ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
20 marzo 2001 *

Nella causa T-59/00,

Compagnia Portuale Pietro Chiesa Soc. coop. rl, con sede in Genova, rappresentata dagli avv.ti G. Conte, G.M. Giacomini e B. Della Barile, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. R. Lyal e dalla sig.ra L. Pignataro, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'italiano.

avente ad oggetto una domanda di annullamento della pretesa decisione della Commissione del 22 dicembre 1999, con cui sarebbe stata respinta la denuncia della ricorrente diretta a far constatare la violazione degli artt. 82 CE e 86, n. 1, CE da parte della Repubblica italiana, dell'autorità portuale del porto di Genova e della Compagnia Unica Lavoratori Merci Varie,

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

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, dai sigg. R. García-Valdecasas e J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Fatti all'origine della controversia

1 La ricorrente, Compagnia Portuale Pietro Chiesa Soc. coop. rl, è una cooperativa di diritto italiano il cui oggetto sociale è la fornitura di servizi portuali nel porto di Genova. La fornitura di servizi portuali riguarda, in particolare, la realizzazione di operazioni portuali e la fornitura di mano d'opera portuale.

2 A seguito dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n. 84, relativa al riordino della legislazione in materia portuale (GURI 4 febbraio 1994, n. 21; in prosieguo: la «legge n. 84/94»), la ricorrente chiedeva all'autorità portuale di Genova (in prosieguo: l'«autorità portuale») l'autorizzazione ad effettuare le operazioni portuali ed i servizi considerati da tale legge nonché mere prestazioni di lavoro.

3 Con decreto dell'autorità portuale del 29 aprile 1995 la ricorrente veniva autorizzata a fornire servizi portuali limitatamente al settore rinfuse del porto ed a favore delle imprese portuali concessionarie. Tale autorizzazione scadeva il 31 dicembre 1995.

4 A partire dal 13 novembre 1995 la ricorrente chiedeva più volte all'autorità portuale l'estensione della sua autorizzazione al fine di operare sull'intera gamma dei tipi di merci movimentate nel porto. Tale autorizzazione non le è mai stata rilasciata e la ricorrente, da allora, svolge le sue attività senza autorizzazione.

5 La Compagnia Unica Lavoratori Merci Varie (divenuta, il 19 aprile 1997, Compagnia Unica Soc. coop. rl; in prosieguo: la «CULMV») fornisce anch'essa servizi portuali nel porto di Genova.

6 Con atto dell'autorità portuale del 5 gennaio 1995 la CULMV si vedeva rilasciare sino al 31 dicembre 1995 l'autorizzazione ad effettuare operazioni portuali, ad esclusione dei traffici di merci sfuse, e la concessione di un terminale del porto di Genova. A partire dal 31 dicembre 1995 la CULMV svolge tali attività senza autorizzazione.

7 Il 10 novembre 1998 la ricorrente presentava alla Commissione, nei confronti della Repubblica italiana, dell'autorità portuale e della CULMV, una denuncia nella quale essa faceva valere la violazione degli artt. 82 CE e 86, n. 1, CE.

8 In tale denuncia la ricorrente contestava il monopolio detenuto dalla CULMV sul mercato della prestazione di servizi portuali del porto di Genova. Tale situazione risulterebbe, da una parte, dalla posizione monopolistica detenuta dalla CULMV anteriormente all'adozione della legge n. 84/94 e, dall'altra, dal comportamento dell'autorità portuale che, omettendo di pronunciarsi sulle domande di autorizzazione presentate dalla ricorrente, favorirebbe il perpetuarsi del monopolio della CULMV. Tale situazione sarebbe aggravata dal fatto che la CULMV è il solo operatore autorizzato ad offrire mano d'opera temporanea. Grazie al monopolio di fatto da essa detenuto nel porto di Genova, la CULMV sarebbe indotta ad abusare della sua posizione dominante ai sensi dell'art. 82 CE nella maniera descritta nella sentenza della Corte 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova (Racc. pag. I-5889).

9 La ricorrente vi asseriva che il monopolio della CULMV è reso possibile, da una parte, dalla vigente normativa nazionale in materia di fornitura di manodopera portuale e, dall'altra, dal comportamento dell'autorità portuale in materia di concessione delle autorizzazioni per l'esecuzione delle operazioni portuali e denunciava, al riguardo, una violazione del combinato disposto degli artt. 82 CE e 86 CE.

10 Con lettera 4 novembre 1999 la ricorrente diffidava la Commissione, ai sensi dell'art. 232 CE, invitandola ad adottare una decisione definitiva nei confronti della Repubblica italiana e della CULMV. Essa asseriva, a questo proposito, che l'inerzia della Commissione rafforza il vantaggio competitivo della CULMV risultante dal monopolio di quest'ultima e ostacola lo svolgimento delle proprie attività da parte della ricorrente.

11 La Commissione rispondeva con lettera in data 22 dicembre 1999 (in prosieguo: l'«atto impugnato»).

Procedimento e conclusioni delle parti

12 Il presente ricorso è stato proposto con atto introduttivo registrato nella cancelleria del Tribunale il 17 marzo 2000.

13 Con atto separato, registrato nella cancelleria del Tribunale il 29 maggio 2000, la Commissione, in applicazione dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale, ha sollevato un'eccezione di irricevibilità.

14 Il 6 luglio 2000 la ricorrente ha depositato nella cancelleria del Tribunale le sue osservazioni scritte in risposta a tale eccezione.

15 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— respingere l'eccezione di irricevibilità;

— annullare l'atto impugnato;

— condannare la convenuta alle spese.

16 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare la ricorrente alle spese.

17 Ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura, se una parte lo chiede, il Tribunale può statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito. Ai sensi del n. 3 dello stesso articolo, salvo contraria decisione, il procedimento prosegue oralmente. Nella fattispecie il Tribunale si considera sufficientemente edotto a seguito dell'esame dei documenti agli atti per statuire sulla domanda senza passare alla fase orale del procedimento.

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

18 La Commissione sottolinea che, secondo quanto ha fatto valere la ricorrente, la ricevibilità del suo ricorso è subordinata al fatto che l'atto impugnato costituisca

una decisione definitiva e che, nell'ipotesi in cui la Commissione le dovesse comunicare che essa intende proseguire l'istruttoria, il presente ricorso dovrebbe considerarsi abbandonato.

19 La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile in quanto, da una parte, l'atto impugnato non è un atto impugnabile a norma dell'art. 230 CE. Infatti, esso non produrrebbe effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi della ricorrente (v. sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/ Commissione, Racc. pag. 2639, punto 10).

20 D'altra parte, la Commissione fa valere che il ricorso è irricevibile in quanto la ricorrente non avrebbe legittimazione ad agire. Infatti, solo in sede di ricorso l'interessata avrebbe fatto valere un difetto di istruttoria della denuncia da parte della Commissione in ordine all'allegata violazione autonoma da parte della CULMV dell'art. 82 CE.

21 In ogni caso, anche se l'atto impugnato dovesse essere qualificato come atto definitivo o se, in uno stadio successivo del procedimento, la Commissione comunicasse alla ricorrente di non voler adottare una decisione ai sensi dell'art. 86, n. 3, CE, tali decisioni non sarebbero atti impugnabili. A questo proposito la Commissione considera che la ricorrente non può pretendere di trovarsi in una situazione eccezionale in cui un privato può essere legittimato ad impugnare il rifiuto della Commissione di adottare una decisione fondata sull'art. 86, nn. 1 e 3, CE (v. sentenza della Corte 20 febbraio 1997, causa C-107/95 P, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commissione, Racc. pag. I-947).

22 In primo luogo, la ricorrente ribatte, in ordine al carattere dell'atto impugnato, che la Commissione qualifica esplicitamente quest'ultimo come interlocutorio solo in sede di eccezione di irricevibilità e che tale argomento dev'essere respinto per diversi motivi.

23 Innanzi tutto, il pregiudizio lamentato dalla ricorrente riguarderebbe una situazione passata, rispetto alla quale la modifica della legge portuale menzionata dalla Commissione nell'atto impugnato non produrrebbe alcun effetto favorevole, dal momento che questa riguarderebbe provvedimenti autorizzativi ovvero il diniego di tali provvedimenti, che sarebbero adottati successivamente all'entrata in vigore della legge.

24 Inoltre, il pregiudizio lamentato dalla ricorrente dipenderebbe da provvedimenti dell'autorità amministrativa, che agevolerebbero l'abuso di posizione dominante da parte della CULMV, e non già dai contenuti della legge portuale in vigore al momento del mancato rilascio delle autorizzazioni richieste.

25 Infine, la futura modifica della legge portuale menzionata dalla Commissione nell'atto impugnato costituirebbe una condizione incerta, tale da non poter rappresentare una valida ragione per adottare un provvedimento di natura interlocutoria. La ricorrente sottolinea che la recentissima approvazione della legge di modifica della legge n. 84/94 non risolve i problemi legati alla disciplina delle operazioni portuali e all'erogazione dei servizi complementari ed accessori a tali operazioni nei porti italiani. Invero, la legge di modifica sostanzialmente rimetterebbe l'individuazione dei servizi portuali alle autorità portuali o, laddove esse non siano istituite, alle autorità marittime attraverso una specifica regolamentazione, da emanare in conformità dei criteri vincolanti fissati con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore di tale legge. Quest'ultima legge rinuncerebbe quindi a prevedere un assetto regolamentare del mercato delle operazioni e dei servizi portuali che offra sufficienti garanzie del rispetto della libertà di accesso a dette attività a condizioni trasparenti e non discriminatorie. Secondo la ricorrente, pur avendo affermato l'incompatibilità della fornitura di lavoro temporaneo per l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali con l'esercizio delle operazioni portuali, la nuova disciplina non sembra garantire la concorrenza tra operatori portuali.

26 Secondo la ricorrente, ne consegue che l'atto impugnato non può che essere un provvedimento definitivo con il quale la Commissione ha ritenuto di voler

archiviare il reclamo della ricorrente relativo alla violazione dell'art. 82 CE da parte della CULMV, violazione agevolata dalle misure in contrasto con l'art. 86 CE adottate dall'autorità portuale.

27 In secondo luogo, la ricorrente obietta agli argomenti della Commissione sulla sua mancanza di legittimazione a ricorrere contro il rifiuto della Commissione di adottare una decisione ai sensi dell'art. 86, n. 3, CE che tale legittimazione è ammessa dalla giurisprudenza comunitaria, come citata dalla Commissione, qualora i provvedimenti controversi riguardino direttamente e individualmente la posizione della persona fisica o giuridica, tali essendo quelli che non disciplinano rapporti interistituzionali ovvero non tutelano un interesse pubblico.

28 Analogamente, la ricorrente asserisce che i provvedimenti adottati dall'autorità portuale non sono atti normativi di portata generale, per cui la sua attività non costringe lo Stato membro ad adottare, modificare od abrogare un atto normativo a portata generale.

29 Inoltre, essa sostiene che il rifiuto della Commissione di adottare una decisione rispetto ad una situazione che pregiudica il diritto di un operatore ad entrare sul mercato rappresenta una misura che riguarda quest'ultimo direttamente e individualmente.

30 Infine, la ricorrente sottolinea che la legittimazione ad agire deriva dalla collocazione e dalla finalità dell'art. 86 CE, collocazione e finalità in tutto e per tutto analoghe a quelle delle norme in materia di aiuti di Stato, per cui sussiste la legittimazione ad impugnare, da parte di una persona fisica o giuridica, un provvedimento della Commissione reso nell'ambito dei poteri discrezionali che le sono attribuiti dall'art. 86, n. 3, CE.

Giudizio del Tribunale

31 Risulta dagli argomenti della Commissione che la ricorrente non sarebbe legittimata a proporre un ricorso di annullamento contro l'atto impugnato in quanto, da una parte, tale atto non costituirebbe un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE e, dall'altra, la ricorrente non avrebbe una legittimazione ad agire contro quest'ultimo atto. A questo proposito la Commissione sostiene che la ricorrente non ha fatto valere, nella sua denuncia, una violazione autonoma da parte della CULMV dell'art. 82 CE e che, riguardo alla violazione del combinato disposto degli artt. 82 CE e 86 CE da parte dello Stato italiano, essa non è tenuta ad agire a seguito di una domanda formulata da un singolo ai sensi dell'art. 86, n. 3, CE.

32 Prima di esaminare la questione se l'atto impugnato possa formare oggetto di un ricorso di annullamento, occorre occuparsi del tenore della denuncia al fine di determinare se la ricorrente vi abbia fatto valere una violazione autonoma, da parte della CULMV, dell'art. 82 CE.

33 La ricorrente ritiene, nella sua denuncia, che la detenzione, da parte della CULMV, di una posizione dominante sia stata resa possibile dalla normativa nazionale in vigore, da una parte, e dal comportamento dell'autorità portuale, dall'altra.

34 Tuttavia, risulta dal punto b), intitolato «Abuso della posizione dominante detenuta dalla CULMV», inserito nel quinto paragrafo della denuncia, sotto la rubrica «Il monopolio di fatto detenuto dalla CULM nel porto di Genova», che la ricorrente ha individuato un comportamento autonomo della CULMV configurante, a suo parere, un abuso di posizione dominante.

35 Infatti, la ricorrente vi asserisce, in particolare, che, grazie al monopolio di fatto che la CULMV detiene attualmente nel settore dei servizi portuali, quest'ultima è

indotta ad abusare della sua posizione dominante ai sensi dell'art. 82 CE nel modo descritto nella citata sentenza Merci Convenzionali Porto di Genova. La ricorrente aggiunge che la CULMV è in grado di imporre i prezzi e le condizioni di lavoro agli utenti, di decidere quale struttura imprenditoriale adottare nella produzione dei servizi, preferendo alle moderne tecnologie un sistema basato sulla forza lavoro, e di prestare i propri servizi alle diverse imprese contraenti a condizioni dissimili.

36 La ricorrente cita allora un caso preciso in cui la CULMV avrebbe offerto servizi ad un prezzo inferiore del 25% ai suoi allo scopo esclusivo di acquisire l'unico cliente a cui essa stessa sta attualmente prestando i propri servizi e di rafforzare così ulteriormente la propria posizione sul mercato. La ricorrente prosegue, nella denuncia, qualificando il comportamento della CULMV come contrario ai principi comunitari in materia di concorrenza e precisa che, in un caso analogo, la Commissione ha ritenuto che un comportamento del genere fosse abusivo [decisione della Commissione 22 dicembre 1987, 88/138/CEE, relativa ad una procedura di applicazione dell'art. 86 del Trattato CE (IV/30.787 e 31.488 — Eurofix-Bauco/Hilti), GU L 65, pag. 19, punto 81].

37 Inoltre, è importante rilevare che la Commissione ha essa stessa interpretato la denuncia della ricorrente come riguardante una pretesa violazione dell'art. 82 CE da parte della CULMV. Così, nell'atto impugnato si rileva in via preliminare:

«La denuncia in oggetto è stata registrata presso gli uffici della Direzione Generale Concorrenza in data 16 novembre 1998 (circa un anno fa). Tale denuncia era stata predisposta avverso la Repubblica italiana e l'[autorità portuale], per presunta violazione dell'articolo 86 CE in combinato disposto con l'articolo 82 CE, ed avverso la C.U.L.M.V., per presunta violazione dell'art. 82 CE».

38 La Commissione prosegue asserendo quanto segue:

«A seguito di un'analisi preliminare, è apparso che tutte le pratiche contestate trovavano la loro origine in atti amministrativi dell'[autorità portuale] e/o nella legge n. 84/94 come modificata. Per questo motivo, la Commissione non ha avviato un'azione contro la C.U.L.M.V. ai sensi del regolamento [n. 17] del Consiglio ma ha aperto un fascicolo nel registro delle infrazioni presunte contro l'Italia, per l'eventuale violazione dell'articolo 86 CE in combinato disposto con l'articolo 82 CE. La [ricorrente] non ha mai contestato quest'analisi preliminare».

39 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione nella sua eccezione di irricevibilità, la ricorrente ha fatto valere, nella sua denuncia, una violazione autonoma, da parte della CULMV, dell'art. 82 CE.

40 In questo contesto si deve determinare se l'atto impugnato possa essere impugnabile mediante ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE ed esaminarne, a tal fine, il contenuto.

41 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, costituiscono atti o decisioni impugnabili con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo. In particolare, quando si tratta di atti o decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, e in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono atti impugnabili solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedura, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale (v. sentenza IBM/Commissione, citata, punti 9 e 10, e del Tribunale 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione, Racc. pag. II-367, punto 42).

42 Si deve altresì ricordare che un'istituzione dotata del potere di constatare una violazione e di punirla e che può essere adita da privati con denuncia, com'è il caso della Commissione in materia di diritto della concorrenza, adotta necessariamente un atto che produce effetti giuridici allorché essa pone fine all'indagine avviata in seguito a questa denuncia. Al riguardo l'atto di archiviazione di una domanda non può essere qualificato come preliminare o preparatorio poiché esso costituisce l'ultima fase della procedura ed esso non sarà seguito da nessun altro atto impugnabile con un ricorso di annullamento (v. sentenza della Corte 16 giugno 1994, causa C-39/93 P, SFEI e a./Commissione, Racc. pag. I-2681, punti 27 e 28).

43 Nella fattispecie, per quanto riguarda, in primo luogo, la pretesa violazione da parte dello Stato italiano del combinato disposto degli artt. 82 CE e 86 CE, risulta chiaramente dall'atto impugnato che la Commissione ha avviato un procedimento nei confronti di tale Stato.

44 Si deve constatare che l'atto impugnato non può essere considerato come un atto che pone fine al detto procedimento. Infatti, in tale atto, la Commissione si limita ad informare la ricorrente dello stato di avanzamento del procedimento avviato contro lo Stato italiano e a comunicarle le sue osservazioni preliminari relative all'istruzione che essa compie nei confronti di quest'ultimo.

45 A questo proposito nell'atto impugnato la Commissione asserisce che essa «non è tuttora in grado di adottare una posizione definitiva riguardo al reclamo, né in senso favorevole né sfavorevole [alla ricorrente], in quanto la risposta delle autorità italiane alla richiesta d'informazioni non è stata esauriente».

46 D'altro canto, la Commissione ha accluso, in allegato alla sua eccezione di irricevibilità, una lettera del 15 giugno 1999 inviata allo Stato italiano e nella quale essa chiede a quest'ultimo di trasmettere ulteriori informazioni riguardanti la CULMV e la ricorrente. In mancanza di risposta da parte dello Stato italiano,

la Commissione ha reiterato la sua richiesta in seguito con lettere in data 23 novembre 1999 e 7 aprile 2000, lettere anch'esse accluse in allegato alla detta eccezione.

47 Riguardo agli argomenti della ricorrente relativi, da una parte, alle conseguenze passate e presenti delle pretese infrazioni alle regole di concorrenza e, dall'altra, al vantaggio incerto, per lei stessa, della modifica della legge n. 84/94, occorre rilevare che essi sono irrilevanti riguardo alla natura definitiva o meno del detto atto. Infatti, da una parte, la Commissione non ha mai negato la possibile esistenza di tali infrazioni e, dall'altra, il fatto che la Commissione attenda le modifiche legislative previste dimostrerebbe invece che quest'ultima non ha concluso il proprio esame su questo punto.

48 Pertanto, senza che sia utile pronunciarsi sulla legittimazione ad agire della ricorrente contro una decisione della Commissione adottata in applicazione dell'art. 86, n. 3, CE, si deve constatare che l'atto impugnato costituisce un provvedimento intermedio per quanto riguarda il procedimento relativo alla violazione del combinato disposto degli artt. 82 CE e 86 CE.

49 Riguardo, in secondo luogo, alla pretesa violazione da parte della CULMV dell'art. 82 CE, risulta dall'atto impugnato che la Commissione, ritenendo, a seguito di un esame preliminare, che le pratiche contestate trovassero la loro origine nelle decisioni amministrative dell'autorità portuale e/o nella legge n. 84/94, ha deciso di non avviare alcun procedimento contro la CULMV ma di procedere contro lo Stato italiano.

50 A questo proposito, poiché l'art. 82 CE riguarda solo comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro propria iniziativa, è ammissibile che la valutazione di tali comportamenti esiga un previo esame della normativa nazionale pertinente. Tale esame dell'incidenza che la normativa può avere sui comportamenti delle imprese è tuttavia diretta unicamente ad accertare se la detta normativa lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi da parte delle imprese

(v. sentenza della Corte 11 novembre 1997, cause riunite C-359/95 P e C-379/95 P, Commissione e Francia/Ladbroke Racing, Racc. pag. I-6265, punti 32-35).

51 Occorre constatare che la Commissione ha ritenuto, alla luce dei primi elementi in suo possesso, che l'art. 82 CE non fosse stato violato in maniera autonoma dalla CULMV. Il fatto che la Commissione abbia ritenuto, in tale fase, che potesse esistere una violazione del combinato disposto degli artt. 82 CE e 86 CE giustifica la concentrazione da parte sua del proprio esame sul contesto regolamentare e legislativo controverso. Tuttavia, ciò non significa che la Commissione si precluda l'avvio di un procedimento nei confronti della CULMV ove essa dovesse constatare, al termine di tale esame, che sussiste, malgrado l'esistenza delle norme nazionali, la possibilità di un comportamento autonomo da parte di tale impresa.

52 Pertanto, poiché l'atto impugnato non fissa in maniera definitiva la posizione della Commissione sull'eventuale avvio di un procedimento nei confronti della CULMV, esso non costituisce, entro questi limiti, un atto impugnabile con ricorso di annullamento.

53 Dalle considerazioni che precedono discende che l'atto impugnato non è un atto definitivo e che, pertanto, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

54 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Essendo

risultata soccombente, alla luce delle conclusioni della Commissione la ricorrente dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

così provvede:

1) **Il ricorso è irricevibile.**

2) **La ricorrente sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione.**

Lussemburgo, 20 marzo 2001.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Lindh