SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
13 dicembre 1999 *

Nelle cause riunite T-190/95 e T-45/96,

Société de distribution de mécaniques et d'automobiles (Sodima), società di diritto francese in liquidazione giudiziaria, con sede in Istres (Francia), rappresentata dall'avv. Dominique Rafoni, commissario liquidatore, e, nel presente procedimento, dall'avv. Jean-Claude Fourgoux, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Pierrot Schiltz, 4, rue Béatrix de Bourbon,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dai signori Giuliano Marenco, consigliere giuridico, e Guy Charrier, funzionario nazionale distaccato presso la Commissione, quindi dai signori Marenco e Loïc Guérin, funzionario nazionale distaccato presso la Commissione, 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,

* Lingua processuale: il francese.

aventi ad oggetto domande dirette, in primo luogo, a far dichiarare che la Commissione si è illegittimamente astenuta dal prendere posizione in seguito ad una denuncia della ricorrente fondata sull'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE) e sul regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1984, n. 123/85, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del trattato CEE a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il servizio di assistenza alla clientela (GU L 15, pag. 16), in secondo luogo, all'annullamento di una pretesa decisione implicita di rifiuto di comunicare alla ricorrente elementi del fascicolo, in terzo luogo, all'annullamento di una pretesa decisione implicita di riunione della denuncia della ricorrente ad altre denunce e, in quarto luogo, al risarcimento di un danno,

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, J. Pirrung e M. Vilaras, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 2 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti e procedimento

1 La ricorrente, la Société de distribution de mécaniques et d'automobiles (in prosieguo: la «Sodima»), ha svolto, a partire dal 1984, l'attività di concessionaria di automobili della marca Peugeot. Il contratto di concessione è stato risolto dalla Automobiles Peugeot SA, società costruttrice dei veicoli delle marche Peugeot e Citroën (in prosieguo: la «PSA»), a una data non risultante dal fascicolo. Il 17 dicembre 1992, la ricorrente ha presentato una dichiarazione di cessazione dei pagamenti. Il 24 luglio 1996, essa è stata posta in liquidazione giudiziaria.

2 Dinanzi ai giudici francesi pende una causa tra la ricorrente e la PSA, nell'ambito della quale la ricorrente chiede la condanna della PSA a sanare il suo passivo di FRF 14 milioni.

3 Il 1° luglio 1994, la ricorrente ha presentato alla Commissione una denuncia contro la PSA ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»). La ricorrente faceva valere che il contratto di concessione da essa stipulato era incompatibile, tanto nella formulazione, quanto nell'esecuzione, con l'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE) e con il regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1984, n. 123/85, relativo all' applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del

trattato CEE a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il servizio di assistenza alla clientela (GU L 15, pag. 16). La ricorrente chiedeva alla Commissione la revoca del beneficio dell'esenzione per categoria ai sensi degli artt. 10 del citato regolamento 12 dicembre 1984, n. 123/85, e 8 del regolamento n. 17, nonché l'adozione di provvedimenti provvisori.

4 Il 5 agosto 1994, la Commissione ha comunicato alla PSA, affinché essa prendesse posizione, la denuncia della Sodima con la lista dei documenti giustificativi prodotti da quest'ultima. Il 26 ottobre 1994, la Commissione, avendo ricevuto numerose denunce analoghe, ha inviato alla PSA una richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17.

5 Avendo la PSA richiesto la comunicazione della totalità dei documenti prodotti dalla Sodima, la Commissione ha domandato alla ricorrente se avesse obiezioni, attinenti al segreto commerciale, nei confronti di una comunicazione siffatta. La ricorrente dava il suo consenso, opponendosi al tempo stesso alla comunicazione di tali documenti a terzi o alla loro utilizzazione in altri procedimenti seguiti dai servizi della Commissione.

6 Con lettere 13 dicembre 1994 e 16 gennaio 1995, poi con scritti in date 23 gennaio, 7 febbraio e 1° marzo 1995, la ricorrente ha chiesto alla Commissione la trasmissione, rispettivamente, della richiesta di informazioni inviata alla PSA, nonché delle osservazioni della PSA sulla sua denuncia, senza ottenere alcuna risposta.

7 Il 15 febbraio 1995, la PSA ha risposto alla richiesta di informazioni della Commissione, opponendosi nel contempo alla comunicazione delle sue risposte alla denunciante, in quanto si trattava di segreti commerciali. Il 27 febbraio 1995, la PSA ha inviato alla Commissione una presa di posizione circa la denuncia della ricorrente.

8 Con lettera di diffida 14 marzo 1995, la ricorrente ha intimato alla Commissione, conformemente all'art. 175 del Trattato, di prendere posizione al più presto.

9 Il 12 ottobre 1995, la ricorrente ha presentato il ricorso nella causa T-190/95, completato da una memoria integrativa del 17 maggio 1996. Con atto separato dell'8 dicembre 1995, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità che, con ordinanza 30 gennaio 1997, è stata riunita al merito.

10 Con lettera di diffida 4 gennaio 1996, la ricorrente ha nuovamente intimato alla Commissione di inviare una comunicazione degli addebiti alla PSA.

11 Il 27 marzo 1996, la ricorrente ha presentato il ricorso nella causa T-45/96.

12 Il 27 gennaio 1997, la Commissione ha inviato alla ricorrente una comunicazione ai sensi dell'art. 6 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste all'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio (GU n. 127, pag. 2268; in prosieguo: il «regolamento n. 99/63»), con cui annunciava la sua intenzione di respingere la denuncia. In allegato a tale lettera, la Commissione ha trasmesso alla ricorrente le informazioni comunicate dalla PSA non coperte dal segreto commerciale. Il 13 marzo 1997, la ricorrente ha risposto di non essere in grado di presentare validamente le sue osservazioni a causa della comunicazione parziale del fascicolo.

13 Con decisione 5 gennaio 1999, la Commissione ha respinto la denuncia. La ricorrente ha proposto un ricorso contro tale decisione (causa T-62/99).

14 Con ordinanza 21 gennaio 1999, il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha deciso la riunione delle cause T-190/95 e T-45/96 ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza.

15 Le difese orali delle parti e le risposte di queste ultime ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza del 2 marzo 1999.

16 Con lettera pervenuta alla cancelleria del Tribunale il 25 marzo 1999, la ricorrente ha chiesto la riunione della causa T-62/99 alle presenti cause riunite. Essa ha precisato che avrebbe rinunciato alle sue domande di accertamento di carenza in caso di riunione di queste ultime con la causa T-62/99.

17 Essendo le presenti cause mature per la decisione, il Tribunale considera che non occorre decidere la riunione richiesta.

Conclusioni delle parti

18 Nella causa T-190/95, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare la carenza della Commissione;

— annullare la decisione implicita di rifiuto di comunicazione;

— annullare la decisione implicita di riunione dei fascicoli;

— accertare la responsabilità extracontrattuale della Commissione condannandola al risarcimento del danno per un ammontare annuo di euro 200 000 a decorrere dal 14 marzo 1995;

— condannare la Commissione alle spese.

19 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— dichiarare, in subordine, il ricorso senza oggetto e, per giunta, respingerlo, per quanto riguarda la carenza e il richiamo alla responsabilità extracontrattuale della Commissione;

— respingere il ricorso per quanto riguarda la domanda di annullamento delle pretese decisioni implicite di rifiuto di comunicazione di documenti e di riunione di fascicoli;

— condannare la ricorrente alle spese.

20 Nella causa T-45/96, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— accertare la carenza della Commissione;

— annullare la decisione implicita di rifiuto di comunicazione;

— annullare la decisione implicita di riunione dei fascicoli;

— accertare la responsabilità extracontrattuale della Commissione e condannare quest'ultima al risarcimento del danno per un ammontare annuo di euro 200 000 a decorrere dal 14 marzo 1995;

— condannare la Commissione alle spese.

21 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibile il presente ricorso per carenza e di annullamento, o, in subordine, respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità del ricorso nella causa T-190/95

Sulla domanda di accertamento di carenza

Argomenti delle parti

22 La Commissione ritiene che il ricorso per carenza sia tardivo e, in subordine, che esso sia divenuto senza oggetto, dato che essa ha inviato alla ricorrente una comunicazione ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63.

23 La ricorrente sostiene che il suo ricorso dev'essere dichiarato ricevibile in applicazione del principio di tutela del legittimo affidamento. La comunicazione del ricorso da parte della cancelleria del Tribunale alla Commissione potrebbe, d'altronde, essere considerata come una nuova diffida, per cui sarebbero soddisfatte le condizioni di applicazione dell'art. 175, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 232, secondo comma, CE).

Giudizio del Tribunale

24 La diffida inviata alla Commissione da parte della ricorrente porta la data del 14 marzo 1995. La data in cui tale lettera è stata ricevuta dalla Commissione non risulta dal fascicolo, ma la ricorrente non contesta il fatto che il termine di quattro mesi complessivi, previsto all'art. 175, secondo comma, del Trattato, era scaduto al momento della presentazione del suo ricorso.

25 La ricorrente non può far valere il principio della tutela del legittimo affidamento per escludere l'applicazione dell'art. 175, secondo comma, del Trattato, riferendosi ai suoi contatti con la Commissione successivamente alla diffida. Infatti, i termini di impugnazione, che sono di ordine pubblico, sono sottratti alla disponibilità sia delle parti sia del giudice (v., ad esempio, ordinanza del Tribunale 3 febbraio 1998, causa T-68/96, Polyvios/Commissione, Racc. pag. II-153, punto 43). Di conseguenza, dichiarazioni della Commissione contenute nella corrispondenza intercorsa con la ricorrente o prese di posizione pubbliche dell'istituzione non possono incidere sulla ricevibilità del ricorso.

26 Comunque, le dichiarazioni fatte valere dalla ricorrente nel caso di specie si riferiscono al trattamento della denuncia progettato dalla Commissione ed alle attività di quest'ultima nel settore automobilistico in generale, ma non contengono elementi atti a creare una confusione in merito al termine di ricorso previsto all'art. 175, secondo comma, del Trattato.

27 La ricorrente non potrebbe neanche far valere la sentenza della Corte 16 febbraio 1993, causa C-107/91, ENU/Commissione (Racc. pag. I-599). Tale sentenza non riguarda il termine di cui si tratta, ma il ben diverso problema di stabilire se la diffida sia stata rivolta all'istituzione comunitaria interessata entro un termine ragionevole (v. punti 23 e 24 della sentenza).

28 Infine, sia la lettera sia lo spirito dell'art. 175 del Trattato ostano a che la comunicazione stessa del ricorso venga considerata alla stregua di una diffida.

29 Di conseguenza, la domanda di accertamento di carenza dev'essere dichiarata irricevibile.

Sulla ricevibilità delle domande di annullamento

Argomenti delle parti

30 La ricorrente ritiene che il silenzio della Commissione in seguito alla sua lettera 14 marzo 1995 costituisca una decisione implicita avente il carattere di un atto impugnabile e che la Commissione abbia del pari adottato una decisione implicita di riunione delle diverse denunce.

Giudizio del Tribunale

31 Occorre ricordare che costituiscono atti o decisioni impugnabili con ricorso d'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificandone in misura rilevante la situazione giuridica (v. sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9). Il mero silenzio di un'istituzione non può produrre simili effetti, a meno che tale conseguenza non sia espressamente prevista da una disposizione di diritto comunitario.

32 Il diritto comunitario prevede, in taluni casi specifici, che il silenzio di un'istituzione ha il valore di decisione allorché tale istituzione sia stata invitata a prendere posizione ed essa non si sia espressa alla scadenza di un determinato

termine. In mancanza di tale disposizione espressa, che fissa un termine alla scadenza del quale si ritiene adottata una decisione implicita e definito il suo contenuto, l'inerzia di un'istituzione non può essere equiparata a una decisione, salvo voler mettere in discussione il sistema dei mezzi di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato.

33 Ora, i regolamenti n. 17 e n. 99/63 non prevedono che il silenzio della Commissione, a seguito di una domanda di comunicazione di documenti, abbia il valore di decisione implicita di rigetto. Se la domanda rimane senza seguito, il denunciante può inviare alla Commissione una diffida ai sensi dell'art. 175 del Trattato e proporre, eventualmente, un ricorso per carenza, ovvero far valere qualsiasi eventuale illegittimità che ne risulti nell'ambito di un ricorso per annullamento della decisione adottata dalla Commissione al termine del procedimento.

34 Ne consegue che l'astensione della Commissione dal fare seguito alla richiesta della ricorrente diretta ad ottenere la trasmissione di taluni documenti non può essere qualificata come decisione impugnabile.

35 Nel caso di specie, non esistevano neanche, al momento della presentazione del presente ricorso, atti interpretabili, in analogia con la soluzione adottata nelle sentenze della Corte 19 ottobre 1995, causa C-19/93 P, Rendo e a./Commissione (Racc. pag. I-3319, punti 28 e 29), e del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-16/91 R, Rendo e a./Commissione (Racc. pag. II-1827), come decisioni parziali di rigetto. Vero è che la ricorrente ha ottenuto, in allegato alla comunicazione ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63 recante la data del gennaio 1997, la trasmissione di una parte dei documenti richiesti. Cionondimeno, essendo questa trasmissione successiva alla presentazione dei ricorsi oggetto della presente sentenza, essa non può essere impugnata nell'ambito di questo procedimento.

36 Per quanto riguarda poi la pretesa decisione implicita di riunione dei fascicoli, basti rilevare che la ricorrente non ha provato che una tale decisione sia stata adottata, né ha dimostrato in che modo una riunione dei fascicoli le arrecherebbe

pregiudizio. In particolare, la censura secondo cui la Commissione avrebbe trasmesso ad altri denuncianti documenti prodotti dalla ricorrente non è suffragata da alcun elemento del fascicolo.

37 Ne consegue che le domande di annullamento sono irricevibili.

Sulla ricevibilità delle domande di risarcimento danni

Argomenti delle parti

38 La Commissione fa valere che l'irricevibilità del ricorso per risarcimento danni deriva da quella del ricorso per carenza. Essa ritiene inoltre che la domanda non soddisfi le condizioni fissate dalle disposizioni dell'art. 19 dello Statuto (CE) della Corte, applicabile al Tribunale ai sensi dell'art. 46, primo comma, dello Statuto stesso e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale. Infine, essendo il ricorso per carenza divenuto senza oggetto, lo stesso si sarebbe verificato per il ricorso per risarcimento danni.

39 La ricorrente invoca l'autonomia dei mezzi di tutela giurisdizionale. Essa sostiene che non si può dedurre dalla giurisprudenza della Corte, secondo la quale il ricorso per carenza non ha più oggetto quando l'istituzione convenuta ha preso posizione nel corso del procedimento, che non vi sia stata carenza precedentemente. Di conseguenza, non sarebbe venuto meno l'oggetto del ricorso per risarcimento danni.

40 La ricorrente contesta alla Commissione il fatto di aver trattato la sua denuncia in modo dilatorio, sebbene essa le avesse fornito elementi di prova completi. Essa fa valere che la carenza della Commissione le causa un danno in quanto ritarda il procedimento intentato dinanzi ai giudici francesi contro la PSA per farle sanare il suo passivo di FRF 14 milioni. Il danno causato dalla carenza della Commissione potrebbe essere valutato in misura pari all'importo degli interessi prodotti dalla somma di FRF 14 milioni al tasso del 10%, vale a dire a euro 200 000 annui. Essa aggiunge di non poter chiedere dinanzi ai giudici nazionali il risarcimento di tale danno.

Valutazione del Tribunale

41 Ai sensi dell'art. 19 dello Statuto della Corte e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, ogni ricorso deve contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Detta indicazione deve essere sufficientemente chiara e precisa, al fine di consentire alla parte convenuta di predisporre le proprie difese e al Tribunale di decidere sul ricorso, se del caso, senza altre informazioni a sostegno. Per garantire la certezza del diritto e una buona amministrazione della giustizia occorre, affinché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso si fonda emergano, per lo meno sommariamente, ma in modo coerente e comprensibile, dal testo dell'istanza stessa (v. ordinanza del Tribunale 29 novembre 1993, causa T-56/92, Koelman/Commissione, Racc. pag. II-1267, punto 21, e sentenza del Tribunale 6 maggio 1997, causa T-195/95, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. II-679, punto 20).

42 Per essere conforme a tali requisiti, un ricorso inteso al risarcimento del danno causato da un'istituzione comunitaria deve contenere elementi che consentano di identificare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione, le ragioni per le quali egli ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento e il

danno che asserisce di aver subito nonché il carattere e l'entità di tale danno (sentenza del Tribunale 18 settembre 1996, causa T-387/94, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-961, punto 107).

43 Nel caso di specie, nelle sue memorie, la ricorrente contesta alla Commissione il fatto di aver preso in esame la sua denuncia in ritardo e sostiene che tale ritardo le ha causato un danno.

44 Ciononostante, per quanto attiene alla natura e all'entità di tale danno, nonché al nesso di causalità, la ricorrente si limita ad alludere, senza fare precisazioni, ad un'azione di risarcimento danni da essa intentata contro la PSA dinanzi ai giudici francesi. La ricorrente fa altresí riferimento, in tale contesto, al «sanamento del suo passivo», senza tuttavia precisare quale sia la base, nel diritto nazionale, su cui tale azione si fonda. Essa non indica concretamente neanche in quale stadio si trovi tale procedimento nè quali siano i motivi difensivi dedotti dalla PSA. Certo, essa sostiene che il suo risarcimento ad opera del giudice nazionale è ritardato fino a che la Commissione non si sia pronunciata sulla sua denuncia, ma non fornisce alcuna indicazione concreta circa l'incidenza di un'eventuale decisione della Commissione sulla pronuncia che sarà emanata dal giudice nazionale. Essa menziona inoltre una domanda di sospensione del giudizio formulata dalla PSA, senza tuttavia aggiungere alcuna precisazione relativamente alla data o ai motivi di tale domanda, né al seguito che le è stato o che avrebbe potuto esserle riservato.

45 Il ricorso non consente pertanto di conoscere il carattere e l'entità del danno che la ricorrente ritiene di aver subito, né di identificare il nesso di causalità tra tale preteso danno e il controverso comportamento della Commissione. Esso non consente quindi né al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato, né alla Commissione di provvedere alla propria difesa.

46 Ne discende che i requisiti fissati dall'art. 19 dello Statuto della Corte e dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale non sono soddisfatti.

47 Di conseguenza, il ricorso per risarcimento danni è irricevibile.

Sulla causa T-45/96

Sulla domanda di accertamento di carenza

48 Il presente ricorso per carenza è divenuto senza oggetto, dato che, da un lato, la Commissione ha inviato alla ricorrente, il 27 gennaio 1997, una comunicazione ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63, e, dall'altro, il 5 gennaio 1999 è stata adottata una decisione definitiva di rigetto della denuncia della ricorrente.

49 Non occorre dunque più statuire sul ricorso per carenza.

Sulle domande di annullamento e di risarcimento danni

50 Nelle cause T-45/96 e T-190/95, la ricorrente presenta domande identiche, riguardanti le stesse pretese decisioni ed il risarcimento dello stesso danno. A sostegno di tali domande, essa fa valere gli stessi motivi ed argomenti.

51 Ne consegue che le domande di annullamento e di risarcimento danni nella causa T-45/96 sono irricevibili per le stesse ragioni esposte nell'esame della causa T-190/95.

Sulle spese

52 Essendo risultata soccombente nella causa T-190/95, la ricorrente dev'essere condannata alla spese, conformemente all'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

53 Nella causa T-45/96, non occorre più statuire sul ricorso per carenza, per cui il Tribunale può decidere sulle spese in via equitativa, conformemente all'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura. Per contro, la ricorrente è risultata soccombente per quanto riguarda le sue domande di annullamento e di risarcimento danni. Pertanto, il Tribunale ritiene che occorra fare applicazione dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura e decidere che ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso nella causa T-190/95 è irricevibile.**

2) **Non occorre più statuire sulla domanda di accertamento di carenza nella causa T-45/96.**

3) **Il ricorso nella causa T-45/96 è, per il resto, irricevibile.**

4) **La ricorrente è condannata alle spese della causa T-190/95. Ciascuna parte sopporterà le proprie spese relative alla causa T-45/96.**

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 dicembre 1999.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf