SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
27 ottobre 1994 *

Nella causa T-32/93,

Ladbroke Racing Limited, società di diritto inglese, con sede in Londra, con gli avv. ti Jeremy Lever, QC, Christopher Vajda, barrister, del foro d'Inghilterra e del Galles, e Stephen Kon, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Winandy & 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 Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta dalla

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Catherine de Salins e, nella fase orale, dal signor Jean-Marc Belorgey, in qualità di agenti, con domicilio eletto in

* Lingua processuale: l'inglese.

Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

interveniente,

avente ad oggetto, in questa fase del procedimento, la ricevibilità di un ricorso proposto ai sensi dell'art. 175, terzo comma, del Trattato CEE e diretto a far dichiarare che la Commissione si è astenuta, in violazione del Trattato, dall'adottare, in forza dell'art. 90, n. 3, di questo, una decisione nei confronti della Repubblica francese,

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

composto dai signori J. L. Cruz Vilaça, presidente, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos, D. P. M. Barrington e J. Biancarelli, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 aprile 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti e procedimento

1 La ricorrente, Ladbroke Racing Limited (in prosieguo: la «Ladbroke»), è una società di diritto inglese controllata dalla Ladbroke Group plc, che si occupa, fra

l'altro, della fornitura e dell'organizzazione di servizi di scommesse sulle corse di cavalli, 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 a nome proprio e in nome delle sue controllate e associate in materia di accettazione di scommesse sulle corse di cavalli, presentava alla Commissione una denuncia contro: a) la Repubblica francese; b) le dieci principali società di corse in Francia, le sole autorizzate, secondo la normativa francese vigente, ad organizzare scommesse al totalizzatore («paris mutuels») sulle corse di cavalli fuori dell'ippodromo, mentre le altre società sono autorizzate ad accettare scommesse solo nell'ippodromo sulle corse di cavalli da esse organizzate (art. 4 della legge 2 giugno 1891 che disciplina l'autorizzazione e il funzionamento delle corse di cavalli); c) il «Pari mutuel urbain» (in prosieguo: il «PMU»), gruppo di interesse economico composto delle dieci principali società di corse in Francia (art. 21 del decreto 4 ottobre 1983, n. 83-878, relativo alle società di corse di cavalli e alle scommesse al totalizzatore), creato per gestire, in forma di impresa comune, i diritti di tali società ad organizzare scommesse fuori dell'ippodromo e incaricato, in via esclusiva, della gestione dei diritti delle principali società di corse, secondo il sistema imposto a partire dal 1974 dalla normativa francese (art. 13 del decreto 14 novembre 1974, n. 74-954, relativo alle società di corse di cavalli). Tale esclusiva è tutelata dal divieto, per soggetti diversi dal PMU, di fare o di accettare scommesse (art. 8 del decreto interministeriale 13 settembre 1985, recante regolamento del «Pari mutuel urbain») e si estende alle scommesse accettate fuori della Francia sulle corse organizzate in Francia, nonché alle 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, paragrafo III, 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).

3 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 d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204, in prosieguo: il «regolamento n. 17»), da

una parte, di dichiarare che taluni accordi stipulati dalle società soprammenzionate tra loro e con il PMU, diretti, in primo luogo, a concedere a quest'ultimo diritti esclusivi sulle scommesse fuori dell'ippodromo sulle corse organizzate o controllate dalle dette società, in secondo luogo, ad appoggiare una domanda di aiuto di Stato a favore del PMU e, in terzo luogo, a consentire a quest'ultimo di estendere le sue attività a Stati membri diversi dalla Francia, erano vietati dall'art. 85, n. 1, del Trattato e, d'altra parte, di ordinare che si ponesse fine a tale infrazione.

4 Inoltre, la Ladbroke chiedeva alla Commissione, da un lato, di dichiarare che il comportamento del PMU e delle principali società di corse in Francia, per quanto riguardava la concessione al primo del diritto esclusivo di accettare scommesse fuori dell'ippodromo nonché l'ottenimento da parte di questo di un aiuto illegittimo di Stato e l'uso dei vantaggi procurati da tale aiuto per affrontare la concorrenza, era, in ragione di una posizione dominante collettiva sul mercato di cui trattasi, vietato dall'art. 86 del Trattato e, dall'altro, di ordinare che si ponesse fine a tale infrazione e che il PMU rimborsasse l'illegittimo aiuto di Stato di cui aveva fruito, maggiorato degli interessi al tasso di mercato.

5 Infine, la Ladbroke ha chiesto alla Commissione, richiamandosi all'art. 90 del Trattato, di adottare una decisione in base al n. 3 di tale articolo, con lo 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 causa dell'emanazione e del mantenimento in vigore della succitata normativa (v., sopra, punto 2), in quanto tale normativa conferisce una base legittima agli accordi delle società di corse tra loro e col PMU, concedendo a quest'ultimo diritti esclusivi in materia di accettazione di scommesse fuori dell'ippodromo e vieta a chiunque di fare o di accettare, tramite intermediari diversi dal PMU, scommesse fuori dell'ippodromo sulle corse organizzate in Francia; b) degli artt. 3, lett. f), 52, 53, 56, 62, 85, 86 e 90, n. 1, del Trattato CEE, a causa dell'emanazione e del mantenimento in vigore della succitata normativa (v., sopra, punto 2) che vieta di fare in Francia scommesse su corse organizzate fuori della Francia, altrimenti che con il tramite delle società autorizzate e/o del PMU; e c)

degli artt. 90, n. 1, 92 e 93 del Trattato CEE, a causa degli aiuti illegittimi concessi al PMU, la cui restituzione doveva essere ordinata con una decisione della Commissione adottata ai sensi dell'art. 90, nn. 1 e 3.

6 Per quanto riguarda, tuttavia, gli aiuti che la Repubblica francese avrebbe illegittimamente concesso al PMU, la Ladbroke aveva già presentato, il 7 aprile 1989, un'altra denuncia che ha costituito oggetto di un procedimento distinto dinanzi alla Commissione, ai sensi degli artt. 92-94 del Trattato CEE, e che ha portato all'adozione, da parte della Commissione, della decisione 22 settembre 1993, 93/625/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo francese al gruppo Pari mutuel urbain (PMU) e alle società di corse (GU L 300, pag. 15).

7 Con lettera 11 agosto 1992, la Ladbroke ha intimato alla Commissione di pronunciarsi, entro il termine di due mesi, in conformità all'art. 175 del Trattato CEE, 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 denuncia presentatale in forza degli artt. 85 e 86 del Trattato, ovvero una lettera analoga a quella prevista dall'art. 6 del regolamento n. 99/63 nel caso in cui ritenesse che non sussistessero motivi sufficienti per accogliere la sua denuncia, nella parte in cui era basata sull'art. 90, n. 3, del Trattato. Infine, nel caso in cui la Commissione volesse evitare di seguire il procedimento previsto 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.

8 Con lettera 12 ottobre 1992, il direttore generale aggiunto della direzione generale Concorrenza informava la Ladbroke che l'ufficio competente continuava ad esami-

nare attivamente la denuncia, ma che, a causa della complessità e delle caratteristiche specifiche del settore, tale esame richiedeva un notevole lasso di tempo. Egli aggiungeva che la denunciante sarebbe stata informata il prima possibile possibile dei risultati.

9 Dopo tali antefatti, con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 21 dicembre 1992, la Ladbroke ha proposto, ai sensi dell'art. 175 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare la carenza della Commissione, dopo aver presentato, il 18 dicembre 1992, un ricorso identico dinanzi al Tribunale. Tali ricorsi per carenza sono stati registrati, rispettivamente, con i numeri C-424/92 e T-110/92.

10 Con lettera 9 febbraio 1993, la Commissione informava la ricorrente, in conformità all'art. 6 del regolamento n. 99/63, che essa non prevedeva di dare esito favorevole alla sua denuncia, nella parte in cui era basata sugli artt. 85 e 86 del Trattato e sul regolamento n. 17. In seguito, essa adottava una decisione che respingeva definitivamente la denuncia della Ladbroke in forza di tali disposizioni. Nei confronti di questa decisione, che le è stata notificata con lettera 29 luglio 1993, la Ladbroke, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 19 ottobre 1993, ha proposto un ricorso d'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, registrato con il numero T-548/93.

11 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 10 febbraio 1993, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, nella quale chiedeva alla Corte, in primo luogo, di dichiararsi incompetente a favore del Tribunale, nella parte in cui il ricorso mirava a far accertare una carenza da parte sua ai sensi dei regolamenti nn. 17 e 99/63 e, in secondo luogo, dichiarare il ricorso irricevibile nella parte in cui mirava a far accertare una carenza da parte sua ai sensi dell'art. 90 del Trattato.

12 Con ordinanza 3 maggio 1993, la Corte ha rinviato la causa C-424/92 al Tribunale con la motivazione che il ricorso rientrava nella competenza di quest'ultimo. A seguito di tale rinvio e della registrazione della causa presso la cancelleria del Tri-

bunale con il numero T-32/93, la Ladbroke, con lettera depositata nella cancelleria del Tribunale il 14 maggio 1993, ha dichiarato di rinunciare al ricorso nella causa T-110/92, che è stata cancellata dal ruolo del Tribunale con ordinanza del presidente 1° luglio 1993.

13 Con ordinanza 14 giugno 1993, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha accolto la domanda presentata alla Corte il 19 aprile 1993 dalla Repubblica francese per essere ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

14 Con atto registrato nella cancelleria del Tribunale il 6 settembre 1993, la Repubblica francese ha presentato la sua memoria di intervento, a sostegno delle conclusioni della Commissione, diretta a far dichiarare l'irricevibilità del ricorso. Il 7 ottobre 1993, la ricorrente ha presentato le sue osservazioni sulla memoria di intervento.

15 Invitate dal Tribunale a prendere posizione sul seguito del procedimento, le parti hanno ammesso, da un lato, che il presente ricorso è divenuto privo di oggetto, nella parte in cui mira all'accertamento di una carenza della Commissione con riguardo agli artt. 85 e 86 del Trattato, dopo l'invio da parte della Commissione alla ricorrente, il 9 febbraio 1993, di una lettera ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63 e la notifica alla ricorrente, con lettera datata 29 luglio 1993, di una decisione che respinge la denuncia, in quanto basata su tali disposizioni, e, dall'altro, che il ricorso conserva il suo oggetto, nella parte in cui mira all'accertamento di una carenza da parte della Commissione con riguardo all'art. 90 del Trattato.

16 Il Tribunale (Seconda Sezione), su relazione del giudice relatore, ha deciso, in conformità all'art. 114, n. 3, del regolamento di procedura, di aprire la trattazione orale sulla ricevibilità del ricorso, nella parte in cui esso si basa sull'art. 90 del Trattato, senza procedere ad istruttoria.

17 All'udienza del 13 aprile 1994, le parti hanno svolto le loro deduzioni orali e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale.

Conclusioni delle parti sulla ricevibilità del ricorso

18 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile, nella parte in cui riguarda l'art. 90 del Trattato;

— condannare la ricorrente alle spese del giudizio.

19 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile, nella parte in cui riguarda l'art. 90 del Trattato;

— condannare la Commissione a rifondere le spese relative all'eccezione di irricevibilità.

20 L'interveniente conclude che il Tribunale voglia accogliere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

Sull'oggetto del ricorso, nella parte in cui mira all'accertamento di una carenza con riguardo agli artt. 85 e 86 del Trattato

21 Il Tribunale rileva che, successivamente alla proposizione del ricorso, il 21 dicembre 1992, la Commissione ha inviato alla ricorrente una lettera, in data 9 febbraio 1993, ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63, con cui l'informava della sua intenzione di respingere la denuncia, nella parte in cui era basata sugli artt. 85 e 86 del Trattato, e che, il 29 luglio 1993, essa le ha notificato una decisione definitiva in tal senso. Pertanto, non si può comunque ritenere che la Commissione, che ha respinto in via definitiva questa parte della denuncia della ricorrente, dopo l'invio della comunicazione prevista dall'art. 6 del regolamento n. 99/63, si sia astenuta dallo statuire in proposito.

22 Di conseguenza, e com'è, d'altronde, pacifico tra le parti, si deve considerare che la Commissione, successivamente alla proposizione del presente ricorso, si è pronunciata, ai sensi dell'art. 175 del Trattato (v. sentenza della Corte 18 ottobre 1979, causa 125/78, GEMA/Commissione, Racc. pag. 3173), in conformità alla domanda e all'intimazione che la ricorrente le aveva rivolto il 24 novembre 1989 e l'11 agosto 1992. Ne risulta che, a decorrere dal 9 febbraio 1993 e, comunque, a seguito della decisione 29 luglio 1993, il ricorso è divenuto privo di oggetto nella parte in cui riguarda gli artt. 85 e 86 del Trattato in combinato disposto con i regolamenti nn. 17 e 99/63. Di conseguenza, non vi è luogo, per il Tribunale, a statuire in proposito (v. sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-28/90, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-2285).

Sulla ricevibilità del ricorso, nella parte in cui mira all'accertamento di una carenza con riguardo all'art. 90 del Trattato

Riassunto dei motivi e principali argomenti delle parti

23 La Commissione sostiene che, dato che i singoli non sono legittimati a proporre un ricorso per carenza quando essa omette di avviare nei confronti degli Stati membri

un procedimento ex art. 169 del Trattato CEE (sentenze della Corte 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit/Commissione, Racc. pag. 291, e 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito e a./Commissione, Racc. pag. I-1981; ordinanza della Corte 23 maggio 1990, causa C-72/90, Asia Motor France/Commissione, Racc. pag. I-2181), si deve considerare che essi non sono legittimati a farlo nemmeno quando essa omette di agire nei confronti degli Stati membri in forza dell'art. 90, n. 3, del Trattato. Inoltre, secondo la Commissione, un atto adottato in forza di tale disposizione del Trattato ha come destinatario uno Stato membro e, d'altra parte, non può riguardare direttamente e individualmente dei singoli, di modo che, anche per questo motivo, un ricorso per carenza da essi proposto nei suoi confronti va dichiarato irricevibile.

24 La Commissione ritiene che questa soluzione non abbia l'effetto di privare i singoli di ogni rimedio giuridico, dato che essi dispongono sempre della possibilità di invocare l'art. 90 del Trattato dinanzi ai giudici nazionali (sentenza della Corte 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Racc. pag. I-5889, punto 23).

25 L'interveniente sottolinea che i regolamenti nn. 17 e 99/63, adottati in base all'art. 87 del Trattato CEE, riguardano unicamente le decisioni emesse ai sensi degli artt. 85 e 86 e non già gli atti adottati in base all'art. 90, n. 3, del Trattato. Ne risulta che la ricorrente, benché abbia il diritto di attendersi una risposta alla sua domanda, non può esigere che le sia inviata, ai sensi dell'art. 90 del Trattato, una lettera ex art. 6 del regolamento n. 99/63 o una lettera analoga.

26 Inoltre, l'interveniente rileva che in realtà la ricorrente non critica il fatto che la Commissione non le abbia inviato una lettera analoga a quella prevista dall'art. 6 del regolamento n. 99/63, bensì, piuttosto, il fatto che la Commissione abbia omesso di adottare una decisione nei confronti di uno Stato membro, a norma dell'art. 90 del Trattato, atto per il quale essa dispone, peraltro, di un potere discre-

zionale analogo a quello spettantele nell'ambito dell'art. 169 del Trattato. Di conseguenza, dato che le decisioni adottate a norma dell'art. 90, n. 3, hanno come soli destinatari gli Stati membri e che un ricorso per carenza è ricevibile solo se proposto dal destinatario potenziale di un atto giuridico (ordinanza del Tribunale 23 gennaio 1991, causa T-3/90, Prodifarma/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 35), la ricorrente, che non ha questa qualità di destinatario potenziale, non può, comunque, agire ai sensi dell'art. 175, terzo comma, del Trattato.

27 La ricorrente sostiene, in primo luogo, che l'omissione della Commissione di esercitare i poteri conferitile dall'art. 90, n. 3, del Trattato dev'essere assoggettata a sindacato giurisdizionale, mediante un ricorso per carenza esperibile da singoli.

28 A questo proposito, essa rileva che l'art. 90, n. 3, del Trattato fa parte delle norme in materia di concorrenza che si applicano alle imprese, come risulta dalla sentenza della Corte 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi e a./Commissione (Racc. pag. I-565, punto 22), secondo la quale tale disposizione deve essere collocata nel contesto complessivo dell'art. 90 e del compito affidato alla Commissione a norma degli artt. 85-93 del Trattato. Le decisioni adottate in base all'art. 90, n. 3, benché rivolte formalmente ad uno Stato membro, hanno quindi lo scopo di garantire l'osservanza di una certa parità, dal punto di vista delle condizioni di concorrenza, tra il regime giuridico al quale sono assoggettate le imprese contemplate da tale articolo e il regime che si applica alle altre imprese. Di conseguenza, una domanda rivolta alla Commissione, diretta ad ottenere che si ponga fine ad una violazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato, dev'essere equiparata ad una domanda intesa a far cessare la violazione delle norme in materia di concorrenza che si applicano alle imprese, di guisa che il suo trattamento da parte della Commissione dovrebbe essere assoggettato allo stesso controllo giurisdizionale previsto nell'ambito delle decisioni d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato.

29 Inoltre, la ricorrente sottolinea che le prerogative di cui la Commissione dispone, in forza dell'art. 90, n. 3, del Trattato, sono diverse da quelle di cui gode nel con-

testo dell'art. 169. L'art. 90, n. 3, come risulta del resto dal suo tenore letterale, conferisce alla Commissione il potere di adottare misure vincolanti (sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, già citata, punto 25), come in materia di concorrenza, mentre l'art. 169 le conferisce solo il potere di emettere un parere motivato e di proporre ricorsi contro gli Stati membri (sentenza della Corte 1° marzo 1966, causa 48/65, Lütticke e a./Commissione, Racc. pag. 26, in particolare pag. 36). L'esistenza di un siffatto potere decisionale spettante alla Commissione in forza dell'art. 90 del Trattato ha la conseguenza che essa dev'essere assoggettata a controllo giurisdizionale nel caso in cui resti inerte, dal momento che è assoggettata a tale controllo, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, quando adotta una decisione che non risponde del tutto alle censure contenute in una denuncia (v. sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione, Racc. pag. 391) o che reca rifiuto di agire (sentenze della Corte 4 ottobre 1983, causa 191/82, FEDIOL/Commissione, Racc. pag. 2913, e 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione, Racc. pag. 4487).

30 Infine, la ricorrente osserva che il fatto che l'art. 90 del Trattato possa essere invocato dinanzi ai giudici nazionali non implica che la Commissione non sia tenuta ad esaminare una denuncia basata su tale disposizione, in quanto le norme in materia di concorrenza vigenti per le imprese hanno anch'esse efficacia diretta, senza che ciò abbia l'effetto di escludere l'obbligo della Commissione di esaminare le denunce che lamentano la violazione di dette norme quando provengano da persone aventi un interesse legittimo (sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione, Racc. pag. II-2223).

31 In secondo luogo, per quanto riguarda il suo interesse ad agire, la ricorrente, pur riconoscendo di non poter essere destinataria formale di un atto adottato in base all'art. 90, n. 3, del Trattato, ricorda che la Commissione è comunque soggetta a controllo giurisdizionale per quanto riguarda il trattamento delle denunce di terzi lesi, nella loro posizione concorrenziale, da una violazione delle norme del Trattato relative alla concorrenza.

32 Inoltre, la ricorrente sostiene che essa sarebbe direttamente e individualmente riguardata da una decisione rivolta alla Repubblica francese, in forza dell'art. 90,

n. 3, del Trattato, tenuto conto, in primo luogo, della sua qualità di concorrente diretta del PMU in talune zone fuori della Francia e, in secondo luogo, della sua intenzione di competere con il PMU anche in Francia. Essa ricorda che, comunque, sarebbe legittimata ad agire, in forza dell'art. 173 del Trattato, qualora la Commissione adottasse una decisione inadeguata o viziata, tenuto conto dell'incidenza sostanziale sulla sua situazione concorrenziale del comportamento del governo di cui trattasi (sentenza Cofaz e a./Commissione, già citata), o se la Commissione l'informasse della sua decisione di non agire (sentenze FEDIOL/Commissione e BAT e Reynolds/Commissione, già citate).

33 Infine, la ricorrente rileva che nel caso di specie essa ha, fra l'altro, invitato la Commissione ad adottare una decisione che respingesse la sua denuncia o ad indirizzarle una lettera analoga a quella prevista dall'art. 6 del regolamento n. 99/63. Ne risulta che essa deve essere considerata come destinataria potenziale di un atto giuridico ed aveva il diritto di aspettarsi una risposta della Commissione alla sua denuncia.

Giudizio del Tribunale

34 Basato sull'art. 175, terzo comma, del Trattato, il presente ricorso è diretto a far accertare che la Commissione ha omesso, in violazione del Trattato, di pronunciarsi con una decisione motivata impugnabile in forza dell'art. 173 del Trattato o con una lettera analoga a quella prevista dall'art. 6 del regolamento n. 99/63 sulla denuncia della ricorrente del 24 novembre 1989, che la invitava ad adottare, nei confronti della Repubblica francese, una decisione basata sull'art. 90, n. 3, del Trattato.

35 Il Tribunale ricorda, in via preliminare, che il ricorso per carenza previsto dall'art. 175 del Trattato è subordinato all'esistenza di un obbligo ad agire incombente all'istituzione interessata, di modo che l'asserita astensione sia in contrasto con il Trattato. Occorre quindi esaminare quali siano gli obblighi della Commissione ai

sensi dell'art. 90 del Trattato, come interpretato dalla Corte (v. sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, già citata), in particolare ai sensi del n. 3 dello stesso.

36 A questo proposito, occorre rilevare che l'art. 90, n. 3, del Trattato incarica la Commissione di vigilare sull'osservanza, da parte degli Stati membri, degli obblighi loro incombenti, per quanto riguarda le imprese di cui all'art. 90, n. 1, e le attribuisce espressamente il potere di intervenire a tale scopo, per quanto necessario, alle condizioni e con gli strumenti giuridici da esso previsti.

37 Come risulta dall'art. 90, n. 3, e dalla struttura dell'insieme delle disposizioni di tale articolo, il potere di sorveglianza di cui dispone la Commissione nei confronti degli Stati membri responsabili di una violazione delle norme del Trattato, in particolare di quelle relative alla concorrenza (sentenza Paesi Bassi e a./Commissione, già citata, punto 32), implica automaticamente l'esercizio di un ampio potere discrezionale da parte di tale istituzione. Tale potere discrezionale è tanto più ampio, per quanto riguarda in particolare l'osservanza delle norme in materia di concorrenza da parte degli Stati membri, in quanto, da una parte, la Commissione, ai sensi dell'art. 90, n. 2, deve tener conto, nell'esercizio di tale potere, delle esigenze inerenti al compito specifico delle imprese interessate e, d'altra parte, le autorità degli Stati membri, dal canto loro, possono disporre, in taluni casi, di un potere discrezionale altrettanto ampio per disciplinare talune materie, come il mercato dei giochi sul quale opera la ricorrente, al fine di definire le esigenze della tutela dei giocatori e dell'ordine sociale, tenendo conto delle specificità socio-culturali di ciascuno Stato membro, come la Corte ha recentemente affermato nella sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, Schindler (Racc. pag. I-1039, punto 61).

38 Di conseguenza, l'esercizio del potere di valutare la compatibilità dei provvedimenti statali con le norme del Trattato, conferito dall'art. 90, n. 3, del Trattato, non è

accompagnato da un obbligo di intervento della Commissione, invocabile al fine di far accertare un'eventuale carenza da parte di questa.

39 La ricorrente non può quindi sostenere che, avendo omesso di adottare nei confronti della Repubblica francese una decisione ai sensi dell'art. 90, n. 3, del Trattato, come le era stato richiesto con la sua domanda del 24 novembre 1989 e con l'intimazione dell'11 agosto 1992, la Commissione abbia omesso, in violazione del Trattato, di pronunciarsi e che tale omissione costituisca quindi un'astensione ai sensi dell'art. 175.

40 D'altra parte, e anche supponendo che la Commissione fosse tenuta ad adottare nei confronti della Repubblica francese un atto ai sensi dell'art. 90, n. 3, del Trattato, tale atto avrebbe dovuto essere rivolto solo a tale Stato membro. La ricorrente non può quindi sostenere di trovarsi nella situazione precisa del destinatario potenziale di un atto giuridico che la Commissione sia obbligata a adottare nei suoi confronti, come prescrive l'art. 175, n. 3, del Trattato (v. sentenza della Corte 10 giugno 1982, causa 246/81, Lord Bethell/Commissione, Racc. pag. 2277, in particolare pag. 2291, e ordinanza della Corte 30 marzo 1990, causa C-371/89, Emrich/Commissione, Racc. pag. I-1555, punti 5 e 6, come pure le ordinanze Asia Motor France/Commissione, già citata, punti 10-12, e Prodifarma/Commissione, punti 35-37).

41 La ricorrente non può nemmeno affermare che sarebbe stata indirettamente e individualmente interessata dall'atto che la Commissione ha assertivamente omesso di adottare. A questo proposito, occorre ricordare, anzitutto, che i terzi che, per ipotesi, non abbiano la qualità di destinatario di una decisione possono considerarsi interessati individualmente da tale decisione soltanto qualora questa li colpisca a motivo di determinate caratteristiche che sono loro peculiari o di una situazione di fatto che li contraddistingua rispetto a chiunque altro e, quindi, li identifichi alla stessa stregua dei destinatari (v., in particolare, sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, 14 luglio 1983, causa 231/82,

Spijker/Commissione, Racc. pag. 2559, e 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione, Racc. pag. 219). Si deve ricordare poi che la semplice circostanza che un atto possa influire sui rapporti di concorrenza esistenti nell'ambito di un mercato non è sufficiente a far ritenere che qualsiasi operatore economico su tale mercato sia direttamente e individualmente toccato da tale atto, in mancanza di circostanze specifiche che gli consentano di sostenere che questo si ripercuote sulla sua posizione di operatore economico (sentenza della Corte 10 dicembre 1969, cause riunite 10/68 e 18/68, Eridania e a./Commissione, Racc. pag. 459; sentenze del Tribunale 28 ottobre 1993, causa T-83/92, Zunis Holding e a./Commissione, Racc. pag. II-1169, punto 34, e 24 marzo 1994, causa T-3/93, Air France/Commissione, Racc. pag. II-121, punto 82).

42 Orbene, al fine di dimostrare che essa sarebbe individualmente riguardata dall'atto che la Commissione avrebbe omesso di adottare, la ricorrente invoca la semplice qualità di operatore economico che si trovi in concorrenza diretta con il PMU in un certo numero di zone fuori della Francia e che auspichi pure di farle concorrenza in Francia. Di conseguenza, l'atto che la Commissione avrebbe omesso di adottare ai sensi dell'art. 90, n. 3, del Trattato non potrebbe riguardare la ricorrente se non nella sua sola qualità di operatore sul mercato delle accettazioni di scommesse sulle corse di cavalli, allo stesso titolo di qualsiasi altro operatore che si trovi nella medesima situazione, il che, alla luce della succitata giurisprudenza, non è tale da consentirle di sostenere che detto atto, una volta adottato, la riguarderebbe individualmente.

43 Occorre, infine, aggiungere che la ricorrente non può nemmeno pretendere di essere adeguatamente individualizzata, rispetto agli altri operatori presenti sul mercato in causa, per il fatto, in primo luogo, che essa ha chiesto alla Commissione di adottare l'atto di cui viene asserita l'omissione, in secondo luogo, che essa ha potuto partecipare al procedimento d'esame condotto, in questa causa, dalla Commissione, a norma dell'art. 90 del Trattato e, in terzo luogo, che essa potrebbe esigere che la Commissione prenda posizione sulla sua domanda, se non proprio con una decisione impugnabile, almeno con una lettera paragonabile a quella di cui all'art. 6 del regolamento n. 99/63. Infatti, da una parte, visto che né i regolamenti nn. 17 e

99/63 né alcun'altra disposizione analoga si applicano nell'ambito dell'esercizio dei poteri che la Commissione ricava dalle disposizioni dell'art. 90, un operatore economico non potrebbe pretendere i diritti procedurali concessi agli interessati da tali regolamenti. D'altra parte, la giurisprudenza della Corte indica che la sola partecipazione ad un'inchiesta effettuata dalla Commissione non permette necessariamente ad un interessato di impugnare una decisione adottata a seguito di tale inchiesta, qualora la decisione stessa, per la sua natura e per i suoi effetti, non lo riguardi individualmente (v. ordinanze della Corte 8 luglio 1987, causa 279/86, Sermes/Commissione, Racc. pag. 3109, punto 19, e causa 301/86, Pederson/Commissione, Racc. pag. 3123).

44 Infine, e comunque, la ricorrente non è ammessa a pretendere un intervento della Commissione, in forza dell'art. 90, n. 3, del Trattato, nella misura in cui spetta a quest'ultima valutare, alla luce delle forme diverse delle imprese pubbliche nei differenti Stati membri e della diversità e della complessità delle loro relazioni con i pubblici poteri (sentenza della Corte 6 luglio 1982, cause riunite 188/80, 189/80 e 190/80, Francia, Italia e Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 2545), se convenga intervenire non già mediante decisioni rivolte ad uno o più Stati membri, bensì mediante direttive. Attraverso queste ultime, la Commissione può, infatti, emanare norme generali, al fine di precisare gli obblighi che risultano dal Trattato e che si impongono agli Stati membri per quanto riguarda le imprese contemplate al n. 1 di tale articolo (v. sentenze della Corte 19 marzo 1991, causa C-202/88, detta «Télécom» Francia/Commissione, Racc. pag. I-1223, e Paesi Bassi e a./Commissione, già citata, punto 26) e di determinare criteri comuni per tutti gli Stati membri, nonché per tutte le imprese in causa (sentenza Télécom, già citata). Siffatte norme possono essere emanate in base agli elementi di cui dispone la Commissione, fra l'altro, tramite studi dei mercati di cui trattasi, come nel caso di specie in cui è pacifico tra le parti che la Commissione ha svolto, nel 1990-1992, uno studio delle legislazioni nazionali che disciplinano il mercato dei giochi.

45 Di conseguenza, i singoli non possono intimare alla Commissione di agire ai sensi dell'art. 90, n. 3, del Trattato, nella misura in cui un siffatto intervento può risol-

versi, a seconda dei casi, nell'adozione di una decisione o in quella di una direttiva, atto normativo di portata generale rivolto agli Stati membri e di cui i singoli non possono pretendere l'adozione (sentenze della Corte 15 gennaio 1974, causa 134/73, Holtz e Willemsen/Consiglio, Racc. pag. 1, 28 marzo 1979, causa 90/78, Granaria/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1081, e 26 aprile 1988, cause riunite 97/86, 193/86, 99/86 e 215/86, Asteris e a. e Grecia/Commissione, Racc. pag. 2181; ordinanza della Corte 11 luglio 1979, causa 60/79, Producteurs de vins de table et de vins de pays/Commissione, Racc. pag. 2429).

46 Dall'insieme delle considerazioni sopra svolte risulta che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile, nella parte in cui è fondato sull'art. 90 del Trattato.

Sulle spese

47 A termini dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. In forza del n. 6 dello stesso articolo, in caso di non luogo a provvedere, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa.

48 Dato che la ricorrente è rimasta soccombente nelle sue conclusioni e nei motivi riguardanti la ricevibilità del ricorso, nella parte in cui esso mira alla constatazione di una carenza ai sensi dell'art. 90 del Trattato, e la Commissione ha concluso per la condanna della ricorrente alle spese, questa va condannata alle spese.

49 Tuttavia, nella parte in cui il ricorso mira alla constatazione di una carenza ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato in relazione con le disposizioni dei regolamenti nn. 17 e 99/63, conclusioni a proposito delle quali il Tribunale ha dichiarato che non occorreva statuire, si deve ricordare che la materia del contendere è venuta meno

soltanto dopo la proposizione del ricorso quando la Commissione si è pronunciata, tardivamente, sulla denuncia della ricorrente.

50 Pertanto, nel caso di specie, il Tribunale ritiene che sarà fatta una giusta valutazione delle circostanze della causa decidendo che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

51 In conformità all'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, l'interveniente sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non vi è luogo a statuire sul ricorso, nella parte in cui esso mira a far dichiarare una carenza della Commissione in quanto essa avrebbe omesso di prendere posizione sulla denuncia presentatale dalla ricorrente, per violazione delle disposizioni degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE, in relazione con quelle dei regolamenti del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, e 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.

2) Il ricorso è irricevibile per il resto.

3) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

4) L'interveniente sopporterà le proprie spese.

Cruz Vilaça Briët Kalogeropoulos

Barrington Biancarelli

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 ottobre 1994.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J. L. Cruz Vilaça