



UNIONE EUROPEA. CONCORRENZA.

CORTE GIUSTIZIA CE, GRANDE SEZIONE, 7 DICEMBRE 2010, N. 439.

In mancanza di regolamentazione dell'Unione, gli Stati membri restano competenti, conformemente al principio dell'autonomia procedurale, a designare l'organo o gli organi appartenenti all'autorità nazionale garante della concorrenza che dispongono della facoltà di partecipare, in quanto parte convenuta, ad un procedimento, dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale, rivolto contro la decisione che promana da detta autorità, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali e la piena effettività del diritto della concorrenza dell'Unione.

Nel procedimento C-439/08, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dallo hof van beroep te Brussel (Belgio), con decisione 30 settembre 2008, pervenuta in cancelleria il 6 ottobre 2008, nella causa **Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers (VEBIC) VZW**, con l'intervento di:
Raad voor de Mededinging, Minister van Economie,

LA CORTE (GRANDE SEZIONE),

composta. dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel e D. váby, presidenti di sezione, dal sig. A. Rosas, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász (relatore), M. Safjan e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 gennaio 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers (VEBIC) VZW, dagli avv.ti P. Engels, J. Troch e B. van Hulst, advocaten;

- per il Raad voor de Mededinging, dall'avv. W. Devroe, advocaat;

- per il governo belga, dal sig. J.-C. Halleux e dalla sig.ra C. Pochet, in qualità di agenti;

- per il governo polacco, dal sig. M. Dowgielewicz nonché dalle sig.re K. Zawisza e A. Kramarczyk, in qualità di agenti;

- per la Commissione europea, dai sigg. A. Bouquet e S. Noë, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 marzo 2010,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 2, 5, 15, n. 3, e 35, nn. 1 e 2, del regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato (GU 2003, L 1, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato dalla Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers VZW (confederazione fiamminga che riunisce le associazioni di panificatori e pasticceri, di gelatai e di cioccolatai; in prosieguo: la «VEBIC») e diretto ad ottenere l'annullamento della decisione con la quale il Raad voor de Mededinging (in prosieguo: il «Consiglio della concorrenza») ha constatato l'esistenza di accordi sui prezzi tra i panificatori artigianali e ha imposto un'ammenda alla VEBIC.

CONTESTO NORMATIVO

La normativa dell'Unione

3 Il quinto 'considerando' del regolamento è così formulato:

«Per garantire l'applicazione efficace delle regole di concorrenza comunitarie e nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali di difesa, il presente regolamento dovrebbe disciplinare l'onere della prova ai sensi degli articoli 81 e 82 del trattato. Alla parte o all'autorità che asserisce un'infrazione all'articolo 81, paragrafo 1, o dell'articolo 82 del trattato dovrebbe spettare l'onere di provare l'esistenza di tale infrazione al livello giuridico richiesto. (...)».

4 Il sesto 'considerando' del regolamento dichiara quanto segue:

«Per garantire un'efficace applicazione delle regole di concorrenza comunitarie sarebbe opportuno coinvolgere in maggior misura le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. A tal fine, ad esse dovrebbe essere conferito il potere di applicare il diritto comunitario».

5 L'ottavo 'considerando' è del seguente tenore:

«Per garantire l'effettiva applicazione delle regole di concorrenza comunitarie e il corretto funzionamento del meccanismo di cooperazione contenuto nel presente regolamento è necessario imporre alle autorità garanti della concorrenza e alle giurisdizioni degli Stati membri di applicare anche gli articoli 81 e 82 del trattato allorché applicano il diritto nazionale in materia di concorrenza ad accordi e prassi che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri. (...)».

6 Ai sensi del ventunesimo 'considerando':

«L'applicazione coerente delle regole di concorrenza richiede inoltre l'istituzione di meccanismi di cooperazione fra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri. Ciò vale per tutte le giurisdizioni degli Stati membri che applicano gli articoli 81 e 82 del trattato,



a prescindere dal fatto che applichino tali regole in controversie tra privati o agendo in quanto autorità pubbliche di esecuzione o in quanto giurisdizioni di ricorso. In particolare, le giurisdizioni nazionali dovrebbero potersi rivolgere alla Commissione per ottenere informazioni o pareri in merito all'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza. Occorrerebbe inoltre che la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri potessero formulare osservazioni per iscritto o oralmente dinanzi alle giurisdizioni chiamate ad applicare l'articolo 81 o l'articolo 82 del trattato. (...).

7 Ai termini della seconda frase del trentaquattresimo 'considerando' del regolamento:

«Conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'articolo 5 del trattato, il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per raggiungere il proprio obiettivo, che è quello di permettere un'applicazione efficace delle regole di concorrenza comunitarie».

8 Le frasi prima e seconda del trentacinquesimo 'considerando' sono formulate nei termini seguenti:

«Al fine di realizzare la piena applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, gli Stati membri dovrebbero designare delle autorità appositamente preposte all'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato quali autorità pubbliche competenti. Essi dovrebbero poter designare autorità sia amministrative che giudiziarie con il compito di espletare le varie funzioni conferite alle autorità garanti della concorrenza nel presente regolamento».

9 Detto regolamento nell'art. 2, intitolato «Onere della prova», alla prima frase così prevede:

«In tutti i procedimenti nazionali o comunitari relativi all'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato, l'onere della prova di un'infrazione dell'articolo 81, paragrafo 1, o dell'articolo 82 del trattato incombe alla parte o all'autorità che asserisce tale infrazione»,

10 L'art. 5 del regolamento, intitolato «Competenze delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri», così dispone:

«Le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri sono competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del trattato in casi individuali. A tal fine, agendo d'ufficio o in seguito a denuncia, possono adottare le seguenti decisioni:

- ordinare la cessazione di un'infrazione,
- disporre misure cautelari,
- accettare impegni,
- comminare ammende, penalità di mora o qualunque altra sanzione prevista dal diritto nazionale.

Qualora, in base alle informazioni di cui dispongono, [esse ritengano che] non sussistono le condizioni per un divieto, possono anche decidere di non avere motivo di intervenire».

11 L'art. 15, intitolato «Cooperazione con le giurisdizioni nazionali», al suo n. 3, primo comma, del regolamento così dispone:

«Le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri possono, agendo d'ufficio, presentare osservazioni scritte alle giurisdizioni nazionali dei rispettivi Stati membri in merito a questioni relative all'applicazione dell'articolo 81 o dell'articolo 82 del trattato. Previa autorizzazione della giurisdizione competente, esse possono inoltre presentare



osservazioni orali alle giurisdizioni nazionali dei rispettivi Stati membri. Qualora sia necessario ai fini dell'applicazione uniforme dell'articolo 81 o dell'articolo 82 del trattato, la Commissione, agendo d'ufficio, può presentare osservazioni scritte alle giurisdizioni degli Stati membri. Previa autorizzazione della giurisdizione competente, essa può inoltre presentare osservazioni orali».

12 L'art. 35 del regolamento, intitolato «Designazione delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri», ai nn. 1 e 2 è così formulato:

«1. Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità garanti della concorrenza responsabili dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato in modo da garantire un'efficace conformità alle disposizioni del presente regolamento. Le misure necessarie per conferire a tali autorità il potere di applicare detti articoli sono adottate entro il 1° maggio 2004. Tra le autorità designate possono figurare le giurisdizioni nazionali.

2. Qualora l'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza sia demandata ad autorità amministrative e giudiziarie nazionali, gli Stati membri possono attribuire competenze e funzioni a tali autorità nazionali, sia amministrative che giudiziarie».

La normativa nazionale

13 La legge a tutela della concorrenza economica, nella versione consolidata risultante dal regio decreto 15 settembre 2006 (*Moniteur belge* del 29 settembre 2006, pag. 50613; in prosieguo: la «LTCE»), entrata in vigore il 1° ottobre 2006, al suo art. 1 così definisce l'autorità belga della concorrenza:

«4° Autorità belga per la concorrenza: il Consiglio della concorrenza e l'Ufficio per la concorrenza presso l'Ufficio federale Economia, PMI, Classi medie ed energia, ognuno secondo le proprie competenze definite dalla presente legge.

L'Autorità belga per la concorrenza è l'autorità garante della concorrenza competente ai fini dell'applicazione degli artt. 81 e 82 del Trattato, prevista all'art. 35 del regolamento (...).

14 L'art. 2, n. 1, della LTCE così dispone:

«Sono vietati, senza necessità di previa decisione a tal fine, tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate aventi per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera rilevante la concorrenza sul mercato belga di cui trattasi o in una parte sostanziale di questo e, in particolare, consistenti nel:

1° fissare direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto o di vendita o altre condizioni di transazione;

(...).

15 L'art. 11 della LTCE così dispone:

«§1 È istituito un Consiglio per la concorrenza. Tale Consiglio costituisce un giudice amministrativo munito di competenza decisionale e degli altri poteri conferitigli dalla presente legge.

§2 Il Consiglio per la concorrenza è composto:

1° dall'assemblea generale del Consiglio;

2° dall'Auditoraat [ufficio inquirente];

3° dalla Cancelleria.



(...».

16 L'art. 12, n. 1, della LTCE è formulato nei termini seguenti:

«L'assemblea generale del Consiglio è composta da dodici consiglieri. (...».

17 L'art. 20 di detta legge precisa quanto segue:

«Ciascuna sezione del Consiglio e il presidente o il consigliere da quest'ultimo delegato in caso di provvedimenti provvisori statuiscono con decisione motivata su tutti i casi di cui sono investiti, dopo avere sentito gli interessati nei loro motivi nonché, a loro richiesta, gli eventuali autori della denuncia, o il legale di loro scelta».

18 L'art. 25 della LTCE istituisce presso il Consiglio per la concorrenza un Auditoraat, composto da un minimo di sei e da un massimo di dieci membri, compresi l'auditore generale e gli auditori o gli auditori aggiunti.

19 L'art. 29 della medesima legge enuncia quanto segue:

«§ 1 Gli auditori sono incaricati di:

1° ricevere le denunce e le domande di provvedimenti provvisori relative alla pratiche restrittive della concorrenza, nonché le notifiche delle concentrazioni.

2° dirigere ed organizzare l'istruttoria e vigilare sull'esecuzione delle decisioni adottate dal Consiglio per la concorrenza;

3° impartire gli ordini di missione ai funzionari dell'Ufficio per la concorrenza (...);

4° redigere e depositare la relazione motivata presso il Consiglio per la concorrenza;

5° archiviare le denunce e le domande di provvedimenti provvisori;

(...)

§ 2 (...)

Fatto salvo l'art. 27, gli uditori non possono chiedere né accettare alcun ordine relativamente al trattamento delle controversie sottoposte ai sensi dell'art. 44, § 1, o alla loro presa di posizione nelle riunioni dell'Auditoraat aventi ad oggetto la determinazione delle priorità nella politica di attuazione della legge e dell'ordine di trattazione delle controversie.

§ 3 Allorché l'Auditoraat decide di aprire un'istruttoria ai sensi dell'art. 44, § 1, il funzionario dirigente dell'Ufficio per la concorrenza designa, di concerto con l'auditore generale, i funzionari di tale Ufficio che compongono il gruppo incaricato dell'istruttoria.

I funzionari assegnati a un gruppo di istruttoria possono ricevere ordini solo dall'auditore che dirige tale istruttoria.

(...».

20 Ai termini dell'art. 34 della LTCE, l'Ufficio per la concorrenza è incaricato, in particolare, della ricerca e dell'esame delle pratiche di cui al capo II della stessa legge, sotto la direzione dell'Auditoraat.

21 Ai sensi dell'art. 45, n. 4, primo comma, della LTCE:

«Qualora l'Auditoraat ritenga che la denuncia, la domanda o, se del caso, un'indagine d'ufficio, sia fondata, l'auditore deposita a nome dell'Auditoraat una relazione motivata presso la sezione del Consiglio [per la concorrenza]. Tale relazione include la relazione istruttoria, le censure e una proposta di decisione; essa è accompagnata dal fascicolo



istruttorio e da un inventario dei documenti che lo compongono. L'inventario determina la riservatezza dei documenti nei confronti delle parti che hanno accesso al fascicolo».

22 L'art. 75 della LTCE è formulato nei termini seguenti:

«Avverso le decisioni del Consiglio per la concorrenza e del presidente e avverso decisioni implicite di ammissibilità di concentrazioni per decorso dei termini stabiliti dagli artt. 58 e 59 può essere proposto ricorso dinanzi alla Corte d'appello di Bruxelles, salvo il caso in cui il Consiglio per la concorrenza adotti una decisione in applicazione dell'art. 79.

La Corte d'appello si pronuncia anche nel merito sulle asserite pratiche restrittive ed eventualmente sulle sanzioni inflitte, nonché sull'ammissibilità di concentrazioni. La Corte d'appello può prendere in considerazione gli sviluppi sopravvenuti successivamente alla decisione impugnata del Consiglio.

La Corte d'appello può infliggere sanzioni pecuniarie e penali di mora ai sensi delle disposizioni del titolo 8 del capo IV».

23 L'art. 76, nn. 1 e 2, della LTCE così dispone:

«§ 1 Non possono formare oggetto di un ricorso distinto le decisioni con cui il Consiglio per la concorrenza rinvia la causa all'auditore.

§ 2 Il ricorso previsto dall'art. 75 può essere presentato dalle parti in causa dinanzi al Consiglio [per la concorrenza], dall'autore della denuncia e da qualsiasi persona che possa far valere un interesse ai sensi dell'art. 48, n. 2, o dell'art. 57, n. 2, e che abbia chiesto al Consiglio [per la concorrenza] di essere sentita. Il ricorso può anche essere proposto dal Ministro, senza che questi debba dimostrare un interesse e senza che fosse rappresentato dinanzi al Consiglio per la concorrenza.

(...)

La Corte [d'appello di Bruxelles] può chiedere all'Auditoraat presso il Consiglio per la concorrenza di avviare un'inchiesta e di presentarle una relazione. (...)

La Corte d'appello di Bruxelles fissa il termine entro il quale le parti devono presentare le loro osservazioni scritte e depositarle in cancelleria.

Il Ministro può depositare le proprie osservazioni scritte presso la cancelleria della Corte di appello di Bruxelles e consultare il fascicolo in cancelleria. La Corte d'appello di Bruxelles fissa i termini per la produzione di tali osservazioni. Queste ultime sono portate a conoscenza delle parti a cura della cancelleria».

CAUSA PRINCIPALE E QUESTIONI PREGIUDIZIALI

24 La VEBIC è stata costituita per rappresentare gli interessi dei suoi aderenti e dei membri ad essi affiliati. I membri della VEBIC sono le associazioni professionali provinciali della regione Fiandre costituiti in associazione senza fini di lucro.

25 Le associazioni locali di panificatori alle quali ciascun panettiere può aderire sono membri di un'associazione professionale provinciale. Tali raggruppamenti locali comprendono solo panificatori artigianali, in quanto i panificatori industriali sono riuniti nella Federatie van Grote Bakkerijen in België (Federazione dei grandi panificatori belgi).



26 A seguito della liberalizzazione del prezzo del pane in Belgio, avvenuta il 1° luglio 2004, il Minister van Economie (Ministro dell'Economia) inviava una lettera, datata 7 luglio 2004, al Consiglio per la concorrenza con la quale chiedeva di indagare riguardo all'esistenza di eventuali accordi sui prezzi tra associazioni di panificatori e panettieri.

27 A seguito di vari provvedimenti istruttori, l'8 giugno 2007 l'auditore generale trasmetteva al presidente del Consiglio per la concorrenza la propria relazione contenente le censure unitamente al fascicolo istruttorio, relazione che veniva inviata alla VEBIC.

28 L'Auditoraat conclude che la VEBIC si era resa colpevole della violazione dell'art. 2, n. 1, della LTCE per avere pubblicato e diffuso l'indice dei prezzi del pane e per aver comunicato ai suoi membri le strutture del prezzo.

29 Nella relazione dell'Auditoraat si afferma che le delibere delle federazioni di panificatori non avevano effetti potenziali sul commercio tra gli Stati membri, con la conseguenza che le regole di concorrenza dell'Unione europea non erano applicabili alle pratiche esaminate.

30 I punti di censura contenuti nella relazione possono essere riassunti nel modo seguente:

- Con la predisposizione e la diffusione di un indice che rispecchia l'aumento dei prezzi di costo e che può essere applicato volontariamente dai panettieri, la VEBIC diffonde indirettamente tra i panettieri un prezzo indicativo. L'indice viene applicato all'ultimo prezzo regolamentato del pane, che era identico per ogni panettiere. Con l'applicazione da parte dei panettieri di questo indice ad uno stesso importo di base, ogni panettiere ottiene lo stesso prezzo di vendita. Ciò costituisce una violazione dell'art. 2, n. 1, della LTCE.

- La VEBIC indica valori percentuali concreti per fattori individuali di costo e questo per tutti e cinque i parametri.

31 L'auditore generale proponeva alla sezione del Consiglio per la concorrenza di vietare la pratica contestata pena il pagamento di una penalità di mora. Egli proponeva inoltre di infliggere un'ammenda tenendo conto delle circostanze aggravanti, in particolare del fatto che la VEBIC era al corrente del carattere illecito degli accordi sui prezzi e non si era avvalsa della possibilità di chiedere all'autorità per la concorrenza una verifica del metodo di calcolo del prezzo.

32 Il 13 agosto 2007 la VEBIC depositava osservazioni scritte sulla relazione dell'Auditoraat, nelle quali contestava le conclusioni nel merito di quest'ultimo e sollevava censure relative alla violazione dei principi procedurali e, in particolare, dei diritti della difesa.

33 Con decisione 25 gennaio 2008 il Consiglio per la concorrenza dichiarava che, dal 1° luglio 2004 all'8 giugno 2007, la VEBIC aveva commesso una violazione dell'art. 2 della LTCE; imponeva la cessazione di tale violazione e infliggeva alla VEBIC un'ammenda di EUR 29 121.

34 Il 22 febbraio 2008 la VEBIC proponeva un ricorso di annullamento contro detta decisione con atto introduttivo depositato presso la cancelleria dello hof van beroep te Brussel (Corte d'appello di Bruxelles).



35 Tale organo giurisdizionale rileva che le disposizioni della LTCE non consentono all'Auditoraat, organo responsabile delle inchieste nell'ambito del Consiglio per la concorrenza, di partecipare al procedimento dinanzi ad esso.

36 In effetti, ai sensi degli artt. 75 e 76 della LTCE, il Consiglio per la concorrenza, di cui fa parte l'Auditoraat, non dispone della facoltà di depositare osservazioni scritte nel contesto di un ricorso contro una decisione da esso adottata. Solo il Ministro federale responsabile dell'economia dispone di detta facoltà.

37 Poiché il Ministro interessato non si è avvalso della facoltà di presentare osservazioni scritte, la sola parte che ha partecipato al procedimento d'impugnazione è la VEBIC, che ha agito quale ricorrente.

38 Le disposizioni normative relative al procedimento dinanzi allo hof van beroep te Brussel e l'interpretazione che è data loro in Belgio sollevano, secondo tale giudice, questioni attinenti alla conformità di tale procedimento con il diritto dell'Unione relativamente all'efficacia delle regole di concorrenza applicabili nell'Unione europea e ai diritti fondamentali della difesa, giacché nessuna disposizione prevede la partecipazione dell'autorità nazionale garante della concorrenza nel procedimento di ricorso ai fini di garantire la difesa dell'interesse economico generale.

39 In tale contesto, lo hof van beroep te Brussel ha deciso di sospendere la pronuncia nel procedimento di impugnazione dinanzi ad esso pendente e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se [gli artt. 2, 15, n. 3, e 35, n. 1, del regolamento n. 1/2003] debbano essere interpretati nel senso che le autorità nazionali garanti della concorrenza traggono direttamente da [tali disposizioni] la facoltà di formulare osservazioni scritte sui motivi dedotti nel contesto di un procedimento di impugnazione di una loro decisione, nonché di dedurre esse stesse motivi di fatto e di diritto, con la conseguenza che tale facoltà non possa essere esclusa da uno Stato membro.

2) Se le stesse disposizioni debbano essere interpretate nel senso che, per un'efficace applicazione delle norme in materia di concorrenza, ai fini della tutela dell'interesse generale, le autorità pubbliche di vigilanza designate come autorità garanti della concorrenza abbiano non solo la facoltà, ma anche l'obbligo di partecipare ad un procedimento d'impugnazione avverso decisioni da esse adottate, esponendo le loro argomentazioni sui motivi di fatto e di diritto sollevati.

3) In caso di soluzione affermativa delle questioni sub 1) e 2), se le dette disposizioni debbano essere interpretate nel senso che, in assenza di disposizioni nazionali relative alla partecipazione dell'autorità garante della concorrenza al procedimento d'impugnazione, e allorché siano state designate diverse autorità, l'autorità competente per adottare le decisioni elencate all'art. 5 del regolamento [n. 1/2003] sia anche quella che interviene nel procedimento d'impugnazione avverso la sua decisione.

4) Se siano diverse le soluzioni delle questioni che precedono nel caso in cui l'autorità garante della concorrenza, in base alla normativa nazionale, operi quale organo giurisdizionale e/o quando la decisione finale sia stata adottata a conclusione di



un'istruttoria svolta da un organo, facente parte di siffatto organo giurisdizionale, incaricato di redigere le censure e un progetto di decisione».

SULLA RICEVIBILITÀ DELLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI

40 All'udienza dinanzi alla Corte la VEBIC ha eccepito l'irricevibilità del rinvio pregiudiziale, in quanto l'interpretazione richiesta delle disposizioni del regolamento o, più in generale, del diritto dell'Unione sarebbe irrilevante ai fini della soluzione della controversia principale. Nella fattispecie, non sussisterebbe alcun nesso tra quest'ultima e disposizioni del diritto dell'Unione, poiché, come ha rilevato il Consiglio per la concorrenza, la pratica della ricorrente nella causa principale non avrebbe effetti sul commercio tra gli Stati membri e, di conseguenza, dovrebbe applicarsi unicamente il diritto nazionale. Inoltre, a parere della VEBIC, il giudice del rinvio non si è ancora pronunciato in via definitiva sulla questione se occorra applicare unicamente il diritto nazionale della concorrenza o se, al contrario, sia applicabile anche il diritto dell'Unione. Alla Corte sarebbe quindi sottoposta una questione ipotetica, priva di qualsiasi pertinenza con la controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio.

41 Secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, stabilita dall'art. 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa dinanzi ad esso pendente, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte (v., sentenze 14 dicembre 2006, causa C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Racc. pag. I-11987, punto 16; 2 aprile 2009, causa C-260/07, Pedro IV Servicios, Racc. pag. I-2437, punto 28).

42 Quando le questioni poste dai giudici nazionali riguardano l'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, la Corte è quindi, in via di principio, tenuta a statuire, a meno che non appaia in modo manifesto che la domanda di pronuncia pregiudiziale tende in realtà ad indurla a pronunciarsi mediante una controversia fittizia o a formulare pareri consultivi su questioni generali o astratte, che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con i reali termini o con l'oggetto della controversia, o ancora che la Corte non dispone degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenze 7 gennaio 2003, causa C-306/99, BIAO, Racc. pag. I-1, punto 89, e Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, cit., punto 17).

43 Non è questo il caso nell'ambito della causa principale.

44 A tal proposito, è sufficiente constatare che risulta in particolare dalla decisione di rinvio che lo Hof van beroep te Brussel dispone di una giurisdizione anche di merito e del potere di riformare le decisioni del Consiglio per la concorrenza. Più in particolare, secondo il giudice del rinvio, la premessa sulla quale si è fondata la decisione del Consiglio per la concorrenza controversa nella causa principale, cioè che le pratiche esaminate non hanno



influenza sugli scambi tra gli Stati membri e che nella fattispecie trovano applicazione solo le norme interne in materia di concorrenza, potrebbe essere contraddetta da elementi di fatto atti a provare che tali pratiche anticoncorrenziali hanno influenza non solo all'interno della zona geografica nella quale esse hanno luogo, ma anche riguardo a detti scambi tra Stati membri. Il giudice del rinvio ritiene quindi che le pratiche di cui trattasi siano idonee a rientrare nell'ambito dell'art. 101 TFUE.

45 Inoltre, la circostanza che il giudice del rinvio non si sia ancora pronunciato in via definitiva sulla questione se occorra applicare unicamente il diritto nazionale della concorrenza o se, al contrario, sia applicabile anche il diritto dell'Unione non forma in alcun modo ostacolo per la ricevibilità del suo rinvio pregiudiziale.

46 Infatti, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, da un lato, sarebbe incoerente che, affinché un rinvio pregiudiziale sia ricevibile, il giudice del rinvio debba pronunciarsi in via definitiva su una materia che, direttamente o indirettamente, costituisce l'oggetto del suo rinvio. D'altro lato, si deve constatare che, nella fattispecie, le questioni poste dal giudice del rinvio presuppongono necessariamente l'applicabilità del regolamento.

47 A tal riguardo, risulta dalla giurisprudenza che, tenuto conto della separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, non può pretendersi che, prima di adire quest'ultima, il giudice del rinvio proceda a tutti i rilievi in fatto e alle valutazioni in diritto ad esso incombenti nell'ambito della propria funzione giurisdizionale. È infatti sufficiente che l'oggetto della causa principale nonché la sue principali questioni riguardo all'ordinamento giuridico comunitario emergano dalla domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di consentire agli Stati membri di presentare le loro osservazioni, conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia, e di partecipare efficacemente al procedimento dinanzi alla medesima (v. sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, Racc. pag. I-7633, punto 41).

48 Da quanto precede risulta che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

SULLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI

49 Dal momento che le quattro questioni poste dal giudice del rinvio sono tra loro collegate è opportuno esaminarle congiuntamente.

50 Nella fattispecie, dette questioni sono sollevate nell'ambito di un ricorso contro una decisione del Consiglio della concorrenza. Secondo il giudice del rinvio, la difficoltà risiede nel fatto che nel procedimento dinanzi ad esso è parte solo la ricorrente nella causa principale, mancando una parte convenuta.

51 Secondo il giudice del rinvio, una situazione nella quale nessun rappresentante di un'autorità garante della concorrenza, o nessun rappresentante dell'interesse pubblico alla concorrenza, prenda parte ad un procedimento avviato dinanzi ad un organo giurisdizionale contro la decisione dell'autorità garante della concorrenza solleva questioni relative alla conformità della normativa nazionale di cui trattasi con il diritto dell'Unione, in particolare con gli artt. 2, 15, n. 3, e 35, n. 1, del regolamento.



52 Occorre pertanto considerare che, con le sue questioni, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se un'autorità nazionale garante della concorrenza abbia il diritto, in forza delle citate disposizioni del regolamento, a partecipare, in qualità di parte convenuta, ad un procedimento giudiziario relativo ad una decisione che da essa promana.

53 Va anzitutto rilevato che il diritto delle autorità nazionali garanti della concorrenza a partecipare ad un procedimento riguardante un ricorso proposto contro le loro stesse decisioni, beneficiando dei medesimi diritti di cui disponga una parte di tale procedimento, non deriva dal testo degli artt. 2 e 15, n. 3, del regolamento.

54 Da un lato, infatti, l'art. 2 del regolamento enuncia che l'onere della prova di una violazione degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE incombe «all'autorità che asserisce tale infrazione» senza che tale disposizione accordi alcun diritto procedurale a detta autorità.

55 D'altro lato, si deve constatare che l'art. 15, n. 3, primo comma, del regolamento, che autorizza un'autorità nazionale garante della concorrenza a presentare osservazioni scritte agli organi giurisdizionali del suo Stato membro in merito all'applicazione degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE e, con l'autorizzazione di tale organo giurisdizionale, a presentare osservazioni orali, non riguarda la partecipazione di detta autorità ai procedimenti giudiziari in quanto parte convenuta.

56 Occorre del pari rilevare che, ai sensi dell'art. 35, n. 1, del regolamento, gli Stati membri designano l'autorità o le autorità garanti della concorrenza responsabili dell'applicazione degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE affinché sia garantito l'effettivo rispetto delle disposizioni del regolamento stesso. Le autorità così designate devono, conformemente a quest'ultimo, garantire l'efficace applicazione di detti articoli nell'interesse generale (v. i 'considerando' quinto, sesto, ottavo, trentaquattresimo e trentacinquesimo del regolamento).

57 Anche se l'art. 35, n. 1, del regolamento lascia all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro il compito di disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali proposti contro le decisioni delle autorità garanti della concorrenza così designate, tali modalità non devono pregiudicare la finalità di detto regolamento che è quella di garantire l'efficace applicazione degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE da parte delle autorità di cui trattasi.

58 A tal riguardo, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 74 delle sue conclusioni, il fatto di non riconoscere all'autorità nazionale garante della concorrenza i diritti quale parte della controversia e, quindi, di impedirle di difendere la decisione da essa adottata nell'interesse generale comporta il rischio che il giudice adito sia del tutto «prigioniero» dei motivi e degli argomenti svolti dall'impresa o dalle imprese ricorrenti. Orbene, in un settore come quello dell'accertamento delle violazioni delle regole di concorrenza e dell'irrogazione di ammende, che implica valutazioni giuridiche ed economiche complesse, l'esistenza stessa di un rischio simile è atta a compromettere l'adempimento dell'obbligo specifico che, a norma del regolamento, incombe alle autorità nazionali garanti della concorrenza di garantire l'efficace applicazione degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE.



59 Ne consegue che l'obbligo incombente ad un'autorità nazionale garante della concorrenza di assicurare l'efficace applicazione degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE esige che tale autorità disponga della facoltà di partecipare, in quanto parte convenuta, ad un procedimento, dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale, avviato contro la decisione che da essa promana.

60 Spetta alle autorità nazionali garanti della concorrenza di ponderare la necessità e l'utilità del loro intervento per l'efficace applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione.

61 Nondimeno, come ha giustamente rilevato la Commissione, una non comparizione quasi sistematica di tali autorità sarebbe atta a compromettere l'effetto utile degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE.

62 Ai sensi dell'art. 35, n. 1, del regolamento, tra le autorità garanti della concorrenza designate dagli Stati membri possono figurare organi giurisdizionali. Ai termini del n. 2 di tale articolo, qualora l'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza sia demandata ad autorità amministrative e giudiziarie nazionali, gli Stati membri possono attribuire differenti competenze e funzioni a tali diverse autorità nazionali, siano esse amministrative o giudiziarie.

63 A tale riguardo occorre rilevare che, in mancanza di regolamentazione dell'Unione, gli Stati membri restano competenti, conformemente al principio dell'autonomia procedurale, a designare l'organo o gli organi appartenenti all'autorità nazionale garante della concorrenza che dispongono della facoltà di partecipare, in quanto parte convenuta, ad un procedimento, dinanzi ad organo giurisdizionale nazionale, rivolto contro la decisione che promana da detta autorità, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali e la piena effettività del diritto della concorrenza dell'Unione.

64 Alla luce di quanto precede, occorre risolvere le questioni poste dichiarando che l'art. 35 del regolamento deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che non accorda ad un'autorità nazionale garante della concorrenza la facoltà di partecipare, in quanto parte convenuta, ad un procedimento giudiziario rivolto contro la decisione promanante da detta autorità. Spetta alle autorità nazionali garanti della concorrenza ponderare la necessità e l'utilità del loro intervento per l'efficace applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione. Tuttavia, la non comparizione sistematica dell'autorità nazionale garante della concorrenza in detti procedimenti giudiziari compromette l'effetto utile degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE. In mancanza di regolamentazione dell'Unione, gli Stati membri restano competenti, conformemente al principio dell'autonomia procedurale, a designare l'organo o gli organi appartenenti all'autorità nazionale garante della concorrenza che dispongono della facoltà di partecipare, in quanto parte convenuta, ad un procedimento, dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale, rivolto contro la decisione che promana da detta autorità, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali e la piena effettività del diritto della concorrenza dell'Unione.

SULLE SPESE



65 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

L'art. 35 del regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato, deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che non accorda ad un'autorità nazionale garante della concorrenza la facoltà di partecipare, in quanto parte convenuta, ad un procedimento giudiziario rivolto contro la decisione promanante da detta autorità. Spetta alle autorità nazionali garanti della concorrenza ponderare la necessità e l'utilità del loro intervento per l'efficace applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione. Tuttavia, la non comparizione sistematica dell'autorità nazionale garante della concorrenza in detti procedimenti giudiziari compromette l'effetto utile degli artt. 101 TFUE e 102 TFUE.

In mancanza di regolamentazione dell'Unione, gli Stati membri restano competenti, conformemente al principio dell'autonomia procedurale, a designare l'organo o gli organi appartenenti all'autorità nazionale garante della concorrenza che dispongono della facoltà di partecipare, in quanto parte convenuta, ad un procedimento, dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale, rivolto contro la decisione che promana da detta autorità, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali e la piena effettività del diritto della concorrenza dell'Unione.