del fatturato in base alla quale, in ultima analisi, calcolare l'importo base dell'ammenda e il fattore di dissuasione⁷³.

91. Nondimeno, il Tribunale ha ritenuto sufficiente, nel caso di specie, che la Commissione, senza *ulteriori spiegazioni*, assumesse la percentuale del fatturato del 17% come base di calcolo per l'ammenda, limitandosi a motivare tale scelta unicamente con il carattere «molto grave» dell'infrazione⁷⁴. Detta motivazione, ad avviso del Tribunale, può risultare sufficiente soltanto «nella situazione in cui la Commissione applichi un tasso molto simile al limite inferiore della forcella prevista per le restrizioni più gravi, che, inoltre, è molto favorevole alla ricorrente. Infatti, in questo caso, non è necessaria una motivazione addizionale che supera la motivazione inerente agli orientamenti. Per contro, se essa avesse voluto applicare un tasso più elevato, avrebbe dovuto fornire una motivazione più dettagliata»⁷⁵.

92. A fronte di tali rilievi la Ziegler contesta al Tribunale di aver riconosciuto, in linea teorica, requisiti della motivazione più elevati per il calcolo delle ammende, ma di non averli applicati, nel caso di specie, nei confronti della Commissione, «dispensandola» addirittura dal suo obbligo di motivazione.

a) Sulla censura di una illecita «dispensa» dall'obbligo di motivazione (primo capo del secondo motivo di ricorso)

93. A titolo di principale contestazione nell'ambito di tale secondo motivo di ricorso, la Ziegler espone che il Tribunale avrebbe valutato erroneamente i requisiti giuridici della motivazione del calcolo delle ammende nelle decisioni della Commissione in materia di intese, e precisamente, da un lato, i requisiti discendenti dall'obbligo di motivazione degli atti dell'Unione, sancito a livello di diritto primario, in connessione con gli orientamenti del 2006 e, dall'altro lato, quelli derivanti dal diritto fondamentale ad un equo processo.

i) L'obbligo di motivazione di cui all'articolo 253 CE (ora articolo 296, paragrafo 2, TFUE)

94. Per quanto riguarda, anzitutto, l'obbligo di motivazione degli atti dell'Unione, la Ziegler si richiama all'articolo 296 TFUE. Tuttavia, correttamente nel caso in esame trova applicazione ancora l'articolo 253 CE⁷⁶, che non stabilisce, invero, nessun requisito giuridico della motivazione degli atti dell'Unione – per quanto di interesse nel caso di specie – diverso rispetto all'articolo 296, paragrafo 2, TFUE.

95. Secondo costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'articolo 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo⁷⁷.

73 — Punto 92 in combinato disposto con il punto 91 della sentenza impugnata; sul fattore di dissuasione v. inoltre il punto 94 di quella sentenza.

74 — Considerando 543 e 556 della decisione controversa, nonché punti 93 e 94 della sentenza impugnata.

75 — Punto 93 della sentenza impugnata.

76 — V. supra, al riguardo, paragrafo 32 delle presenti conclusioni.

77 — Sentenze del 4 luglio 1963, Germania/Commissione (24/62, Racc. pag. 143, in particolare pag. 155); del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, Racc. pag. I-1719, punto 63); del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony/Impala (C-413/06 P, Racc. pag. I-4951, punto 166), e AOI (cit. supra, nota 56, punto 72); nello stesso senso, inoltre, sentenze del 20 marzo 1957, Geitling/Alta Autorità (2/56, Racc. pag. 11, in particolare pag. 37), e del 26 novembre 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e a./Commissione («Papiers peints», 73/74, Racc. pag. 1491, punto 30).

96. Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare, l'obbligo di motivazione degli atti dell'Unione riveste un'importanza del tutto particolare, nella misura in cui ne costituisca oggetto la fissazione dell'importo di ammende in materia di intese. A tale proposito, spetta alla Commissione, in particolare, spiegare la ponderazione e la valutazione che essa ha effettuato degli elementi considerati⁷⁸.

97. Però, diversamente da quanto sembra ritenere la Ziegler, ciò non significa, affatto che ogni decisione adottata dalla Commissione in materia di ammende debba essere motivata sempre con lo stesso grado di intensità. Tanto meno si può desumere dagli orientamenti del 2006 un inasprimento generalizzato dei requisiti della motivazione riguardo al calcolo delle ammende, da cui il Tribunale possa aver «dispensato» la Commissione nel caso di specie.

98. Piuttosto, anche nei procedimenti diretti all'irrogazione di ammende in materia di intese, trova altresì applicazione il principio per cui il tipo e la portata della motivazione che la Commissione è tenuta a fornire per la sua decisione, in ultima analisi, devono essere valutati in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni dallo stesso⁷⁹.

99. Inoltre, dalla giurisprudenza risulta che una decisione della Commissione, la quale rientri nell'ambito di una prassi costante in materia di decisioni, può essere sommariamente motivata, in particolare con un richiamo a tale prassi⁸⁰. Lo stesso vale qualora l'adozione dell'atto di cui trattasi si inserisca in un contesto ben noto agli interessati⁸¹. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi pertinenti di fatto e di diritto, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi gli obblighi di cui all'articolo 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata⁸².

100. Applicando tale parametro, risulta che il Tribunale, nel caso di specie, ha correttamente affermato che la decisione controversa era sufficientemente motivata con riguardo al calcolo dell'importo di base dell'ammenda, nonché del fattore di dissuasione.

101. La decisione controversa si inserisce pienamente nella nuova prassi amministrativa della Commissione, come risulta in maniera evidente, in relazione ai procedimenti in materia di intese, dagli orientamenti del 2006. Tali orientamenti contengono già numerosi chiarimenti che la Commissione non era tenuta a ripetere nella decisione controversa. Infatti, negli orientamenti è stabilito, in particolare, che «gli accordi orizzontali di fissazione dei prezzi, di ripartizione dei mercati e di limitazione della produzione, che sono generalmente segreti» – dunque, *restrizioni per oggetto* – «saranno severamente sanzionati»; per siffatte infrazioni, ai sensi degli orientamenti, l'importo di base si situerà «sui valori più alti previsti» dallo 0% al 30% del fatturato e il fattore di dissuasione dal 15% al 25% del medesimo valore⁸³.

78 — Sentenza KME e a./Commissione (cit. supra, nota 51, punto 101), nonché sentenze dell'8 dicembre 2011, Chalkor/Commissione (C-386/10 P, Racc. pag. I-13085, punto 61) e KME Germany e a./Commissione (C-389/10 P, Racc. pag. I-13125, punto 128).

79 — Sentenze Deutsche Telekom/Commissione (cit. supra, nota 40, punto 131) e Elf Aquitaine/Commissione (cit. supra, nota 56, punto 150).

80 — Sentenze Papiers peints (cit. supra, nota 77, punto 31); dell'11 dicembre 2008, Commissione/Département du Loiret (C-295/07 P, Racc. pag. I-9363, punto 44), e Elf Aquitaine/Commissione (cit. supra, nota 56, punto 155).

81 — Sentenze del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione (C-335/09 P, punto 152), e del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba (C-417/11 P, punto 54).

82 — Sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France (cit. supra, nota 77, punto 63); Bertelsmann e Sony/Impala (cit. supra, nota 77, punti 166 e 178); Deutsche Telekom/Commissione (cit. supra, nota 40, punto 131) e Elf Aquitaine/Commissione (cit. supra, nota 56, punto 150).

83 — Punti 23 e 25 in combinato disposto con i punti 21 e 22 degli orientamenti del 2006.

102. In quanto «infrazione molto grave», per effetto della quale sarebbe stata manipolata la fissazione dei prezzi e gli appalti sarebbero stati distribuiti tra i partecipanti all'intesa, l'intesa sui traslochi rientrava a pieno titolo proprio in detta categoria e doveva essere conseguentemente sanzionata, ai sensi degli orientamenti del 2006, con un'ammenda, il cui importo di base doveva collocarsi «sui valori più alti previsti» dallo 0% al 30% del fatturato, nonché essere inoltre rafforzato attraverso un fattore di dissuasione dal 15% al 25% del medesimo valore.

103. Il fatto che l'importo di base del 17% del fatturato, quale assunto infine dalla Commissione, si collochi in ogni caso nella fascia superiore dell'intervallo tra lo 0% e il 30% del fatturato è evidente e non necessita di ulteriori spiegazioni. Eventualmente ci si potrebbe chiedere se una percentuale del 17% di detto fatturato si collochi effettivamente «sui valori più alti previsti», come richiesto dagli orientamenti del 2006⁸⁴, oppure se sia stato fissato magari ad un livello troppo basso. A tale riguardo, non si evidenzia, però, alcun legittimo interesse della Ziegler a spiegazioni più dettagliate, in quanto una percentuale comparativamente più bassa è per la ricorrente più conveniente di una più alta⁸⁵. Lo stesso ragionamento vale per quanto riguarda il fattore di dissuasione del 17% del fatturato applicato dalla Commissione; infatti, anche tale fattore non risulta fissato su valori particolarmente alti all'interno dell'intervallo prescritto tra il 15% e il 25% del fatturato⁸⁶.

104. È certamente pensabile che, ai fini del calcolo dell'importo di base di un'ammenda inflitta in materia di intese in funzione delle specificità del singolo caso, venga assunto come riferimento una percentuale del fatturato più bassa di quanto previsto negli orientamenti del 2006; ciò è consentito espressamente dagli orientamenti, non da ultimo dall'espressione «in generale»⁸⁷. Contrariamente a quanto asserito dalla Ziegler, non se ne può tuttavia derivare un generale inasprimento dei requisiti della motivazione delle decisioni adottate in materia di ammende. La Commissione è tenuta, piuttosto, a tener conto delle specificità del singolo caso nella motivazione delle sue decisioni in materia di ammende solo qualora sia effettivamente a conoscenza di siffatte circostanze. Laddove un'impresa sia a conoscenza, da parte sua, di circostanze in grado di giustificare, nel calcolo dell'ammenda, l'applicazione di una percentuale del fatturato più bassa di quella contemplata negli orientamenti, incombe ad essa segnalarle alla Commissione. A quanto risulta, però, la Ziegler non ha sostenuto di aver dedotto argomenti di tal genere in specifico riferimento al calcolo dell'importo di base o al fattore di dissuasione.

105. Infine, i requisiti giuridici della motivazione di decisioni adottate in materia di ammende devono essere tanto più rigorosi quanto più complesso è il caso in questione e quanto più alta è la percentuale del fatturato assunta dalla Commissione nel calcolo dell'importo di base e del fattore di dissuasione⁸⁸. Il fatto che le spiegazioni incombenti alla Commissione debbano essere tanto più approfondite quanto più la sanzione inflitta superi i requisiti minimi stabiliti dagli orientamenti corrisponde alla ratio dell'obbligo di motivazione. Infatti, in tale misura cresce anche l'interesse delle imprese colpite a conoscere i motivi di un'eventuale particolare severità della Commissione. Tuttavia, tale ipotesi non ricorre nel caso di specie, che non presenta particolare complessità e nel quale la Commissione, ai fini del calcolo dell'ammenda, si è basata su una percentuale del fatturato comparativamente bassa.

106. Dalle suesposte considerazioni risulta che il Tribunale ha applicato correttamente i requisiti giuridici nell'esame della motivazione della decisione controversa. La censura di una violazione dell'obbligo di motivazione è, pertanto, infondata.

84 — V. ancora punto 23 degli orientamenti del 2006.

85 — Sul criterio dell'interesse legittimo nella valutazione della motivazione degli atti dell'Unione, v. supra paragrafo 98 delle presenti conclusioni.

86 — V. ancora punto 25 degli orientamenti del 2006.

87 — V. punto 23, secondo periodo, degli orientamenti del 2006.

88 — V. in tal senso anche il punto 92 della sentenza impugnata.

ii) Il diritto fondamentale ad un equo processo

107. Oltre alla violazione degli obblighi generali di motivazione, la Ziegler contesta anche la violazione del diritto fondamentale ad un equo processo e invoca, a tal riguardo, l'articolo 6 della CEDU⁸⁹, nonché l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

108. A tal proposito, occorre notare innanzitutto che la Ziegler non aveva contestato in primo grado una violazione del genere e ciò è pacifico. Diversamente da quanto ritiene la Ziegler, non si tratta, nel caso di specie, di una mera integrazione o di uno sviluppo della sua censura sollevata in primo grado concernente la motivazione della decisione controversa, ma di un nuovo motivo, non ricevibile, che si basa sulla violazione di disposizioni normative del tutto diverse. Il fatto che recentemente la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia emanato alcune sentenze relative all'articolo 6 CEDU non comporta alcuna modifica della situazione di fatto o di diritto che, come tale, possa consentire la deduzione di nuovi motivi. Un siffatto nuovo motivo non può costituire oggetto di discussione nel merito per la prima volta nel procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte⁹⁰ (articolo 42, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 118 del regolamento di procedura della Corte del 19 giugno 1991⁹¹).

109. Tuttavia, anche ove si dovesse considerare ricevibile l'argomento della Ziegler concernente il diritto fondamentale ad un equo processo, esso sarebbe nondimeno infondato.

110. Sussiste certamente un'indiscutibile relazione tra l'obbligo di motivazione degli atti dell'Unione e il diritto fondamentale ad un equo processo. Infatti, solo qualora venga debitamente comunicata la motivazione di un provvedimento all'interessato, questi può valutare se sia ragionevole ricorrere ai rimedi giurisdizionali contro di esso e i giudici competenti sono in grado di esaminare adeguatamente la legittimità del provvedimento.

111. Come peraltro già osservato supra⁹², nel caso in esame, i requisiti di un'adeguata motivazione della decisione controversa risultano soddisfatti. Infatti, la motivazione del calcolo dell'importo dell'ammenda è chiaramente individuabile nel combinato disposto con gli orientamenti del 2006 e può essere esaminata senza difficoltà in un equo procedimento giurisdizionale.

112. Del tutto sprovvista di prove a sostegno è, infine, la censura sollevata dalla ricorrente secondo cui il Tribunale, ammettendo una motivazione come quella della decisione controversa, avrebbe indebitamente esercitato la sua giurisdizione di merito. La Ziegler non ha precisato in quale misura il Tribunale avrebbe dovuto esaminare più approfonditamente la decisione controversa. In particolare, la ricorrente non ha dedotto alcun elemento a favore del fatto che la motivazione relativa al calcolo dell'ammenda, quale effettuata nella specie dalla Commissione, avrebbe appunto reso impossibile o anche solo più difficile un completo sindacato giurisdizionale della decisione controversa sia in fatto sia in diritto.

113. In sintesi, l'argomento della Ziegler relativo al diritto fondamentale ad un equo processo è pertanto irricevibile, ma in ogni caso da respingersi in quanto infondato.

89 — Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (siglata a Roma il 4 novembre 1950).

90 — Sentenze Dansk Rørindustri (cit. supra, nota 51, punti 88 e 89); France Télécom/Commissione (cit. supra, nota 40, punto 60) e AOI (cit. supra, nota 56, punto 111).

91 — Dato che il ricorso è stato presentato prima del 1° novembre 2012, si applica, ai fini della valutazione della sua ricevibilità, il regolamento di procedura della Corte di giustizia del 19 giugno 1991.

92 — In tal senso, v. supra, paragrafi da 94 a 106 delle presenti conclusioni.

b) Sulla censura, formulata in subordine, di una violazione del principio di parità di trattamento e dell'obbligo del Tribunale di motivare le proprie sentenze (secondo capo del secondo motivo di ricorso)

114. In subordine, la ricorrente sostiene che la «dispensa» dall'obbligo di motivazione concessa alla Commissione nella sentenza impugnata violerebbe il principio di parità di trattamento e di non discriminazione e, inoltre, non sarebbe sufficientemente motivata.

i) Sul principio di parità di trattamento e di non discriminazione

115. Il principio di parità di trattamento – a volte indicato anche come «principio di parità di trattamento e di non discriminazione»⁹³ – è un principio generale del diritto dell'Unione, sancito dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali⁹⁴. La Corte ha riconosciuto ripetutamente la sua importanza in relazione all'irrogazione di ammende nei casi di intese⁹⁵.

116. La violazione di tale principio contestata dalla ricorrente consisterebbe nel fatto che il Tribunale avrebbe equiparato ingiustificatamente casi come quello in questione, in cui l'ammenda viene calcolata sulla base di una percentuale del fatturato del 17%, ad altri casi in cui potrebbe essere presa come riferimento una percentuale del 15%.

117. Tali osservazioni della Ziegler sono estremamente vaghe e sembrano basarsi su un confronto puramente ipotetico con un esempio del tutto teorico e non meglio specificato in cui la Commissione, nel calcolo dell'ammenda, non possa prendere come riferimento – come nella specie – una percentuale del fatturato del 17%, bensì del 15%.

118. Alla luce dell'imprecisione delle osservazioni svolte dalla ricorrente, per parte mia dubito anzitutto fortemente che l'argomento dedotto al riguardo possa essere considerato ricevibile⁹⁶.

119. Tuttavia, l'argomento è, in ogni caso, infondato.

120. Il calcolo dell'ammenda non è un'operazione meccanica in cui per ogni intesa possa determinarsi, per così dire a priori, in maniera matematicamente esatta quale percentuale del fatturato debba essere assunta nel calcolo dell'importo di base dell'ammenda e del fattore di dissuasione. Una siffatta prevedibilità della sanzione fino all'ultimo decimale non sarebbe del resto neppure opportuna, in quanto renderebbe eccessivamente facile per i partecipanti all'intesa il calcolo a priori del «prezzo» della loro condotta illecita e la valutazione della convenienza di una pratica lecita o illecita.

121. Pertanto, la Commissione quale autorità garante della concorrenza, nel caso in cui sanzioni con ammende le imprese partecipanti ad un'intesa, deve disporre necessariamente di un certo margine di discrezionalità relativo alla fissazione della percentuale del fatturato, sulla cui base effettuare il calcolo dell'ammenda⁹⁷. Il fatto che, nella specie, essa ammonti al 17% del fatturato e possa essere pari al 15%

93 — V. ad esempio sentenza del 12 settembre 2006, *Eman e Sevinger* (C-300/04, Racc. pag. I-8055, punto 57).

94 — Sentenza *Akzo e Akros* (cit. supra, nota 20, punto 54).

95 — Sentenze del 16 novembre 2000, *Weig/Commissione* (C-280/98 P, Racc. pag. I-9757, punti da 63 a 68), e *Sarrió/Commissione* (C-291/98 P, Racc. pag. I-9991, punti da 97 a 100); sentenza *Dansk Rørindustri* (cit. supra, nota 51, punto 304), nonché, di recente, sentenza *AOI* (cit. supra, nota 56, punto 58); v., inoltre, paragrafi da 48 a 53 delle mie conclusioni presentate il 12 gennaio 2012 nella causa *AOI*.

96 — Sulle prescrizioni normative relative alla precisione con cui devono essere esposti gli argomenti dei ricorrenti v., ex multis, sentenze *France Télécom/Commissione* (cit. supra, nota 40, punto 55); dell'11 settembre 2007, *Lindorfer/Consiglio* (C-227/04 P, Racc. pag. I-6767, punti da 82 a 84), e del 24 marzo 2011, *ISD Polska e a.* (C-369/09 P, Racc. pag. I-2011, punto 66).

97 — Sul margine discrezionale della Commissione nel calcolo delle ammende in materia di intese, v., per tutte, sentenze del 29 giugno 2006, *SGL Carbon/Commissione* (C-308/04 P, Racc. pag. I-5977, punto 46); del 25 gennaio 2007, *Dalmine/Commissione* (C-407/04 P, Racc. pag. I-829, punto 133), e del 10 maggio 2007, *SGL Carbon/Commissione* (C-328/05 P, Racc. pag. I-3921, punto 43).

in un altro caso di intesa risiede nella natura di tale calcolo delle ammende e non può essere contestato invocando il principio di parità di trattamento, nella misura in cui la Commissione si mantenga di volta in volta nell'ambito degli orientamenti con i quali essa stessa ha vincolato l'esercizio del proprio potere discrezionale⁹⁸.

122. Detto potere discrezionale della Commissione nella fissazione della percentuale del fatturato, sulla quale si basa il calcolo di un'ammenda trova compensazione nel fatto che le sue decisioni in materia di ammende sono sottoposte alla giurisdizione di merito dei giudici dell'Unione (articolo 261 TFUE in combinato disposto con l'articolo 31 del regolamento n. 1/2003)⁹⁹. Nell'esempio ipotetico rappresentato dalla Ziegler, il Tribunale, nel caso in cui ritenesse più adeguata o più equa una percentuale del fatturato pari al 15%, potrebbe allora liberamente sostituirla a quella del 17% assunta dalla Commissione e ridurre corrispondentemente l'ammenda inflitta.

123. Ciò premesso, l'argomento della Ziegler basato sul principio di parità di trattamento deve essere respinto.

ii) Sui requisiti della motivazione della sentenza impugnata

124. Inoltre, la Ziegler fa valere che il Tribunale avrebbe violato il proprio obbligo di motivazione della sentenza di primo grado. Tale difetto di motivazione consisterebbe nel fatto che il Tribunale avrebbe consentito alla Commissione, nel caso in esame, di fissare il fattore di dissuasione al 17% del fatturato invocando unicamente la «natura molto grave» dell'infrazione. Si tratterebbe di una deroga al punto 25 degli orientamenti del 2006 che impone di prendere in considerazione «un certo numero di fattori».

125. L'obbligo del Tribunale di motivare le proprie sentenze deriva dall'articolo 36 in combinato disposto con l'articolo 53, primo comma 1, dello Statuto della Corte. Come esposto supra, la motivazione di una sentenza deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dal Tribunale, in modo da consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione adottata e alla Corte di esercitare la sua funzione di controllo¹⁰⁰.

126. Nel caso di specie, il Tribunale ha affermato in modo molto chiaro le ragioni per le quali riteneva legittima la fissazione di un fattore di dissuasione al 17% del fatturato: esso ha rinviato alle sue considerazioni immediatamente precedenti sul calcolo dell'importo di base dell'ammenda, adducendo come motivazione del rinvio il fatto che, da un lato, per il calcolo di entrambi i fattori «il limite inferiore della forcilla è lo stesso» e, dall'altro, che la stessa Commissione, per entrambi i calcoli, deduce gli stessi motivi attraverso un rinvio interno ai considerando della decisione controversa¹⁰¹.

127. Pertanto, il ragionamento svolto dal Tribunale in ordine a tale problematica emerge in maniera chiara e inequivoca dalla sentenza impugnata. La Ziegler può naturalmente avere un'opinione diversa da quella del Tribunale. Ma tale circostanza non può di per sé comportare che la sentenza impugnata sia viziata da un difetto di motivazione¹⁰².

128. La censura di difetto della motivazione della sentenza impugnata è conseguentemente infondata.

98 — V., in tal senso, sentenze JCB Service/Commissione (cit. supra, nota 51, punto 205); del 3 settembre 2009, Prym e Prym Consumer/Commissione (C-534/07 P, Racc. pag. I-7415, punto 98), nonché del 19 aprile 2012, Tomra Systems e a./Commissione (C-549/10 P, punti da 104 a 108).

99 — V., a titolo integrativo, sentenze KME e a./Commissione (cit. supra, nota 51, punti 103 e 106); Chalkor/Commissione (cit. supra, nota 78, punti 63 e 67) e KME Germany e a./Commissione (cit. supra, nota 78, punti 130 e 133).

100 — V. supra, paragrafo 44 e nota 40 delle presenti conclusioni.

101 — Punto 94 della sentenza impugnata.

102 — Sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione (C-362/05 P, Racc. pag. I-4333, punto 80), e del 20 maggio 2010, Gogos/Commissione (C-583/08 P, Racc. pag. I-4469, punto 35).

129. Rilevo, per inciso, che la tesi difesa dalla Ziegler in merito ai punti 22 e 25 degli orientamenti del 2006 non risulta, anche dal punto di vista sostanziale, molto convincente. La generica affermazione della Commissione ivi contenuta, secondo cui quest'ultima «terr[ebbe] conto di un certo numero di fattori» nella fissazione del fattore di dissuasione, descrive in maniera del tutto generale la sua prassi amministrativa e non indica necessariamente che la Commissione sia tenuta, in ogni singolo caso, a basarsi su tutte le circostanze e a motivare minuziosamente la propria decisione sotto tali aspetti. Quali e quante circostanze siano rilevanti dipende piuttosto dal singolo caso. Da quanto risulta, la Ziegler non ha prodotto nel caso di specie alcun elemento concreto in virtù del quale, nella fissazione dell'importo di base dell'ammenda, incluso il fattore di dissuasione, si sarebbe dovuto tener conto di altre circostanze trascurate dalla Commissione.

130. Alla luce delle suesposte considerazioni, risulta che il secondo motivo di ricorso è in parte irricevibile e in parte infondato.

3. Sull'«imparzialità oggettiva» della Commissione (terzo motivo di ricorso)

131. Il terzo motivo di ricorso riguarda i punti da 103 a 107 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale si occupa dei rilievi formulati dalla Ziegler in merito all'imparzialità della Commissione. La Ziegler contesta al Tribunale di non aver motivato adeguatamente, sotto tale profilo, la propria sentenza e, inoltre, di aver violato i diritti fondamentali ad un equo processo, nonché ad una buona amministrazione.

132. Presupposto di tale censura è che la stessa Commissione si considera uno dei soggetti danneggiati dall'intesa sui traslochi. In tali circostanze la Commissione, ad avviso della Ziegler, non avrebbe dovuto pronunciarsi essa stessa su detta intesa, in quanto sarebbe altrimenti contemporaneamente giudice e parte in causa.

133. La ricorrente ritiene dunque violata l'imparzialità della Commissione nelle particolari circostanze del presente caso. Di contro, la Ziegler non mette in discussione, in linea generale, il sistema esistente nell'Unione per l'attuazione del diritto antitrust, incluso il ruolo istituzionale della Commissione quale autorità garante della concorrenza.

a) Sull'asserito difetto di motivazione della sentenza impugnata (primo capo del terzo motivo di ricorso)

134. La Ziegler contesta anzitutto al Tribunale di non aver risposto alla sua censura sull'imparzialità oggettiva della Commissione formulata in primo grado. Ad avviso della ricorrente, il Tribunale si sarebbe pronunciato solo sull'obbligo di imparzialità soggettiva, ma non di quella oggettiva. Pertanto, la sentenza impugnata sarebbe viziata da un difetto di motivazione.

135. È pacifico che la ricorrente, in ultima analisi, censura la violazione dell'obbligo di motivazione delle sentenze emanate in primo grado (articolo 36 in combinato disposto con l'articolo 53, primo comma, dello Statuto della Corte), laddove contesta al Tribunale di non essersi pronunciato su un motivo di ricorso dalla stessa dedotto in primo grado¹⁰³. Nell'ambito di un'impugnazione, il controllo della Corte è volto, in particolare, a verificare se il Tribunale abbia fornito una risposta adeguata in diritto a tutti gli argomenti invocati dalla parte ricorrente¹⁰⁴.

103 — Sentenze del 1° ottobre 1991, Vidrányi/Commissione (C-283/90 P, Racc. pag. I-4339, punto 29); del 17 dicembre 1992, Moritz/Commissione (C-68/91 P, Racc. pag. I-6849, punti 37-39), e Gogos/Commissione (cit. supra, nota 102, punto 29).

104 — Sentenza France Télécom/Commissione (cit. supra, nota 40, punto 41).

136. Nel caso in esame il Tribunale, ai punti da 103 a 107 della sentenza impugnata ha fornito una risposta – sebbene sintetica – agli argomenti invocati dalla Ziegler in primo grado concernenti la presunta parzialità della Commissione, esponendo le ragioni per le quali respingeva il relativo motivo da essa dedotto.

137. Incontestabilmente il Tribunale, a tal riguardo, non ha separato in maniera netta l'imparzialità oggettiva da quella soggettiva. Ciò è senza dubbio censurabile. La correttezza delle considerazioni contenute nella sentenza impugnata sotto il profilo sostanziale – nel caso di specie, dunque, la questione se i requisiti dell'imparzialità oggettiva siano gli stessi dell'imparzialità soggettiva – non è tuttavia un problema inerente all'obbligo di motivazione incombente al Tribunale, ma una questione di diritto sostanziale¹⁰⁵. Il fatto che il Tribunale sia pervenuto, nel merito, ad una conclusione diversa dalla ricorrente non può di per sé implicare che la sentenza impugnata sia viziata da difetto di motivazione¹⁰⁶.

138. Il primo capo del terzo motivo di ricorso è pertanto infondato.

b) Sui diritti fondamentali ad un equo processo e ad una buona amministrazione (secondo capo del terzo motivo di ricorso)

139. La Ziegler lamenta, inoltre, la violazione dei suoi diritti fondamentali ad un equo processo e ad una buona amministrazione, violazione che consisterebbe nel fatto che la Commissione sia stata, nel caso di specie, «contemporaneamente giudice e parte in causa». A tal fine, la ricorrente invoca l'articolo 6 della CEDU, nonché gli articoli 47 e 41 della Carta dei diritti fondamentali.

140. La Commissione non è un giudice ai sensi dell'articolo 6 della CEDU e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali¹⁰⁷. Quale autorità garante della concorrenza dell'Unione europea, essa è tenuta, tuttavia, a rispettare il diritto ad una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta a livello di un diritto fondamentale dell'Unione¹⁰⁸. In base a tale disposizione ogni persona ha diritto, inter alia, a che le questioni che la riguardano siano trattate *in modo imparziale* dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

141. Detto dovere di imparzialità riveste due aspetti: l'*imparzialità soggettiva*, secondo la quale nessun agente dell'organo interessato può manifestare in nessun modo opinioni preconcepite o pregiudizi personali, e l'*imparzialità oggettiva*, per cui devono esistere garanzie sufficienti per escludere al riguardo qualsiasi legittimo dubbio¹⁰⁹.

105 — V., sul punto, le mie considerazioni sul secondo capo del terzo motivo di ricorso (infra, paragrafi da 139 a 150 delle presenti conclusioni).

106 — Sentenze Wunenburger/Commissione (cit. supra, nota 102, punto 80) e Gogos/Commissione (cit. supra, nota 102, punto 35).

107 — Sentenze del 29 ottobre 1980, van Landewyck e a./Commissione (da 209/78 a 215/78 e 218/78, Racc. pag. 3125, punto 81), e Musique Diffusion française e a./Commissione (cit. supra, nota 64, punto 7); nello stesso senso, inoltre, di recente, CEDU, sentenza Menarini c. Italia del 27 settembre 2011 (ricorso n. 43509/08, non ancora pubblicata in *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 58 e 59, relativo all'autorità della concorrenza italiana, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

108 — Anche dalle sentenze del 25 ottobre 2011, Solvay/Commissione (C-109/10 P, Racc. pag. I-10329, punto 53, ultimo periodo) e Solvay/Commissione (C-110/10 P, Racc. pag. I-10439, punto 48, ultimo periodo) si può dedurre che nei procedimenti amministrativi in materia di intese che si svolgono dinanzi alla Commissione non si applichi l'articolo 47, ma l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali.

109 — In tal senso – in relazione all'imparzialità dei giudici – sentenza del 19 febbraio 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento (C-308/07 P, Racc. pag. I-1059, punto 46), e ordinanza del 15 dicembre 2011, Altner/Commissione (C-411/11 P, non pubblicata nella Raccolta, punto 15); v., inoltre, l'ordinanza della CEDU del 27 agosto 2002, Didier c. Francia (ricorso n. 58188/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-VII, § 2).

142. È solo il secondo aspetto, vale a dire il dovere di imparzialità oggettiva, a costituire l'oggetto del presente motivo di ricorso. La Ziegler sostiene che la Commissione non poteva essere imparziale sotto il profilo oggettivo nella trattazione del caso in esame, in quanto essa stessa sarebbe uno dei principali soggetti danneggiati dall'intesa sui traslochi e agenti della Commissione avrebbero «richiesto preventivi di comodo»¹¹⁰ (*sic!*), cosa che il Tribunale avrebbe ignorato nella sentenza impugnata.

143. Ai fini del presente procedimento di impugnazione può restare irrisolta la questione se il Tribunale, in caso di violazione del dovere di imparzialità oggettiva, avrebbe dovuto annullare la decisione controversa per incompetenza – come sostenuto dalla Ziegler – oppure per violazione del diritto ad una buona amministrazione. Infatti, in ogni caso, non sussiste nella specie alcun elemento a sostegno del fatto che il Tribunale possa aver omesso di considerare vizi di qualsivoglia genere nell'imparzialità oggettiva della Commissione.

144. In particolare, gli eventuali vizi nell'imparzialità oggettiva della Commissione non possono consistere unicamente nel fatto che l'istituzione persegua e sanzioni un'intesa che ha cagionato un pregiudizio economico all'Unione europea¹¹¹. La Commissione si trova, a tale riguardo, nella stessa situazione delle autorità statali, che, ad esempio, perseguono i responsabili di evasione o di frode fiscale, e delle autorità comunali, che procedono contro coloro che parcheggiano abusivamente. Sebbene la Ziegler asserisca che la Commissione ha nel caso di specie, contrariamente alle menzionate autorità statali o comunali, un interesse proprio molto più rilevante, essendo organo dell'Unione e datore di lavoro dei suoi agenti danneggiati dai traslochi, tuttavia non deduce alcuna prova a sostegno di tale argomento¹¹².

145. In ultima analisi, sotto il profilo dell'imparzialità oggettiva, è decisivo che all'interno della rispettiva organizzazione delle autorità vengano adottate le necessarie misure preventive per evitare che gli interessati sospettino l'esistenza di idee preconcepite. A tale riguardo deve essere assicurato, in particolare, che un'infrazione non venga perseguita e sanzionata dalla stessa unità di servizio colpita dagli effetti dell'infrazione medesima.

146. Né dal fascicolo né dagli argomenti presentati dalle parti all'udienza dinanzi alla Corte risultano elementi a sostegno del fatto che la Commissione abbia omesso, nel presente caso, le necessarie misure preventive. Infatti, all'interno della Commissione sono competenti per la richiesta di servizi di trasloco e per la repressione delle infrazioni alle regole di concorrenza due unità distinte e del tutto separate l'una dall'altra. Vero è che sia l'una sia l'altra sono sottoposte, in effetti, al potere decisionale dell'organo collegiale composto da tutti i membri della Commissione¹¹³, ma entrambe ricadono nella sfera di responsabilità di commissari diversi¹¹⁴.

147. Anche sotto tale aspetto, dunque, la situazione all'interno della struttura organizzativa degli organi europei si presenta, in ultima analisi, sostanzialmente non diversa da quella esistente all'interno di un comune, in cui tutte le unità di servizio – sia quella competente per il bilancio, sia quella competente per la repressione di coloro che parcheggiano abusivamente – sono subordinate ad un vertice comune,

110 — Nella lingua del procedimento: «(...) des fonctionnaires de la Commission étaient impliqués en tant que demandeurs de devis de complaisance fournis par les entreprises de déménagement concernées (...)».

111 — Nello stesso senso le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón presentate il 26 giugno 2012 nella causa Otis e a. (C-199/11, paragrafi da 56 a 71), che illustra un'analogia problematica dal punto di vista di un processo civile intentato dalla Commissione nei confronti delle imprese partecipanti all'intesa. La Corte ha dato la possibilità alle parti della presente controversia di pronunciarsi su quelle conclusioni all'udienza del 24 ottobre 2012.

112 — A tale riguardo è utile rilevare che il richiamo della ricorrente al considerando 598 della decisione controversa non è pertinente. Infatti, diversamente da quanto osservato dalla Ziegler, la Commissione non si è affatto presentata, in quel considerando, come uno «dei principali soggetti danneggiati» dall'intesa sui traslochi. Piuttosto, vi si afferma in modo più generico che «le istituzioni pubbliche belghe e internazionali sembrano risultare tra i principali soggetti danneggiati» dalla prassi dei preventivi di comodo. Analogamente si esprime la Commissione nel suo controricorso in primo grado, al cui punto 1 la Ziegler fa riferimento; anche in tale atto si afferma semplicemente che ci sarebbero agenti delle istituzioni europee, inclusi quelli della Commissione, tra le persone fisiche, i cui traslochi erano stati oggetto dell'intesa.

113 — Articolo 1 del regolamento interno della Commissione [v. anche articolo 17, paragrafo 6, lettera b), TUE].

114 — Articolo 217, paragrafo 2, CE [ora articolo 17, paragrafo 6, lettera b), TUE e articolo 248 TFUE].

di nomina politica come il sindaco, il consiglio o la giunta comunale. Lo stesso vale riguardo alle autorità statali incaricate di perseguire e sanzionare l'evasione o la frode fiscale: esse sono in ultima istanza – sebbene godano di indipendenza nel merito – inserite nella stessa struttura organizzativa statale delle autorità preposte all'amministrazione del bilancio statale. Tale circostanza non è di per sé idonea a mettere in dubbio la sua imparzialità oggettiva¹¹⁵.

148. Infine, va respinto l'argomento della Ziegler secondo cui gli agenti della Commissione avrebbero «richiesto preventivi di comodo». Infatti, da un lato, non sono stati forniti alla Corte elementi da cui risulti che gli agenti della Commissione sapessero o anche solo sospettassero che i preventivi presentati dalle imprese di traslochi fossero dei preventivi di comodo. Persino nella risposta fornita all'udienza l'argomento dedotto dalla Ziegler a tal riguardo non è andato oltre il livello di asserzioni molto generiche e non suffragate da prove. Dall'altro lato, non sono emersi nel procedimento giurisdizionale elementi a favore del fatto che gli stessi agenti della Commissione preposti al trattamento di tali preventivi fossero stati altresì incaricati di perseguire e sanzionare l'intesa sui traslochi.

149. L'efficace attuazione delle norme antitrust contenute nei trattati, la quale rientra nelle funzioni essenziali della Commissione, sarebbe significativamente esposta a pericolo se tale istituzione perdesse ipso iure la sua competenza nel perseguire e sanzionare le infrazioni, laddove gli interessi economici dell'Unione o dei suoi agenti risultassero lesi anche solo lontanamente. Come evidentemente dimostra, non da ultimo, il caso in esame, tale problema di implementazione – contrariamente a quanto ritiene la Ziegler – non può essere risolto in modo affidabile neanche con la sostituzione della Commissione con una o più autorità nazionali garanti della concorrenza, potendo, infatti, le autorità nazionali essere ugualmente i soggetti danneggiati dalla rispettiva intesa¹¹⁶.

150. In sintesi, non si può pertanto seriamente contestare al Tribunale di aver valutato erroneamente i requisiti relativi, nel caso di specie, ai principi dell'equo processo e della buona amministrazione.

151. Ciò è tanto più vero in quanto la Commissione, quale autorità amministrativa, non deve soddisfare i medesimi rigorosi requisiti di un giudice indipendente ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. Piuttosto, gli atti della Commissione, incluse le sue decisioni che infliggono ammende in materia di intese, sono sottoposte, da parte loro, ad un sindacato giurisdizionale indipendente da parte dei giudici dell'Unione¹¹⁷. La Commissione non è, di conseguenza, in un caso come quello in esame, contemporaneamente giudice e parte in causa, diversamente da quanto la Ziegler sembra ritenere¹¹⁸.

c) Conclusione intermedia

152. Pertanto, anche il secondo capo del terzo motivo è infondato. Di conseguenza, tale motivo di ricorso deve essere respinto in toto.

115 — V., al riguardo, anche sentenza del 6 novembre 2012, *Otis e a.* (cit. supra, nota 111, punto 64); analogamente già le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón presentate in quella causa (cit. supra, nota 111, in particolare paragrafo 41).

116 — V., a tale riguardo, ancora una volta, il considerando 598 della decisione controversa, secondo il quale le «istituzioni pubbliche belghe e internazionali dovrebbero essere annoverate tra i principali soggetti danneggiati» dalla prassi dei preventivi di comodo.

117 — Sulla qualità di giudice che la Commissione non riveste, v. la giurisprudenza citata supra alla nota 107; sul sindacato giurisdizionale degli atti della Commissione v., in particolare, sentenze *KME* e *a./Commissione* (cit. supra, nota 51, punti da 102 a 106); *Chalkor/Commissione* (cit. supra, nota 78, punti 62-67); *KME Germany e a./Commissione* (cit. supra, nota 78, punti 129-133) e *Otis e a.* (cit. supra, nota 111, punti da 59 a 64).

118 — Ziegler invoca, a sostegno del suo argomento scritto e orale relativo al terzo motivo di ricorso, inter alia, la sentenza della CEDU del 15 dicembre 2005, *Kyprianou c. Cipro* (ricorso n. 73797/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-XIII, § 127), nella quale viene affermato che la confusione dei ruoli tra ricorrente, testimone, procuratore e giudice può suscitare dubbi obiettivamente giustificati sull'imparzialità di un giudice («(...)la confusion des rôles entre plaignant, témoin, procureur et juge peut à l'évidence susciter des craintes objectivement justifiées quant à la conformité de la procédure au principe établi en vertu duquel nul ne peut être juge en sa propre cause et, en conséquence, quant à l'impartialité du tribunal (...)).»).

4. Sul principio di parità di trattamento e di non discriminazione (quarto motivo di ricorso)

153. Con il suo quarto e ultimo motivo di ricorso, la Ziegler contesta i punti da 165 a 172 della sentenza impugnata. In quel passo della sentenza il Tribunale si pronuncia sulla questione se le difficoltà economiche della Ziegler, al momento dell'adozione della decisione controversa, potessero imporre una riduzione dell'ammenda inflittale e se la Commissione, conseguentemente, abbia riservato alla Ziegler un trattamento peggiore rispetto alla Interdean NV, un'altra impresa partecipante all'intesa sui traslochi.

154. La ricorrente censura il Tribunale per non aver rispettato «il principio generale di parità di trattamento e di non discriminazione» in occasione del riesame della decisione controversa. La disparità di trattamento di cui il Tribunale non si sarebbe avveduto consisterebbe nel fatto che, mentre alla Interdean, nel procedimento amministrativo, è stata concessa una riduzione del 70% dell'ammenda inflittale sulla base del punto 37 degli orientamenti del 2006, la situazione della Ziegler non è stata valutata alla luce di quella disposizione degli orientamenti, sebbene la Ziegler si trovasse, in base alle sue indicazioni, parimenti in difficoltà economiche.

155. Come già rilevato¹¹⁹, il principio di parità di trattamento costituisce un principio generale del diritto dell'Unione sancito dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali, al quale è attribuita notevole importanza in relazione all'irrogazione di ammende nei procedimenti in materia di intese. Tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato¹²⁰.

156. A tale proposito, la comparabilità di situazioni diverse è valutata alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano. Tali elementi devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi¹²¹. Devono, inoltre, essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola¹²².

157. Nel presente caso la Ziegler asserisce che il Tribunale avrebbe dovuto considerare la sua situazione, in special modo sotto il profilo della mancanza di capacità contributiva, analoga a quella della Interdean, e tenerne conto nell'ambito del punto 37 degli orientamenti del 2006.

158. Occorre quindi esaminare se la pretesa scarsa capacità contributiva anche ammesso che esista – presa di per sé possa rendere analoghe le situazioni di due imprese alla luce dell'oggetto e dello scopo del punto 37 degli orientamenti del 2006.

159. A tal proposito, va osservato che il punto 37 degli orientamenti del 2006 consente alla Commissione di fissare l'ammenda di volta in volta sulla base delle specificità del singolo caso, diversamente da quella risultante dal metodo generale di cui ai citati orientamenti. L'applicazione del punto 37 può dunque comportare sia un incremento sia una riduzione dell'ammenda fissata secondo il metodo generale.

119 — V. supra, paragrafo 115 delle presenti conclusioni.

120 — Sentenze del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, Racc. pag. I-403, punto 95); del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a. («Arcelor», C-127/07, Racc. pag. I-9895, punto 23), nonché Akzo e Akcros (cit. supra, nota 20, punto 54).

121 — Sentenze Arcelor (cit. supra, nota 120, punti 25 e 26); del 1° marzo 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats e a. (C-236/09, Racc. pag. I-773, punto 29); del 17 marzo 2011, AJD Tuna (C-221/09, Racc. pag. I-1655, punto 93), e del 12 maggio 2011, Lussemburgo/Parlamento e Consiglio (C-176/09, Racc. pag. I-3727, punto 32).

122 — Sentenze Arcelor (cit. supra, nota 120, punto 26) e Lussemburgo/Parlamento e Consiglio (cit. supra, nota 121, punto 32).

160. Nel caso di riduzione dell'ammenda, però, la disposizione di cui al punto 37 degli orientamenti del 2006 – diversamente da quella contenuta nel punto 35 – non fa riferimento, in primo luogo, alla mancanza o alla riduzione di capacità contributiva di un'impresa in un contesto sociale ed economico particolare. Piuttosto, entrambe le menzionate disposizioni degli orientamenti del 2006 dipendono da presupposti diversi e non perseguono il medesimo obiettivo. Il punto 37 sarebbe superfluo, in combinazione con il punto 35, come fondamento di una riduzione di ammende in via eccezionale, se si volesse interpretarle ed applicarle nel senso che esse abbiano, in sostanza, lo stesso contenuto.

161. Pertanto, anche se la Ziegler, al momento dell'adozione della decisione controversa, dovesse aver sofferto di una capacità contributiva ridotta o del tutto assente ai sensi del punto 35 degli orientamenti del 2006, tale circostanza, presa di per sé, non sarebbe risultata decisiva, alla luce del punto 37 degli orientamenti, ai fini della comparabilità della situazione di quell'impresa con quella della Interdean.

162. Sebbene la mancanza di capacità contributiva di un'impresa, anche nell'ambito del punto 37 degli orientamenti del 2006, abbia un certo significato nella valutazione delle specificità del rispettivo caso – nella specie, le specificità finanziarie –, tuttavia, il limite per la concedibilità di una riduzione di ammenda ai sensi del punto 37 deve essere conseguentemente collocato ad un livello nettamente più alto rispetto a quello stabilito nel contesto del punto 35. In altre parole, il riconoscimento di specifiche circostanze economiche, ai sensi del punto 37 degli orientamenti del 2006, presuppone un pregiudizio straordinariamente grave della capacità contributiva dell'impresa interessata.

163. Altrimenti si dovrebbe temere che le rigorose condizioni, le quali devono sussistere per una riduzione delle ammende motivata dalla mancanza di capacità contributiva, quali fissate nel punto 35, potrebbero essere eluse invocando il punto 37 il cui tenore letterale è formulato in modo molto generico, e si manifesterebbe il serio rischio che il carattere assolutamente eccezionale delle riduzioni di ammenda, alla base del punto 35¹²³, venga svuotato di contenuto attraverso il ricorso al punto 37 degli orientamenti del 2006.

164. Pertanto, alla luce dell'applicazione del punto 37 degli orientamenti del 2006, il Tribunale ha correttamente confrontato quanto pesantemente le ammende fissate secondo la metodologia generale incidessero sulla capacità contributiva della Ziegler e della Interdean, definita in base al rispettivo fatturato annuale¹²⁴. Infatti, diversamente da quanto sembra ritenere la ricorrente, non ogni pregiudizio della capacità contributiva di un'impresa può implicare una riduzione di ammenda secondo il punto 37 dei citati orientamenti, sebbene la riduzione possa essere di diversa entità in base al caso concreto. Piuttosto si può assumere l'esistenza di specifiche circostanze economiche ai sensi del punto 37 degli orientamenti solo laddove sussista un pregiudizio straordinariamente grave della capacità contributiva di un'impresa che vada significativamente oltre la (mera) mancanza di capacità contributiva conformemente al punto 35 dei citati orientamenti.

165. Nel presente caso è pacifico che la Ziegler – diversamente dalla Interdean – non ha affatto dedotto, né nel procedimento amministrativo né nel procedimento giurisdizionale di primo grado alcuna circostanza che consentisse anche solo di presumere che nel suo caso, oltre l'asserito pregiudizio alla sua capacità contributiva (punto 35 degli orientamenti del 2006), potessero sussistere specifiche circostanze economiche che giustificassero una riduzione di ammenda (punto 37 di quegli orientamenti). L'onere probatorio relativo alla sussistenza di siffatte circostanze incombe alla parte che le invoca. Nulla impediva alla Ziegler di fornire adeguate indicazioni a tal riguardo, tanto più che le informazioni necessarie sarebbero dovute provenire anzitutto dal settore di competenza di tale impresa.

123 — V. la formulazione introduttiva del punto 35 degli orientamenti del 2006: «In circostanze eccezionali (...)».

124 — Punto 171 della sentenza impugnata.

166. Dato che la Ziegler non ha fornito adeguate indicazioni dalle quali si potesse desumere la sussistenza delle specificità di cui al punto 37 degli orientamenti del 2006, il Tribunale poteva ritenere, senza incorrere in errori di diritto, che la Ziegler e la Interdean non si trovassero in una situazione analoga e che pertanto non dovesse individuarsi alcuna violazione del principio di parità di trattamento.

167. Per tutte le suesposte ragioni, anche il quarto motivo di ricorso è infondato.

C – Conclusione intermedia

168. Poiché nessuno dei motivi di ricorso presentati dalla Ziegler ha potuto trovare accoglimento, il ricorso deve essere respinto in toto.

V – Spese

169. Quando un'impugnazione è respinta, come propongo nel caso di specie, la Corte statuisce sulle spese (articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura del 25 settembre 2012), in conformità a quanto specificato dagli articoli 137-146 in combinato disposto con l'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento¹²⁵.

170. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 138, paragrafo 1 e 184, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Ziegler, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

VI – Conclusione

171. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco pertanto alla Corte di statuire quanto segue:

- 1) L'impugnazione è respinta.
- 2) La Ziegler SA è condannata alle spese.

¹²⁵ — Conformemente al principio generale secondo cui le nuove norme di procedura si applicano a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore (costante giurisprudenza, v. solo sentenza del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e a., da 212/80 a 217/80, Racc. pag. 2735, punto 9), la decisione sulle spese si determina, nel caso di specie, in base al regolamento di procedura della Corte del 25 settembre 2012, entrato in vigore il 1° novembre 2012 (nello stesso senso sentenza Commissione/Verhuizingen Coppens, cit. supra, nota 6, punti da 83 a 85). Dal punto di vista del contenuto, però, non sussiste alcuna differenza rispetto all'articolo 69, paragrafo 2, in combinato disposto con gli articoli 118 e 122, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte del 19 giugno 1991.