SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
18 settembre 1995 *

Nella causa T-548/93,

Ladbroke Racing Ltd, società di diritto inglese, con gli avv. ti Jeremy Lever, QC, Christopher Vadja, barrister, del foro d'Inghilterra e del Galles, e Stephen Kon, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Winandy e Err, 60, avenue Gaston Diderich,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Francisco Enrique González-Díaz e Richard Lyal, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

* Lingua processuale: l'inglese.

Repubblica francese, rappresentata dalle signore Edwige Belliard, direttore aggiunto presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e Catherine de Salins, vicedirettore presso la stessa direzione, e dal signor Jean-Marc Belorgey, incaricato ad interim presso la stessa direzione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard Prince Henri,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione 29 luglio 1993 con la quale la Commissione ha respinto una denuncia ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE nonché al riesame immediato della denuncia stessa (IV/33.374),

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

composto dai signori J. L. Cruz Vilaça, presidente, A. Saggio, H. Kirschner, A. Kalogeropoulos e dalla signora V. Tiili, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 maggio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti e procedimento

1 La ricorrente, la Ladbroke Racing Ltd (in prosieguo: la «Ladbroke»), è una società di diritto inglese controllata dalla Ladbroke Group plc, che si occupa, fra l'altro, dell'organizzazione e della fornitura di servizi di scommesse sulle corse ippiche, attività che esercita tramite succursali e società controllate nel Regno Unito e in altri paesi della Comunità europea.

2 Il 24 novembre 1989 la Ladbroke, agendo in nome proprio e in nome delle sue controllate e associate, presentava alla Commissione una denuncia (IV/33.374) contro: a) la Repubblica francese, b) le dieci principali società di corse in Francia, le sole autorizzate, secondo la normativa francese, a organizzare scommesse al totalizzatore («paris mutuels») sulle corse ippiche, inizialmente nei loro ippodromi (art. 5 della legge francese 2 giugno 1891 che disciplina l'autorizzazione e il funzionamento delle corse ippiche) e successivamente fuori ippodromo (art. 186 della legge finanziaria francese 16 aprile 1930), mentre le altre società di corse sono autorizzate ad accettare scommesse solo nell'ippodromo sulle corse da esse organizzate, e c) il Pari mutuel urbain (in prosieguo: il «PMU»).

3 Il PMU è un consorzio composto dalle principali società di corse in Francia (art. 21 del decreto 4 ottobre 1983, n. 83-878, relativo alle società di corse ippiche e alle scommesse al totalizzatore), creato per gestire i diritti di tali società a organizzare scommesse al totalizzatore fuori ippodromo. La gestione da parte del PMU dei diritti delle società di corse per l'organizzazione di tali scommesse era assicurata inizialmente sotto forma di «servizio comune» operante nell'ambito di un decreto dell'11 luglio 1930, relativo all'estensione delle scommesse al totalizzatore fuori ippodromo, che, adottato in applicazione dell'art. 186 della legge finanziaria 16 aprile 1930, già citata, disponeva nel suo articolo 1: «Si potrà procedere, con l'autorizzazione del ministro dell'Agricoltura, all'organizzazione e al funzionamento del Pari mutuel fuori dagli ippodromi da parte delle società di

corse parigine che agiscono in comune con la collaborazione delle società di corse di provincia». Secondo le disposizioni dell'art. 13 del decreto 14 novembre 1974, n. 74-954, relativo alle società di corse ippiche, il PMU provvede, a partire da tale data, alla gestione dei diritti delle società di corse sulle scommesse al totalizzatore fuori ippodromo, in via esclusiva, nei limiti in cui tali disposizioni prevedono che «le società di corse autorizzate a organizzare le scommesse al totalizzatore fuori dagli ippodromi (...) ne affidano la gestione ad un servizio comune denominato Pari mutuel urbain». Tale esclusiva del PMU è inoltre tutelata dal divieto, per soggetti diversi dal PMU, di effettuare o di accettare scommesse sulle corse ippiche (art. 8 del decreto interministeriale 13 settembre 1985, recante regolamento del Pari mutuel urbain). Essa si estende alle scommesse accettate all'estero sulle corse organizzate in Francia nonché sulle scommesse accettate in Francia su corse organizzate all'estero, le quali possono, del pari, essere fatte solo dalle società autorizzate e/o dal PMU (art. 15, n. 3, della legge 23 dicembre 1964, n. 64-1279, recante la legge finanziaria per il 1965, e art. 21 del decreto 4 ottobre 1983, n. 83-878, già citato).

4 Il sistema di scommesse al totalizzatore, unico ad essere autorizzato in Francia, è caratterizzato dal fatto che le giocate costituiscono una massa comune che, dopo diversi prelievi, è distribuita ai vincitori. Gli scommettitori giocano gli uni contro gli altri, l'ammontare della vincita dipende dalla somma delle giocate e dal numero di vincitori e l'organizzatore della scommessa non è remunerato in base alle puntate perse dagli scommettitori bensì attraverso i prelievi operati sulla massa delle scommesse.

5 In quanto la sua denuncia era diretta contro il PMU e le società che ne fanno parte, la Ladbroke ha chiesto alla Commissione, in base all'art. 3 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»), in primo luogo, di accertare e di ingiungere che fosse posto fine a infrazioni all'art. 85, n. 1, del Trattato CEE, derivanti dagli accordi o dalle pratiche concordate dalle società di corse autorizzate in Francia tra loro e con il PMU. Tali accordi o pratiche concordate sarebbero diretti, da una parte, a concedere al PMU diritti esclusivi per la gestione e l'organizzazione delle scommesse al totalizzatore fuori ippodromo sulle corse organizzate o controllate dalle dette società, dall'altra, ad appoggiare una domanda e il conseguimento di un aiuto di Stato a favore del PMU e, infine, a consentire al PMU di estendere le sue attività a Stati membri diversi dalla Repubblica francese.

6 In secondo luogo, la Ladbroke nella sua denuncia ha chiesto alla Commissione di accertare e di ingiungere la cessazione delle infrazioni all'art. 86 del Trattato CEE, derivanti, da una parte, dalla concessione al PMU dei diritti esclusivi per la gestione e l'organizzazione delle scommesse fuori ippodromo e, dall'altra, dall'ottenimento da parte del PMU di un aiuto di Stato illegittimo e dall'uso dei vantaggi procurati da tale aiuto per affrontare la concorrenza. La ricorrente ha del pari domandato alla Commissione di ingiungere al PMU di rimborsare l'illegittimo aiuto di Stato di cui esso aveva così fruito, maggiorato degli interessi al tasso di mercato. Inoltre, la Ladbroke ha segnalato alla Commissione altri abusi di posizione dominante da parte del PMU, consistenti nello sfruttamento degli scommettitori, utilizzatori dei suoi servizi, a causa dell'assenza di organizzazione di scommesse sulle corse disputate negli ippodromi non appartenenti alle principali società di corse e dell'incompleta disponibilità di scommesse per le corse disputate sugli ippodromi appartenenti a queste ultime, a causa di un numero di corse aperte all'accettazione di scommesse inferiore al numero di corse disponibili a tal fine in altri Stati membri, della copertura limitata delle corse straniere da parte del PMU e delle sue agenzie nonché dell'offerta da parte del PMU e delle sue agenzie di servizi di cattiva qualità. Infine, la concorrenza sarebbe ostacolata, limitata o falsata a causa degli stretti legami che univano il PMU ai suoi principali fornitori.

7 In quanto la sua denuncia era diretta contro la Repubblica francese, la Ladbroke ha chiesto alla Commissione, a norma dell'art. 90 del Trattato CEE, di adottare una decisione in base al n. 3 di tale articolo, allo scopo di porre fine alla violazione da parte della Repubblica francese: a) degli artt. 3, lett. f), 5, 52, 53, 85, 86 e 90, n. 1, del Trattato CEE, a seguito dell'emanazione e del mantenimento in vigore della citata normativa (v. supra, punti 2 e 3), la quale conferisce una base giuridica agli accordi delle società di corse tra loro, da una parte, e con il PMU, dall'altra, concedendo a quest'ultimo diritti esclusivi in materia di accettazione di scommesse fuori ippodromo e vietando a chiunque di effettuare o di accettare, se non tramite il PMU, scommesse fuori ippodromo sulle corse ippiche organizzate in Francia; b) degli artt. 3, lett. f), 52, 53, 59, 62, 85, 86 e 90, n. 1, del Trattato CEE, a seguito dell'emanazione e del mantenimento in vigore della citata normativa, che vieta di effettuare in Francia scommesse su corse organizzate all'estero, se non tramite le società autorizzate e/o il PMU; e c) degli artt. 90, n. 1, 92 e 93 del Trattato CEE, a seguito degli aiuti illegittimi concessi al PMU, la cui restituzione dovrebbe essere ingiunta con una decisione da adottare da parte della Commissione ai sensi dell'art. 90, nn. 1 e 3.

8 Con lettera 11 agosto 1992 la Ladbroke ha intimato alla Commissione, in conformità all'art. 175 del Trattato CEE, di pronunciarsi entro il termine di due mesi sulla sua denuncia del 24 novembre 1989. Essa chiedeva, in particolare, alla Commissione di inviarle una lettera ai sensi dell'art. 6 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste all'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU 1963, n. 127, pag. 2268; in prosieguo: il «regolamento n. 99/63»), nel caso in cui essa ritenesse che non sussistessero sufficienti motivi per accogliere la sua denuncia, nei limiti in cui era basata sull'art. 90, n. 3, del Trattato. Infine, nel caso in cui la Commissione volesse evitare di seguire la procedura prevista dall'art. 6 del regolamento n. 99/63, la Ladbroke la invitava a pronunciarsi sulla sua denuncia, a norma degli artt. 85, 86 e 90, n. 3, mediante decisione motivata e impugnabile, in conformità all'art. 173 del Trattato CEE.

9 Con lettera 12 ottobre 1992 il direttore generale aggiunto della direzione generale Concorrenza informava la Ladbroke che i suoi servizi continuavano a esaminare attivamente la denuncia, ma che, a causa della complessità e delle caratteristiche specifiche del settore interessato, tale esame richiedeva parecchio tempo. Egli aggiungeva che la denunciante sarebbe stata informata appena possibile dei risultati.

10 Il 21 dicembre 1992 la Ladbroke ha proposto dinanzi alla Corte un ricorso per carenza, ai sensi dell'art. 175 del Trattato, diretto a far dichiarare che la Commissione si era astenuta, in violazione del Trattato, dall'adottare una decisione sugli aspetti della sua denuncia rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 90. Tale causa è stata rinviata, in seguito, al Tribunale dove è stata registrata con il n. T-32/93. Pronunciandosi sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione contro tale ricorso, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione non ha l'obbligo, in seguito a una diffida ai sensi dell'art. 175, di rivolgere una decisione a uno Stato membro e che, di conseguenza, la ricorrente non poteva legittimamente presentare un ricorso per carenza contro la Commissione fondato sul fatto che quest'ultima aveva omesso di esercitare i poteri a lei conferiti dall'art. 90, n. 3, del Trattato (sentenza 27 ottobre 1994, causa T-32/93, Ladbroke/Commissione, Racc. pag. II-1015, punto 37).

11 Per quanto riguarda gli aspetti della denuncia della Ladbroke relativi alle pretese violazioni degli artt. 85 e 86 del Trattato da parte delle società di corse francesi e del PMU, con lettera 9 febbraio 1993 la Commissione ha informato la Ladbroke, in conformità all'art. 6 del regolamento n. 99/63, che essa non prevedeva di dare loro esito favorevole.

12 Con lettera 5 maggio 1993 la Ladbroke ha presentato le sue osservazioni sulla lettera della Commissione 9 febbraio 1993.

13 Con decisione contenuta in una lettera in data 29 luglio 1993 (in prosieguo: la «decisione») la Commissione ha respinto la denuncia della Ladbroke sulla base di motivi esposti tanto in tale lettera quanto nella lettera 9 febbraio 1993, inviata alla denunciante ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63.

14 In ordine alle asserite violazioni dell'art. 85, n. 1, del Trattato, a causa dell'esclusiva accordata al PMU per la gestione delle scommesse al totalizzatore in Francia, che, secondo la Ladbroke, è stata il risultato di accordi o di pratiche concordate tra le principali società di corse, la Commissione ha ritenuto che tale disposizione fosse inapplicabile. Infatti, la normativa francese avrebbe già soppresso a partire dalla legge 2 giugno 1891 qualsiasi concorrenza in materia di accettazione di scommesse sulle corse ippiche, salvo che tra le società di corse. Tuttavia, la normativa adottata nel 1930, in particolare il decreto 11 luglio 1930, che ha imposto alle società di corse di agire in comune per l'organizzazione delle scommesse al totalizzatore, avrebbe altresì imposto alle stesse di designare in comune un operatore per la totalizzazione delle loro scommesse. Di conseguenza, non può ritenersi che il decreto 14 novembre 1974, n. 74-954, che ha accordato al PMU diritti esclusivi in questo campo, abbia legalizzato intese o pratiche concordate delle società di corse.

15 Inoltre, l'art. 85, n. 1, del Trattato sarebbe inapplicabile alle intese asserite dalla Ladbroke, che avrebbero per scopo l'estensione delle attività del PMU al di fuori della Francia. In primo luogo, l'isolamento del mercato francese da parte della normativa

nazionale renderebbe impossibile il pregiudizio al commercio fra Stati. In secondo luogo, estendendo la loro azione al di fuori della Francia, tramite una società denominata «Pari mutuel international», incaricata di vendere i loro servizi all'estero, le società di corse autorizzate si sarebbero limitate, in realtà, a esercitare all'estero i loro diritti di proprietà intellettuale allo stesso modo in cui li esercitano in Francia, cosicché non solo l'art. 85, n. 1, sarebbe inapplicabile, ma la concorrenza ne uscirebbe rafforzata dall'incremento della scelta di scommesse offerte agli scommettitori. Anche se talune attività del PMU, valutate nell'ambito di altre denunce presentate dalla Ladbroke (IV/33.375, IV/33.699), possono, secondo la Commissione, pregiudicare il commercio tra Stati membri, tali effetti non potrebbero essere la conseguenza diretta della designazione in comune da parte delle società di corse del PMU come operatore comune, che è il solo in questione nel presente procedimento.

16 Secondo la Commissione, l'art. 85, n. 1, del Trattato è ugualmente inapplicabile alle iniziative intraprese, secondo la Ladbroke, presso le autorità pubbliche per ottenere la concessione di un aiuto di Stato in favore del PMU, considerato che l'art. 85, n. 1, riguarda solo i comportamenti delle imprese che incidono sulle condizioni del mercato e non le semplici domande rivolte alle autorità pubbliche. Inoltre la Ladbroke non avrebbe fornito la prova di tali iniziative.

17 In ordine alle violazioni dell'art. 86 del Trattato, asserite dalla Ladbroke, la Commissione ha ammesso che le società di corse beneficiano in Francia di un monopolio nell'accettazione di scommesse fuori ippodromo e che il PMU, essendo l'operatore unico di tali società, occupa una posizione dominante nel mercato francese di queste scommesse. Tuttavia, la Commissione ha ritenuto, quanto agli abusi attribuiti alle principali società di corse, che le disposizioni dell'art. 86 del Trattato non si applichino al fatto che tali società affidano al PMU la coordinazione e la totalizzazione delle loro scommesse, il che rientrerebbe in una semplice razionalizzazione dei loro servizi, più funzionale ai loro interessi e a quelli degli scommettitori. Inoltre, l'isolamento del mercato francese da parte della normativa nazionale farebbe sì che l'attribuzione dei diritti esclusivi al PMU non possa pregiudicare il commercio tra Stati membri. Quanto agli abusi di posizione dominante a seguito dello sfruttamento degli scommettitori da parte del PMU, essi non avrebbero costituito oggetto di una formale domanda di accertamento di infrazione.

18 Peraltro, secondo la Commissione, l'art. 86 del Trattato sarebbe, così come l'art. 85, inapplicabile alle domande dirette a ottenere un aiuto di Stato a favore del PMU.

19 Infine, la Commissione ha ritenuto che, anche supponendo che i rapporti tra le società di corse e quelli tra queste ultime e il PMU rientrino nell'ambito di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, le restrizioni alla concorrenza a loro ricollegabili possano essere accertate solo qualora si collochino nel periodo compreso tra il 1962 — data di adozione del regolamento n. 17 — e il 1974, data in cui la designazione del PMU come operatore unico ha perduto qualsiasi carattere convenzionale per diventare un obbligo legale per le società di corse, a seguito del citato decreto 14 novembre 1974. Di conseguenza, l'accertamento di un'eventuale infrazione non presenterebbe un interesse comunitario, nei limiti in cui essa potrebbe servire soltanto a facilitare una richiesta di risarcimento danni da parte della Ladbroke per i pregiudizi che essa potrebbe aver subito nel corso del periodo tra il 1962 e il 1974.

20 Alla luce di questi fatti, con ricorso depositato il 19 ottobre 1993, la Ladbroke ha proposto il presente ricorso.

21 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 18 febbraio 1994, la Repubblica francese ha chiesto di intervenire, ai sensi dell'art. 115 del regolamento di procedura, a sostegno delle conclusioni della Commissione.

22 Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione del Tribunale 25 aprile 1994, la Repubblica francese è stata ammessa a intervenire nella causa.

23 Il 20 giugno 1994 il governo francese ha presentato la sua memoria di intervento. Il 17 ottobre 1994 la ricorrente ha presentato le sue osservazioni sulla memoria di intervento del governo francese. La Commissione non ha presentato osservazioni.

24 La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Con decisione del Tribunale 2 giugno 1994, il giudice relatore è stato assegnato alla Prima Sezione ampliata alla quale, di conseguenza, la causa è stata attribuita. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale e ha invitato le parti a rispondere ad alcuni quesiti scritti. Le parti hanno ottemperato all'invito del Tribunale entro i termini impartiti.

25 All'udienza dell'11 maggio 1995 sono state sentite le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale.

Conclusioni delle parti

26 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione ai sensi degli artt. 173 e 174 del Trattato CEE;

— ingiungere alla Commissione di riesaminare immediatamente la denuncia contro i monopoli francesi (IV/33.374), in forza dell'art. 176 del Trattato CEE;

— condannare la Commissione alle spese.

27 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in base all'art. 173;

— condannare la ricorrente alle spese.

28 L'interveniente conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso.

Nel merito

Sulla domanda di annullamento

29 A sostegno delle conclusioni del suo ricorso, la ricorrente fa valere, in sostanza, cinque motivi. Il primo motivo riguarda la violazione, da parte della Commissione, del suo obbligo di istruire una denuncia con la cura, la serietà e la diligenza necessarie. Il secondo motivo riguarda un'applicazione errata dell'art. 85 del Trattato e il terzo motivo un'applicazione errata dell'art. 86 del Trattato. Il quarto motivo riguarda l'illegittimità del rigetto della denuncia per mancanza di interesse comunitario. Infine, il quinto motivo riguarda la motivazione viziata, contraddittoria e incompleta della decisione.

Sul primo motivo, concernente la violazione da parte della Commissione del suo obbligo di istruire una denuncia con cura, serietà e diligenza

— Esposizione sommaria degli argomenti delle parti

30 La ricorrente sostiene che la Commissione è venuta meno al suo obbligo di esaminare con la cura, la serietà e la diligenza necessarie i fatti e gli argomenti esposti nella sua denuncia (sentenza del Tribunale 29 giugno 1993, causa T-7/92, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-669, punti 34-36), come sarebbe provato dal fatto che, invocando la complessità e la difficoltà della causa, essa ha impiegato più di tre anni e mezzo per giungere a una conclusione sulla denuncia, respingendola, alla fine, sulla base di alcuni elementi molto semplici.

31 Inoltre, l'istruttoria lacunosa della denuncia da parte della Commissione sarebbe dimostrata dal fatto che un certo numero di circostanze sulle quali si fonda la decisione sono inesatte o non sono per nulla menzionate nella stessa.

32 In primo luogo, la Commissione avrebbe commesso errori di fatto concernenti l'esistenza stessa degli accordi, espressi o taciti, conclusi dalle società di corse tra loro e con il PMU prima dell'entrata in vigore del decreto 14 novembre 1974, n. 74-954, e i rapporti di tali accordi con la legislazione nazionale. Secondo la Ladbroke, la Commissione non ha infatti compreso che il citato decreto 11 luglio 1930 imponeva, tutt'al più, alle società di corse di agire in comune, senza per questo fissare le modalità di una siffatta cooperazione od obbligarle ad affidare tutte le loro scommesse fuori ippodromo esclusivamente a una sola impresa terza. Inoltre, la Commissione non avrebbe tenuto conto del decreto 12 maggio 1948, n. 48-891, che, avendo modificato e completato l'art. 1 del decreto 11 luglio 1930, permetterebbe alle società di corse parigine di organizzare, in apparenza individualmente, scommesse al totalizzatore fuori ippodromo. Al momento dell'entrata in vigore del Trattato e del regolamento n. 17 le principali società di corse sarebbero state così libere di organizzare le loro scommesse fuori ippodromo, cosa che hanno fatto affidando al PMU, attraverso un accordo consensuale, l'organizzazione di tali

scommesse. Di conseguenza, se la Commissione avesse valutato correttamente i fatti, avrebbe concluso, secondo la ricorrente, che il decreto n. 74-954, in quanto atto di diritto pubblico che ha obbligato le società di corse autorizzate ad affidare le loro scommesse fuori ippodromo al PMU, ha legalizzato accordi consensuali preesistenti.

33 La ricorrente sostiene che tale sanzione legale data ad accordi già esistenti e contrari alle disposizioni dell'art. 85 del Trattato non avrebbe comunque avuto l'effetto di sottrarre tali accordi al campo di applicazione del suddetto articolo del Trattato (sentenze della Corte 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC, Racc. pag. 391, punti 23-25, 1° ottobre 1987, causa 311/85, VVR, Racc. pag. 3801, punti 21-23, 3 dicembre 1987, causa 136/86, BNIC, Racc. pag. 4789, specialmente le conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn, pag. 4805, e 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16). Essa avrebbe, tutt'al più, dimostrato la necessità per la Commissione di esaminare la compatibilità della legislazione nazionale francese con le disposizioni del Trattato per accertare se il decreto n. 74-954 non avesse sanzionato illegittimamente intese preesistenti e non fosse una semplice copertura legale di un'azione concertata tra le società partecipanti al PMU e il PMU. A tal riguardo, la ricorrente sottolinea che la sua denuncia era altresì diretta contro la Repubblica francese, ai sensi dell'art. 90 del Trattato, e che essa aveva chiesto dichiarazioni appropriate da parte della Commissione, ai sensi del regolamento n. 17 e dell'art. 90, n. 3, del Trattato, nonché decisioni con cui si ingiungesse alla Repubblica francese di porre termine alle asserite violazioni.

34 In secondo luogo, secondo la ricorrente, l'esame lacunoso della denuncia da parte della Commissione avrebbe portato a un errore per quanto concerne i fatti da prendere in considerazione per esaminare gli effetti sul commercio tra Stati membri. Tale errore, innanzi tutto, riguarderebbe il fatto che, in applicazione di un accordo tra il PMU francese e il PMU belga, gli scommettitori francesi possono scommettere sulle corse belghe, poi il fatto che la legislazione francese non vieta di accettare fuori dalla Francia scommesse su corse francesi e, infine, il fatto che, nell'ambito di una decisione provvisoria adottata l'11 giugno 1991, in seguito a un'altra denuncia della ricorrente, la Commissione ha riconosciuto che gli aiuti di Stato concessi al PMU potevano pregiudicare gli scambi tra Stati membri.

35 In terzo luogo, secondo la ricorrente, la decisione ha ignorato elementi importanti esposti nella denuncia, riguardanti la posizione dominante delle principali società di corse sul mercato francese delle corse ippiche e l'ampliamento abusivo di tale posizione dominante verso l'attività accessoria dell'accettazione di scommesse fuori ippodromo. Essa, inoltre, avrebbe ignorato la maggior parte degli abusi da parte del PMU esposti nella denuncia in ordine allo sfruttamento degli scommettitori (v. supra, punto 6).

36 La Commissione sostiene che la denuncia della ricorrente è stata esaminata diligentemente e sottolinea la complessità della causa e l'importanza dei problemi sollevati nella fattispecie per l'interpretazione degli artt. 52, 53, 59, 62, 85, 86 e 90, n. 1, del Trattato in un settore nel quale non era mai intervenuta fino ad ora e che riguarda questioni d'ordine morale, culturale, sociale e fiscale.

37 Quanto alle priorità accordate ai differenti aspetti della denuncia, la Commissione spiega che la sua scelta è stata dettata dalla considerazione secondo la quale, anche ammettendo che gli accordi e i comportamenti delle società di corse e del PMU costituissero, come sosteneva la Ladbroke, infrazioni agli artt. 85 e 86 del Trattato, l'accertamento di tali infrazioni riguarderebbe solo il periodo tra il 1962 e il 1974 e sarebbe servito solo a facilitare un'eventuale richiesta di risarcimento da parte della ricorrente. Di conseguenza, il modo più appropriato di risolvere il problema di concorrenza sollevato con la denuncia sarebbe, secondo la Commissione, non l'accertamento di tali infrazioni, commesse prima del 1974, che non eliminerebbe gli ostacoli all'accesso al mercato controverso regolamentato con la normativa nazionale francese adottata nel 1974, ma la valutazione della compatibilità del monopolio legale del PMU con le regole di concorrenza del Trattato, che avrebbe avuto valore, mutatis mutandis, per ogni accordo passato o futuro tra le società di corse sul mercato della fornitura di servizi di scommesse al totalizzatore fuori ippodromo in Francia.

38 La Commissione ritiene pertanto che, messa di fronte alla richiesta della ricorrente riguardante la situazione attuale del mercato francese e diretta, eventualmente, a un intervento da parte sua nei confronti dello Stato francese nonché alla richiesta della ricorrente riguardante, essenzialmente, il comportamento passato delle società di corse e del PMU alla luce degli artt. 85 e 86 del Trattato, essa fosse in diritto, in

conformità della sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione (Racc. pag. II-2223), di dedicare la maggior parte del suo tempo e delle sue energie alla prima anziché alla seconda di tali richieste. Così, precisa la Commissione, solo in presenza della lettera 11 agosto 1992 della ricorrente, nella quale quest'ultima ha insistito per ottenere una formale presa di posizione per quanto concerne la parte della sua denuncia relativa agli artt. 85 e 86, e tenuto conto della minaccia di un ricorso ai sensi dell'art. 175 del Trattato, essa ha deciso di concentrare i suoi sforzi sulla parte della denuncia relativa alle misure statali e di respingere, per il resto, tale denuncia vista la sua mancanza di interesse comunitario.

39 Quanto ai fatti che, secondo la ricorrente, sarebbero inesatti o non menzionati nella decisione a causa di un'istruttoria lacunosa della denuncia, riguardante, in primo luogo, l'esistenza di accordi espressi o taciti e i loro rapporti con la legislazione nazionale, la Commissione sostiene che l'esistenza di tali accordi, già incerta prima del 1974, dev'essere esclusa nell'ambito della legislazione nazionale in vigore dopo tale data, per il fatto che il decreto n. 74-954 non lascia spazio per accordi o pratiche concordate, poiché da allora le società non fanno altro che conformarsi a obblighi imposti dalla legislazione nazionale.

40 Per quanto riguarda i fatti che, secondo la ricorrente, avrebbero dovuto esser presi in considerazione per esaminare gli effetti sul commercio tra Stati membri dei comportamenti considerati nella denuncia, la Commissione ritiene, anzitutto, che questi comportamenti, essendo conseguenza diretta della legge, non possano avere effetti sul commercio tra Stati membri, ai sensi dell'art. 85 del Trattato, e che un accordo tra le società di corse che affidi a un solo operatore l'accettazione di scommesse sulle corse ippiche nell'ambito nazionale non comporti, di per sé, effetti sul commercio tra Stati. In secondo luogo, secondo la Commissione, se gli scambi tra Stati membri possono, tutt'al più, essere pregiudicati dalla concessione al PMU, da parte dello Stato francese, di diritti esclusivi concernenti l'accettazione di scommesse sulle corse straniere, la ricorrente non avrebbe dato indicazioni precise sul volume di queste scommesse. Infine, la posizione presa nella sua decisione 11 giugno 1991, a proposito di un'altra denuncia della ricorrente, riguardante aiuti di Stato, rispecchierebbe la necessità di valutare gli effetti sul commercio caso per caso e non contraddirebbe le sue conclusioni sul punto nella presente causa.

41 Infine la Commissione sottolinea che l'esame della posizione dominante sul mercato francese delle principali società di corse, al fine di accertare un eventuale abuso, era superfluo per il fatto che la concessione di diritti esclusivi al PMU costituisce un obbligo di legge gravante sulle società di corse. Inoltre, anche supponendo che tale obbligo di legge non sia mai esistito, il fatto che la ricorrente abbia omesso di chiedere, prima del 1974, che le fosse accordato il diritto di fornire gli stessi servizi effettuati dal PMU costituisce, secondo la Commissione, una ragione ulteriore per non esaminare la questione della posizione dominante delle società di corse. Per di più, affidando la gestione delle loro scommesse esclusivamente al PMU, le società di corse non avrebbero commesso un abuso di posizione dominante ma, semplicemente, avrebbero scelto un sistema di gestione di scommesse che serve al meglio i loro interessi e quelli del pubblico e le dispensa dal creare sistemi individuali di gestione. Quanto al preteso mancato accertamento di altri abusi di posizione dominante da parte del PMU (v. supra, punto 35), la Commissione sottolinea, da una parte, che gli asseriti abusi non hanno costituito oggetto di una formale domanda di accertamento di violazione e, dall'altra, che la ricorrente non avrebbe interesse ad agire in mancanza di un pregiudizio personale che le sia stato causato dai pretesi abusi di cui, inoltre, essa non avrebbe fornito la prova.

42 Il governo francese, interveniente, sottolinea che esso stesso e l'organizzazione francese delle corse sono stati più volte sollecitati dalla Commissione nel 1990, 1991 e 1992 nell'ambito dell'istruzione della denuncia e che essi le hanno fornito numerosi documenti. Inoltre, il governo francese sottolinea che l'attribuzione delle priorità nel trattamento delle denunce costituisce non solo un diritto ma un obbligo per la Commissione. Esso richiama in questo senso la sentenza 18 novembre 1992, causa T-16/91, Rendo e a./Commissione (Racc. pag. II-2417), nella quale il Tribunale ha affermato che la Commissione non potrebbe obbligare le imprese, per porre fine a una violazione dell'art. 85 del Trattato, a tenere un comportamento contrario a una legge nazionale, senza operare su quest'ultimo una valutazione dal punto di vista del diritto comunitario.

— Giudizio del Tribunale

43 Il Tribunale ritiene che, nel caso di specie, occorre esaminare innanzi tutto la censura relativa al trattamento dei due aspetti della denuncia, concernenti, rispettivamente, le asserite violazioni degli artt. 85 e 86 e dell'art. 90 del Trattato, nei limiti

in cui tale questione mette in discussione il modo generale con cui la Commissione ha proceduto all'esame della denuncia. È necessario in particolare esaminare il problema di sapere se la Commissione fosse tenuta a valutare la compatibilità della legislazione nazionale francese con il Trattato prima di adottare la decisione impugnata ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato.

44 Al riguardo, il Tribunale ricorda, in primo luogo, che la Commissione, qualora le venga presentata una denuncia ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 17, ha la possibilità di determinare il grado di priorità da assegnare a tale denuncia tenendo conto dell'interesse comunitario (v. sentenze del Tribunale Automec/Commissione, già citata, punto 85, e 24 gennaio 1995, causa T-74/92, Ladbroke/Commissione, Racc. pag. II-115, punto 58) nonché della facoltà di decidere di aprire e di proseguire l'istruzione della pratica sulla base delle diverse disposizioni del Trattato, richiamate in una denuncia, qualora l'interesse comunitario sembri suggerirle tale trattamento della denuncia stessa (sentenza 24 gennaio 1995, Ladbroke/Commissione, già citata, punto 60).

45 Il Tribunale ricorda, in secondo luogo, che in ordine all'obbligo di agire che incombe alla Commissione ai sensi dell'art. 90, n. 3, del Trattato essa, pur essendo tenuta a esercitare il suo potere di vigilanza in materia di rispetto delle regole di concorrenza da parte degli Stati membri, ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato, non può essere obbligata a intervenire, a richiesta di un privato, sulla base dell'art. 90, n. 3, del Trattato (v. sentenza del Tribunale Ladbroke/Commissione, già citata) e, più in particolare, nei confronti delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, soprattutto qualora un siffatto intervento implichi la valutazione della compatibilità di una normativa nazionale col diritto comunitario.

46 Il Tribunale constata che, nel caso di specie, la Commissione ha avviato la procedura d'esame della denuncia della ricorrente ai sensi dell'art. 90 del Trattato, al fine di valutare la compatibilità della normativa nazionale francese con le altre disposizioni del Trattato e che tale procedura è ancora pendente. Di conseguenza è necessario valutare se la Commissione potesse respingere definitivamente la denuncia della ricorrente ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato e del regolamento n. 17, senza

avere in precedenza concluso l'esame della denuncia ai sensi dell'art. 90 del Trattato.

47 A tal riguardo, il Tribunale rileva che la Commissione ha sostenuto, nell'ambito della fase scritta del procedimento e durante la trattazione orale, che il problema di concorrenza sollevato dalla denuncia della ricorrente potrebbe essere risolto solo attraverso l'esame della compatibilità della normativa nazionale francese relativa al monopolio legale del PMU con le norme del Trattatto e attraverso un eventuale intervento ai sensi dell'art. 90 del Trattato e che, di conseguenza, tale esame assumeva un carattere prioritario, essendo i suoi risultati validi per tutti gli accordi preventivi o futuri tra le società di corse (controricorso, punto 46). Di conseguenza, il Tribunale considera che, ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato, la valutazione dei comportamenti delle società di corse e del PMU, descritti dalla Ladbroke nella sua denuncia, non ha potuto essere pienamente effettuata senza una previa valutazione della normativa nazionale alla luce delle disposizioni del Trattato.

48 Infatti, qualora la Commissione constatasse la conformità della normativa nazionale interessata alle disposizioni del Trattato, la conformità dei comportamenti delle società di corse e del PMU a tale normativa nazionale farebbe sì che anche questi ultimi dovrebbero essere considerati conformi agli artt. 85 e 86 del Trattato, mentre la mancanza di conformità dei comportamenti di cui trattasi alla normativa nazionale potrebbe portare alla conclusione che essi costituiscono direttamente infrazioni a tali norme del Trattato.

49 Per contro, qualora la Commissione constatasse che la normativa nazionale non è conforme alle disposizioni del Trattato, essa dovrebbe valutare, successivamente, se il fatto che le società e il PMU si conformino alle disposizioni di una normativa nazionale contraria al Trattato possa o meno dar luogo all'adozione di provvedimenti nei loro confronti, diretti a porre fine a violazioni degli artt. 85 e 86 del Trattato.

50 Pertanto, adottando la decisione di respingere definitivamente la denuncia della ricorrente, ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato, senza avere in precedenza concluso l'esame della compatibilità della normativa nazionale francese con le disposizioni del Trattato, non si può ritenere che la Commissione abbia adempiuto il suo obbligo di esaminare attentamente gli elementi di fatto e di diritto sottoposti alla sua attenzione dai denuncianti (v. sentenza Automec/Commissione, già citata, punto 79) al fine di poter soddisfare l'esigenza di certezza che deve caratterizzare una decisione definitiva relativa all'esistenza o meno di un'infrazione (v. sentenza del Tribunale 24 gennaio 1992, causa T-44/90, La Cinq/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 61). Essa non aveva dunque il diritto di concludere, in tale fase, per l'inapplicabilità delle citate disposizioni del Trattato ai comportamenti delle principali società di corse francesi e del PMU contestati dalla ricorrente e, di conseguenza, per l'assenza di interesse comunitario ad accertare le asserite infrazioni denunciate dalla ricorrente, poiché si trattava di passate infrazioni alle regole della concorrenza.

51 Da quanto precede risulta che, avendo definitivamente respinto la denuncia della ricorrente facendo valere l'inapplicabilità degli artt. 85 e 86 del Trattato e l'assenza di interesse comunitario prima di concludere il suo esame dal punto di vista della compatibilità della normativa nazionale francese, contestata con tale denuncia, con le regole di concorrenza del Trattato, la Commissione ha fondato il suo ragionamento su un'interpretazione errata in diritto delle condizioni alle quali può essere operata una valutazione definitiva sull'esistenza o meno delle asserite infrazioni.

52 Di conseguenza, la decisione impugnata va annullata, senza che sia necessario per il Tribunale esaminare le altre censure formulate dalla ricorrente nei confronti della decisione impugnata.

Sulle conclusioni dirette a veder ingiungere alla Commissione di riesaminare la denuncia

53 La ricorrente chiede al Tribunale di ingiungere alla Commissione di riesaminare immediatamente la denuncia, in applicazione dell'art. 176 del Trattato.

54 Il Tribunale ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, non spetta al giudice comunitario rivolgere ingiunzioni alle istituzioni o sostituirsi a queste ultime (v. sentenza del Tribunale 11 luglio 1991, causa T-19/90, von Hoessle/Corte dei conti, Racc. pag. II-615, punto 30) nell'ambito del controllo di legittimità che esso esercita e che incombe all'istituzione interessata prendere, ai sensi dell'art. 176 del Trattato, le misure che comporta l'esecuzione di una sentenza pronunciata nell'ambito di un ricorso per annullamento (v. sentenza della Corte 24 giugno 1986, causa 53/85, Akzo/Commissione, Racc. pag. 1965, sentenze del Tribunale 7 luglio 1994, causa T-43/92, Dunlop/Commissione, Racc. pag. II-441, punto 18, e 7 marzo 1995, cause riunite T-432/93, T-433/93 e T-434/93, Socurte e a./Commissione, Racc. pag. II-503, punto 54).

55 Ne consegue che le conclusioni della ricorrente dirette a veder ingiungere alla Commissione il riesame della denuncia sono irricevibili e devono essere respinte.

Sulle spese

56 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è rimasta sostanzialmente soccombente, essa va condannata alle spese.

57 A norma dell'art. 87, n. 4, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione contenuta nella lettera in data 29 luglio 1993 con cui è stata respinta la denuncia della ricorrente del 24 novembre 1989 (IV/33.374) è annullata.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) La Commissione è condannata alle spese ad eccezione di quelle dell'interveniente, che saranno sopportate da quest'ultima.

Cruz Vilaça Saggio Kirschner

Kalogeropoulos Tiili

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 settembre 1995.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J. L. Vilaça