# SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
8 marzo 1995 *

Nella causa T-34/93,

**Société Générale**, società di diritto francese, con sede in Parigi, con l'avv. Robert Saint-Esteben, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal signor Enrico Traversa, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Hervé Lehman, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 1° aprile 1993, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 11, n. 5, del rego-

* Lingua processuale: il francese.

lamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), nonché al risarcimento del danno che la ricorrente ritiene di aver subito per effetto della detta decisione,

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

composto dai signori K. Lenaerts, presidente, R. Schintgen e R. García-Valdecasas, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 9 novembre 1994,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Fatti del ricorso

1 Con lettera 12 settembre 1992 la Commissione, facendo riferimento ai «Fascicoli IV/30.717-A-Eurocheque: accordo di Helsinki e IV/30.717-B-Eurocheque: accordo Package Deal», inviava alla Société Générale una richiesta di informazioni ex art. 11 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'appli-

cazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204, in prosieguo: il «regolamento n. 17»).

2 La richiesta di informazioni veniva formulata nel seguente contesto: il 31 ottobre 1980 i raggruppamenti bancari nazionali, in rappresentanza degli organismi finanziari di ciascuno degli Stati che aderiscono al sistema Eurocheque, concludevano un accordo detto «Package Deal» sulle commissioni, sulle date di valuta e sull'incasso centralizzato degli eurocheque uniformi emessi in moneta locale e sull'apertura del settore non bancario. Tale accordo, stipulato per un periodo di cinque anni a partire dal 1° maggio 1981 nell'ambito degli accordi Eurocheque, stabiliva i seguenti principi:

— il settore commerciale (boutique, grandi magazzini, stazioni di servizio, alberghi e ristoranti) deve essere aperto ufficialmente all'accettazione di eurocheque uniformi ed essere informato delle condizioni di garanzia;

— gli eurocheque uniformi devono essere tratti nella moneta del paese straniero visitato;

— una commissione dell'1,25% dell'ammontare dell'assegno, senza limite minimo, sarà applicata ad ogni eurocheque uniforme tratto all'estero in moneta locale. Tale commissione non è più prelevata dalla banca negoziatrice all'atto del pagamento, né dall'esercizio commerciale all'atto dell'accettazione dell'assegno, ma è pagata al momento del rimborso degli assegni da parte della centrale di compensazione.

3 In occasione della riunione dell'Assemblea Eurocheque, svoltasi ad Helsinki nei giorni 19 e 20 maggio 1983, le banche e le istituzioni finanziarie francesi stipulavano con l'Assemblea Eurocheque un «accordo sull'accettazione da parte dei commercianti in Francia degli assegni eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere» (in prosieguo: l'«accordo di Helsinki»). Nell'ambito di tale accordo, le banche e le

istituzioni finanziarie francesi convenivano con la comunità internazionale Eurocheque che i commercianti aderenti al Groupement Carte bleue e/o alla Eurocard France SA avrebbero accettato, a decorrere dal 1° dicembre 1983, gli assegni eurocheque esteri emessi in franchi francesi a pagamento di beni e servizi alle stesse condizioni praticate dalle organizzazioni menzionate. Conseguentemente, il Groupement Carte bleue, da un lato, il Crédit Agricole e il Crédit Mutuel, dall'altro, si impegnavano in particolare ad adottare le seguenti misure: «Per gli acquisti pagati con eurocheque, i membri del Groupement Carte bleue e di Eurocard addebiteranno ai commercianti iscritti presso la loro organizzazione una commissione che non potrà essere superiore a quella applicabile ai pagamenti effettuati con Carte bleue e con Eurocard».

4 Il 10 dicembre 1984, la Commissione emanava la decisione 85/77/CEE, relativa ad una procedura a norma dell'articolo 85 del Trattato CEE (IV/30.717 — Eurocheques uniformi; GU 1985, L 35, pag. 43), nella quale dichiarava l'inapplicabilità delle disposizioni dell'art. 85, n. 1, all'accordo Package Deal per il periodo 7 luglio 1982 - 30 aprile 1986.

5 Il 5 maggio 1986 la Eurocheque International chiedeva alla Commissione il rinnovo dell'esenzione prevista per l'accordo Package Deal.

6 Il 16 dicembre 1987 la Eurocheque International notificava alla Commissione il testo del nuovo accordo Package Deal, stipulato il 5 giugno 1987 per una durata indeterminata, con decorrenza dal 1° gennaio 1988.

7 Il 31 luglio 1990 la Commissione inviava alla Eurocheque International una comunicazione degli addebiti relativa sia al nuovo accordo Package Deal sia all'accordo di Helsinki. In stessa data veniva inviata al Groupement des cartes bancaires «CB» (in prosieguo: il «Groupement "CB"») una comunicazione degli addebiti vertente esclusivamente sull'accordo di Helsinki.

8 Il 22 maggio 1991 il Groupement «CB» informava la Commissione della decisione dell'Assemblea Eurocheque di denunziare gli accordi di Helsinki in seguito all'opposizione manifestata dai servizi della Commissione.

9 In data 5 giugno 1991 la Eurocheque International informava la Commissione di essere disposta a porre fine all'accordo di Helsinki.

10 Il 25 marzo 1992 la Commissione adottava la decisione 92/212/CEE, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 85 del Trattato CEE (IV/30.717-A-Eurocheque: accordo di Helsinki; GU L 95, pag. 50). Il Groupement «CB» e la Eurocheque International (divenuta nel frattempo Europay International) proponevano separatamente, in data 25 maggio 1992, un ricorso avverso la detta decisione. Con sentenza 23 febbraio 1994 il Tribunale annullava gli artt. 1 e 3 della decisione della Commissione per la parte in cui fanno riferimento alla Eurocheque International e fissava l'importo dell'ammenda inflitta al Groupement «CB» in 2 000 000 di ECU (cause riunite T-39/92 e T-40/92, CB e Europay/Commissione, Racc. pag. II-49).

11 Nella richiesta di informazioni sopra menzionata del 12 settembre 1992, con riferimento «Fascicoli IV/30.717-A-Eurocheque: accordo di Helsinki e IV/30.717-B-Eurocheque: accordo Package Deal», la Commissione ricordava che l'accordo di Helsinki, che era stato oggetto di una decisione di divieto con irrogazione di ammende adottata dalla Commissione il 25 marzo 1992, operava una distinzione di massima fra tre diverse categorie di assegni eurocheque esteri emessi in Francia, vale a dire gli eurocheque emessi per contanti presso gli sportelli bancari, gli eurocheque emessi presso i commercianti francesi iscritti al Groupement «CB» e, infine, gli eurocheque esteri emessi in Francia presso commercianti che non aderiscono al Groupement «CB» o a favore di privati; l'accordo Package Deal, invece, stipulato nel 1980 e che fruiva di una decisione di esenzione adottata dalla Commissione il 10 dicembre 1984, non prevedeva affatto tale diversità di trattamento. La Commissione, avendo rilevato che la risoluzione dell'accordo di Helsinki decisa dalle

banche francesi nel 1991 aveva messo fine a questa differenziazione ingiustificata fra tre categorie di eurocheque, che — a suo parere — non era stata affatto prevista dall'accordo Package Deal, giungeva alla conclusione che il complesso degli assegni eurocheque esteri emessi in Francia doveva essere sottoposto al regime unico previsto dall'accordo Package Deal, limitatamente agli assegni eurocheque di importo inferiore all'importo massimo di compensazione oltre il quale tali assegni vengono esclusi dal sistema Eurocheque e assimilati ai trasferimenti bancari provenienti dall'estero. Ebbene, una cittadina francese, beneficiaria di un assegno eurocheque estero tratto su una banca tedesca, aveva segnalato alla Commissione che la Société Générale le aveva fatturato una commissione pari a 92,50 FF quando, ai sensi dell'accordo Package Deal, non avrebbe dovuto esservi alcun addebito. La Commissione, dopo aver invitato la Société Générale a fornirle spiegazioni al riguardo, precisava che la richiesta di informazioni «era volta a consentire alla Commissione di integrare le informazioni fornite dalla denunciante per darle modo di valutare, avvalendosi di una completa conoscenza dei fatti nel loro effettivo contesto economico, la compatibilità delle intese o dei comportamenti controversi con le norme della Comunità in materia di concorrenza». Le informazioni sollecitate costituivano l'oggetto di un questionario allegato alla richiesta.

12 Nella sua risposta in data 12 ottobre 1992, la Société Générale rilevava che l'esposizione dei motivi non le consentiva di comprendere la portata del dovere di collaborazione ad essa incombente. Poiché l'inchiesta veniva presentata come diretta ad integrare le informazioni in possesso della Commissione sulle circostanze in cui la Société Générale aveva addebitato una commissione di 92,50 FF ad una cliente, titolare di un conto personale, la quale aveva presentato all'incasso un assegno eurocheque di 4 710 FF tratto su una banca tedesca, la Société Générale affermava che «non è chiaro quale possa essere la base giuridica dell'indagine che sembra non avere alcuna attinenza con il duplice oggetto menzionato quale riferimento della richiesta». La ricorrente rilevava che il caso di specie riguardava un assegno emesso a favore di un privato, mentre l'accordo di Helsinki disciplina l'accettazione da parte dei commercianti in Francia degli assegni eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere. Essa sottolineava inoltre che l'accordo Package Deal riguarda esclusivamente gli eurocheque utilizzati nell'ambito del settore bancario e commerciale. La Société Générale era quindi giunta alla conclusione che il contenuto dei quesiti posti lasciava presumere che essi mirassero in realtà a trovare argomenti per avvalorare le tesi difensive della Commissione nell'ambito del ricorso precedentemente proposto dinanzi al Tribunale dal Groupement «CB» e dalla Eurocheque International avverso la decisione della Commissione 25 marzo 1992.

13 Con lettera 23 ottobre 1992 la Commissione sottolineava che, nell'ambito del procedimento da essa avviato il 19 luglio 1990 in seguito alla richiesta di rinnovo dell'esenzione dell'accordo Package Deal presentata dalla Eurocheque International, era importante che la Société Générale rispondesse ai quesiti che le erano stati posti al fine di consentire alla Commissione di far chiarezza sulla situazione creatasi in seguito alla risoluzione dell'accordo di Helsinki che doveva porre fine alla distinzione, ritenuta ancora valida dalla Société Générale, fra tre categorie di assegni eurocheque. La Commissione invitava infine la Société Générale a rispondere alle domande che le erano state poste entro tre settimane dal ricevimento della lettera.

14 Il 16 novembre 1992 la Société Générale rispondeva alla Commissione che i suoi accertamenti erano fondati su un'errata interpretazione della portata dell'accordo Package Deal e dell'accordo di Helsinki, interpretazione che era oggetto di un ricorso proposto dinanzi al Tribunale dal Groupement «CB» e dalla Europay International e di cui era opportuno, a suo parere, attendere l'esito. Quanto ai fatti menzionati nella denuncia pervenuta alla Commissione, la Société Générale ricordava che riscuote su tutti gli assegni eurocheque presentati da un soggetto che non eserciti un'attività commerciale le stesse commissioni applicate agli assegni esteri e non percepisce, per queste operazioni, la commissione interbancaria prevista dall'accordo Package Deal, poiché gli assegni emessi a favore di privati vengono incassati mediante trasmissione diretta ai suoi corrispondenti esteri e non mediante le procedure ed il sistema di compensazione Eurocheque.

15 Nella sua risposta in data 1° dicembre 1992, la Commissione considerava che il giudizio sull'opportunità di attendere l'esito del ricorso proposto dinanzi al giudice comunitario per proseguire il procedimento avviato in relazione all'accordo Package Deal non fosse di competenza della Société Générale. Secondo la Commissione, le indicazioni imprecise ed estremamente sintetiche fornite dalla Société Générale non rappresentavano le risposte che essa poteva legittimamente attendersi in esito alla richiesta di informazioni del 12 settembre 1992; essa precisava inoltre che la presente lettera costituiva l'ultimo sollecito inviato alla ricorrente.

16 Il 1° aprile 1993 la Commissione adottava la decisione C(93) 746 def. il cui dispositivo aveva il seguente tenore:

«*Articolo 1*

La Société Générale è tenuta a trasmettere, entro due settimane dalla data di notifica della presente decisione, le informazioni di cui all'allegato della decisione stessa.

*Articolo 2*

In caso di inottemperanza alla richiesta di informazioni nei termini stabiliti nel precedente articolo 1, verrà inflitta alla Société Générale una penale di 1 000 ECU per ogni giorno di ritardo a far data dalla scadenza del termine di due settimane dalla notifica della presente decisione.

*Articolo 3*

(...)».

17 In seguito alla notifica della decisione, la Société Générale, in considerazione delle penalità di mora fissate, rispondeva al questionario in data 19 aprile 1993. Tuttavia, essa rimaneva del parere di non essere tenuta a rispondere alla richiesta di informazioni poiché la portata dei quesiti formulati era così estesa da apparire sproporzionata rispetto alla denuncia pervenuta alla Commissione, considerato che una parte delle domande formulate riguardava l'applicazione da parte della Société Générale dell'accordo di Helsinki, anteriormente alla risoluzione dello stesso nel 1991, e che i principi generali del diritto processuale, in particolare le norme relative all'onere della prova, non consentono alla Commissione di obbligare

un'impresa a rivelare l'esistenza di un'infrazione, e ciò anche se, per ipotesi, la validità della decisione 25 marzo 1992 venisse confermata dal Tribunale.

## Procedimento e conclusioni delle parti

18 Stando così le cose, la ricorrente ha proposto il presente ricorso con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 1° giugno 1993.

19 Il 6 ottobre 1994 il Tribunale, sentite le parti, ha deciso di rimettere la causa alla Quarta Sezione composta di tre giudici.

20 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia il Tribunale ha rivolto alla ricorrente un quesito al quale essa ha risposto con lettera 19 ottobre 1994. Le parti sono state sentite nelle loro difese orali e nelle loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza del 9 novembre 1994.

21 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare ricevibile la domanda di annullamento proposta dalla Société Générale ed accoglierla;

e, di conseguenza,

— annullare la decisione della Commissione 1° aprile 1993;

— dichiarare pertanto che la lettera di risposta della Société Générale del 19 aprile 1993 dev'essere tolta dal fascicolo del procedimento al pari di tutte le domande della Commissione (lettere 12 settembre 1992, 23 ottobre 1992 e 1° dicembre 1992);

— dichiarare ricevibile il ricorso della Société Générale diretto a far riconoscere la responsabilità extracontrattuale della Commissione ed accoglierlo;

— di conseguenza, condannare la Commissione a pagare alla Société Générale 1 FF quale indennizzo per il danno morale e materiale subito;

— condannare la Commissione a tutte le spese.

22 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso proposto dalla Société Générale, diretto all'annullamento della decisione della Commissione 1° aprile 1993;

— respingere la domanda diretta a far condannare la Commissione al pagamento di 1 FF;

— condannare la Société Générale a tutte le spese.

**Sulle conclusioni dirette all'annullamento della decisione 1° aprile 1993**

23 A sostegno della domanda di annullamento la ricorrente deduce in sostanza tre motivi. Il primo motivo è fondato sulla violazione dell'art. 11 del regolamento

n. 17, il secondo sulla violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CEE (ora Trattato CE, in prosieguo: il «Trattato») ed il terzo sulla violazione dei diritti della difesa.

*Sulla violazione dell'art. 11 del regolamento n. 17*

Sintesi degli argomenti delle parti

24 La ricorrente fa valere che la Commissione ha violato l'art. 11 del regolamento n. 17 omettendo di indicare con chiarezza e precisione le basi giuridiche e lo scopo della richiesta di informazioni nonché il nesso tra le informazioni richieste e l'infrazione allegata.

25 Per quanto riguarda, anzitutto, le basi giuridiche della richiesta di informazioni, la ricorrente osserva che la Commissione, pur avendo richiamato gli artt. 85 e 86 del Trattato nella motivazione della decisione impugnata, si limita, nei 'considerando' della medesima decisione, a menzionare la questione della conformità del comportamento della Société Générale «alle norme comunitarie in materia di concorrenza», senza precisare in alcun modo se si tratti dell'art. 85 e/o dell'art. 86.

26 La ricorrente contesta inoltre alla Commissione di non aver precisato con sufficiente chiarezza se la richiesta di informazioni aveva ad oggetto un accertamento su eventuali infrazioni imputabili alla Société Générale o se era diretta a ragguagliare la Commissione sulla «situazione attuale» per valutare la legittimità dell'accordo Package Deal nell'ambito di un preciso procedimento a carico di persone giuridiche diverse dalla Société Générale o ancora a riaprire il procedimento relativo all'accordo di Helsinki.

27 La ricorrente sostiene in proposito di aver potuto ritenere, sulla scorta della lettera della Commissione 12 settembre 1992, di essere stata interpellata in seguito alla denuncia inviata da una sua cliente in ordine ad un'eventuale infrazione di cui si sarebbe resa direttamente responsabile. Ebbene, non è chiaro secondo la ricorrente come la riscossione di quella commissione, effettuata secondo la Commissione in violazione di un accordo tra imprese o associazioni d'imprese, possa costituire un'infrazione alle norme del Trattato in materia di concorrenza.

28 Il riferimento ai «Fascicoli IV/30.717-A-Eurocheque: accordo di Helsinki e IV/30.717-B-Eurocheque: accordo Package Deal», che figurava nella detta lettera, lasciava presumere che la richiesta di informazioni andasse collocata nel contesto di procedimenti precedenti che non riguardavano la Société Générale, bensì soggetti terzi quali il Groupement «CB» e la Europay International.

29 La seconda lettera della Commissione, inviata alla Société Générale il 23 ottobre 1992 in seguito alla risposta di quest'ultima del 12 ottobre 1992, precisava indubbiamente lo scopo della richiesta di informazioni, sottolineando che essa rientrava nell'ambito del «procedimento avviato dalla Commissione il 19 luglio 1990, in seguito alla richiesta di rinnovo dell'esenzione dell'accordo Package Deal, presentata dalla Eurocheque (...)», ma continuava a far riferimento, da un lato, al procedimento «IV/30.717-A-Eurocheque: accordo di Helsinki», nonostante il procedimento relativo all'accordo di Helsinki fosse già stato concluso con una decisione definitiva della Commissione, e, dall'altro, ad un'infrazione imputabile alla stessa Société Générale facendo menzione di una denuncia presentata a suo carico. Neppure il testo della decisione stessa forniva chiarimenti al riguardo.

30 La ricorrente contesta inoltre alla Commissione di non aver chiarito il nesso tra i quesiti posti e l'infrazione allegata. A tale riguardo essa fa valere che i fatti richiamati dalla Commissione, quali risultano dalla denuncia pervenuta, vale a dire la riscossione di una commissione su un assegno eurocheque estero presentato alla Société Générale da un privato, non hanno alcun collegamento con l'accordo di Helsinki, il quale riguarda, come appare dal suo stesso titolo, l'accettazione da parte dei commercianti in Francia degli assegni eurocheque tratti su istituzioni finanziarie estere.

31 Del pari, la ricorrente sostiene che i quesiti vertenti sull'accordo Package Deal non presentano alcun nesso con il comportamento che le viene contestato né con le finalità dell'inchiesta, poiché, a suo parere, l'accordo Package Deal riguarda esclusivamente gli assegni eurocheque utilizzati nell'ambito del settore bancario e, a determinate condizioni, del settore commerciale. Ebbene, emerge con chiarezza dalla decisione di esenzione dell'accordo Package Deal del 10 dicembre 1984 che l'apertura agli assegni eurocheque del settore non bancario, prevista a titolo sperimentale, riguardava soltanto i commercianti e non i privati.

32 La ricorrente ne deduce che, considerata l'ambiguità della richiesta di informazioni in ordine alle sue esatte finalità, poteva legittimamente rifiutarsi di rispondervi e che la decisione impugnata dev'essere annullata.

33 La Commissione sostiene che la richiesta di informazioni inviata alla Société Générale il 12 settembre 1992 soddisfa le prescrizioni dell'art. 11, n. 3, del regolamento n. 17, com'è stato interpretato dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale.

34 Essa ritiene anzitutto di aver indicato chiaramente le basi giuridiche della richiesta avendo precisato che la lettera costituiva una formale richiesta di informazioni presentata a norma dell'art. 11 del regolamento n. 17 e che intendeva valutare la compatibilità delle intese o dei comportamenti controversi alla luce delle norme comunitarie in materia di concorrenza.

35 La Commissione considera inoltre che, avendo fatto riferimento alla decisione relativa all'accordo di Helsinki e al principio secondo cui il beneficiario di un assegno eurocheque deve riceverne l'integralità dell'importo, sancito a suo parere dall'accordo Package Deal, essa ha evidenziato con chiarezza, nella sua lettera 12 settembre 1992, che la richiesta di informazioni era diretta a verificare se, vista la denuncia inviatale dalla beneficiaria di un assegno eurocheque estero che si era vista addebitare una commissione dalla Société Générale, vi fosse un'intesa relativa alla riscossione di commissioni all'incasso di assegni eurocheque esteri a carico dei clienti.

36 Essa rileva infine che la base giuridica e lo scopo della richiesta di informazioni risultano chiaramente dalla lettura combinata dei punti 1-5 e 7-12 della decisione impugnata.

Giudizio del Tribunale

37 Occorre ricordare in via preliminare che, in forza dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 17, la Commissione può rivolgere alle imprese richieste di informazioni al fine di raccogliere tutti i dati necessari per l'assolvimento dei compiti affidatile dall'art. 89 e dalle norme emanate in applicazione dell'art. 87 del Trattato.

38 Si deve inoltre ricordare che l'art. 11 del regolamento n. 17 subordina l'esercizio da parte della Commissione del potere di richiedere informazioni al rispetto di una procedura in due fasi, di cui la seconda, che comporta l'adozione ad opera della Commissione stessa di una decisione che «precisa le informazioni richieste», può essere avviata solo se la prima fase, caratterizzata dall'invio alle imprese o associazioni di imprese di una domanda di informazioni, è stata tentata senza successo (sentenza della Corte 26 giugno 1980, causa 136/79, National Panasonic/Commissione, Racc. pag. 2033, punto 10).

39 L'art. 11 stabilisce altresì, nel n. 3, che la Commissione deve indicare nella richiesta di informazioni «le basi giuridiche e lo scopo della domanda».

40 Come ha dichiarato la Corte in una materia analoga a quella dell'art. 11, nella sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione (Racc. pag. 2859, punto 29), relativa ai poteri di accertamento attribuiti alla Commissione dall'art. 14 del regolamento n. 17, l'obbligo imposto alla Commissione di

indicare le basi giuridiche e lo scopo della richiesta di informazioni costituisce un'esigenza fondamentale allo scopo non solo di evidenziare il carattere motivato della richiesta di informazioni nei confronti delle imprese interessate, ma anche di consentire alle stesse di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione pur facendo salvi al contempo i loro diritti di difesa. Ne consegue che la Commissione può chiedere soltanto la comunicazione di informazioni che le consentano di accertare le presunzioni di violazione che giustificano lo svolgimento dell'inchiesta e sono indicate nella richiesta di informazioni (sentenza del Tribunale 12 dicembre 1991, causa T-39/90, SEP/Commissione, Racc. pag. II-1497, punto 25).

41 Di conseguenza occorre accertare se, nel caso di specie, la Commissione, esercitando il potere ad essa spettante di rivolgere una richiesta di informazioni alla ricorrente, abbia agito nei limiti dell'assolvimento dei compiti incombentile in forza del regolamento n. 17 e se il procedimento in due fasi prescritto dall'art. 11 del regolamento n. 17 si sia svolto regolarmente.

42 Si deve ricordare, anzitutto, che nella lettera 12 settembre 1992 la Commissione, dopo aver contestato la differenziazione, a suo parere ingiustificata, operata nel trattamento di un assegno eurocheque estero emesso in Francia, a seconda che sia emesso presso uno sportello bancario o dato in pagamento ad un commerciante o ad un privato, per quanto riguarda la commissione addebitata al beneficiario, ha rilevato che l'abbandono dell'accordo di Helsinki nel 1991 da parte delle banche francesi ha fatto rientrare il complesso degli assegni eurocheque esteri emessi in Francia nel regime unico previsto dall'accordo Package Deal. La Commissione, facendo riferimento al caso di una cittadina francese che le aveva denunciato di essersi vista addebitare dalla Société Générale una commissione non prevista dall'accordo Package Deal, all'atto dell'incasso di un assegno eurocheque tratto su una banca tedesca, ha invitato la ricorrente a fornirle spiegazioni al riguardo al fine di «integrare le informazioni fornite dalla denunciante, per darle modo di valutare, avvalendosi di una completa conoscenza dei fatti nel loro effettivo contesto economico, la compatibilità delle intese o dei comportamenti controversi con le norme della Comunità in materia di concorrenza».

43 Si deve inoltre ricordare che la Commissione, dopo il rifiuto opposto dalla ricorrente di ottemperare alla richiesta di informazioni, ha precisato, con lettera 23 ottobre 1992, che tale richiesta si inseriva «nell'ambito del procedimento avviato dalla Commissione il 19 luglio 1990, in seguito alla richiesta di rinnovo dell'esenzione dell'accordo Package Deal, presentata dalla Eurocheque» e che le domande formulate erano state poste per consentirle «di far chiarezza sulla situazione creatasi in seguito alla risoluzione dell'accordo di Helsinki che doveva porre fine alla distinzione, da voi ritenuta ancora valida, fra tre categorie di assegni eurocheque».

44 Il Tribunale ritiene che la Commissione, avendo effettuato tale precisazione senza modificare l'oggetto della richiesta iniziale formulata il 12 settembre 1992, abbia eliminato ogni ambiguità che poteva nascere nel destinatario della richiesta di informazioni per il fatto che l'accordo Package Deal, concluso il 31 ottobre 1981, e l'accordo di Helsinki, stipulato in data 19 e 20 maggio 1983, non erano più in vigore all'epoca della richiesta stessa.

45 Emerge così dalla lettura combinata della prima lettera 12 settembre 1992 e di quella successiva 23 ottobre 1992 che è esclusivamente nell'ambito del procedimento amministrativo di notifica e di richiesta di esenzione del nuovo accordo Package Deal che la Commissione, cogliendo l'occasione di una denuncia ad essa pervenuta, ha ritenuto di dover verificare i termini e la portata della situazione di fatto e di diritto relativa alla remunerazione del servizio d'incasso di un assegno eurocheque tratto su una banca estera e presentato all'incasso da un privato presso la ricorrente.

46 Del pari, nella decisione impugnata adottata il 1° aprile 1993 in seguito al rifiuto opposto dalla Société Générale di trasmettere le informazioni richieste, la Commissione ha sottolineato lo scopo della richiesta di informazioni, riproducendo testualmente i termini delle lettere sopra menzionate e precisando che essa intendeva integrare le informazioni in suo possesso circa le condizioni applicate dalla Société Générale agli assegni eurocheque esteri per poter valutare se il comportamento

contestato dalla denunciante e le condizioni che venivano o vengono applicate dalla Société Générale all'atto dell'incasso di assegni eurocheque esteri siano o meno conformi alle norme comunitarie in materia di concorrenza.

47 Di conseguenza, il Tribunale ritiene che la Commissione, agendo nell'ambito dell'istruzione della richiesta di esenzione del nuovo accordo Package Deal concluso il 5 giugno 1987 e notificato il 16 dicembre 1987, poteva legittimamente invitare la ricorrente a fornirle le informazioni relative alle condizioni da essa applicate agli assegni eurocheque tratti su una banca estera per quanto riguarda la remunerazione del servizio d'incasso reso, da un lato, ai beneficiari — siano essi privati o commercianti — e, dall'altro, alle banche degli emittenti dei detti assegni.

48 Ebbene, è pacifico che, sia nella lettera 12 settembre 1992 sia nella lettera 23 ottobre 1992, la Commissione ha esplicitamente contestato la legittimità, ai termini dell'accordo Package Deal, di una remunerazione differenziata del servizio d'incasso di un assegno eurocheque estero, in base alla natura del beneficiario.

49 È altresì pacifico che nella comunicazione degli addebiti inviata alla Eurocheque International in data 31 luglio 1990, citata dalla ricorrente al punto 10 dell'atto introduttivo del ricorso, la Commissione ha lasciato intendere che l'esenzione del nuovo accordo Package Deal sarebbe stata subordinata alla condizione che il beneficiario di un assegno eurocheque ne riceva l'integralità dell'importo all'atto dell'incasso.

50 Stando così le cose, il Tribunale considera che la Commissione poteva, senza trasgredire l'art. 11 del regolamento n. 17, definire la portata degli accertamenti in modo da far emergere con chiarezza, mediante le informazioni richieste, la

situazione di fatto e di diritto relativa alla remunerazione del servizio d'incasso di un assegno eurocheque estero, alla luce, se del caso, dei cambiamenti eventualmente intervenuti per effetto dell'accordo di Helsinki e della sua risoluzione.

51 Di conseguenza, il Tribunale ritiene, da un lato, che i riferimenti tanto all'accordo Package Deal, stipulato il 31 ottobre 1981 e oggetto di una declaratoria di inapplicabilità del 10 dicembre 1984, quanto all'accordo di Helsinki, concluso in data 19 e 20 maggio 1983 e abrogato nel 1991, vadano considerati alla stregua di una mera evocazione del contesto storico nel quale si inserisce il nuovo accordo Package Deal e non erano volti ad indicare l'accordo di Helsinki quale obiettivo della richiesta di informazioni.

52 Dall'altro, il Tribunale considera che la ricorrente non poteva legittimamente opporre, come ha fatto nella sua lettera di risposta del 12 ottobre 1992, l'asserita inapplicabilità dell'accordo Package Deal agli assegni eurocheque esteri presentati all'incasso da un privato che non sia l'emittente dell'eurocheque per sottrarsi all'obbligo di rispondere alla richiesta di informazioni del 12 settembre 1992, poiché l'esame di tale considerazione compete esclusivamente alla Commissione.

53 Dall'insieme delle considerazioni che precedono discende che la ricorrente non poteva fraintendere quali fossero le basi giuridiche e lo scopo della richiesta di informazioni ad essa destinata e che la Commissione, agendo nell'ambito dell'istruzione della richiesta di esenzione del nuovo accordo Package Deal, non ha superato i limiti delle competenze ad essa attribuite dall'art. 11 del regolamento n. 17 invitando la ricorrente a fornirle informazioni materiali, relative alla remunerazione del servizio d'incasso prestato dalla stessa sia ai beneficiari sia alla banca emittente di assegni eurocheque tratti su una banca estera.

54 Di conseguenza, il motivo relativo alla violazione dell'art. 11 del regolamento n. 17 dev'essere respinto.

*Sulla violazione dell'art. 190 del Trattato*

Sintesi degli argomenti delle parti

55 Il motivo relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato è articolato in due parti: la prima rileva l'insufficienza della motivazione, la seconda la contraddittorietà della stessa.

56 In primo luogo, la ricorrente fa valere le gravi imprecisioni che, a suo parere, inficiano la validità della richiesta di informazioni, quale formulata nei diversi scritti inviatile dalla Commissione. Tali testi, che sarebbero stati riprodotti, nella loro sostanza o letteralmente, all'interno della motivazione della decisione, costituirebbero parte integrante di tale decisione, inficiandone di conseguenza la validità.

57 In secondo luogo, la ricorrente argomenta che l'affermazione della Commissione (punto 12 della decisione), secondo cui le informazioni sollecitate le sono necessarie per valutare la compatibilità con le norme comunitarie in materia di concorrenza delle condizioni che venivano o vengono applicate dalla Société Générale per l'incasso degli assegni eurocheque esteri, viene contraddetta dalla decisione stessa, laddove conclude, facendo riferimento alla decisione adottata il 25 marzo 1992, che le condizioni applicate dalle banche francesi agli assegni eurocheque controversi sono da considerarsi illecite.

58 La ricorrente riscontra un'ulteriore contraddizione nel fatto che la Commissione affermi, da un lato, che è in corso l'istruzione di un procedimento relativo all'accordo Package Deal per accertare la compatibilità di tale accordo con l'art. 85, n. 1, e dichiari nel contempo, nella decisione impugnata, che il complesso degli assegni eurocheque esteri emessi in Francia dovrebbe rientrare nel regime unico previsto dall'accordo Package Deal.

59 La Commissione sostiene anzitutto che la motivazione della decisione è esauriente poiché, dopo aver richiamato i precedenti della controversia, l'ambito del procedimento di cui trattasi nonché il caso specifico della denuncia prevenuta contro la Société Générale, essa espone la posizione assunta dalla Commissione in relazione alle commissioni riscosse all'incasso degli assegni eurocheque esteri, ricordando inoltre l'obbligo incombente alla Commissione stessa di valutare le condizioni applicate agli assegni eurocheque esteri alla luce delle norme comunitarie in materia di concorrenza.

60 Essa ritiene inoltre che non vi è alcun elemento di contraddittorietà nell'affermare, da un lato, che le condizioni applicate dalle banche francesi fino al maggio 1991 erano da ritenersi illecite, come ha dichiarato la Commissione nella decisione 25 marzo 1992, e, dall'altro, nel voler chiarire le condizioni applicate in seguito all'abbandono formale dell'accordo di Helsinki intervenuto nel maggio 1991.

61 Parimenti, secondo la Commissione, non è contraddittorio sostenere, da un lato, che il trattamento degli eurocheque dovrebbe rientrare nel regime unico previsto dall'accordo Package Deal e, dall'altro, notificare una comunicazione degli addebiti relativa a tale accordo. Infatti, la comunicazione degli addebiti destinata alla Eurocheque International riguarda il nuovo accordo Package Deal notificato alla Commissione nel 1987, mentre il riferimento di cui al punto 4 della decisione impugnata riguarda l'accordo Package Deal notificato nel 1980 e che è stato oggetto della decisione di esenzione del 10 dicembre 1984.

Giudizio del Tribunale

62 Si deve ricordare, come ha dichiarato la Corte nella sentenza National Panasonic/Commissione, citata (punto 25), in ordine all'art. 14, n. 3, disposizione analoga in materia di accertamenti, che l'art. 11, n. 3, del regolamento n. 17 definisce esso stesso gli elementi essenziali di motivazione della richiesta di informazioni, prescrivendo che vi siano indicati le basi giuridiche e lo scopo della domanda nonché le sanzioni previste dall'art. 15, n. 1, lett. b), nel caso in cui siano fornite informazioni inesatte.

63 A tale riguardo, la Commissione non è tenuta a comunicare al destinatario di una decisione di richiesta di informazioni tutte le informazioni di cui è in possesso quanto ad asserite infrazioni né a procedere ad una rigorosa qualificazione giuridica delle infrazioni stesse, ma deve chiaramente precisare gli indizi che intende verificare (v. sentenza Hoechst/Commissione, citata, punto 41).

64 Nella fattispecie, il Tribunale rileva che la Commissione, avendo menzionato nella sua decisione che le informazioni richieste erano destinate a consentirle di valutare in che misura le condizioni applicate agli assegni eurocheque esteri da una banca francese potessero configurare un'infrazione alle norme comunitarie in materia di concorrenza e che la richiesta di informazioni si collocava nel contesto della richiesta di esenzione del nuovo accordo Package Deal concluso il 5 giugno 1987 e notificato il 16 dicembre 1987, ha chiaramente individuato la base giuridica e lo scopo della richiesta di informazioni. Di conseguenza, la decisione contiene gli elementi essenziali prescritti dall'art. 11, n. 3, del regolamento n. 17.

65 Il Tribunale osserva inoltre che, nei limiti in cui il riferimento all'accordo di Helsinki va considerato alla stregua di una mera evocazione del contesto storico nel quale si colloca il nuovo accordo Package Deal e non è volto ad indicare l'accordo di Helsinki come l'obiettivo stesso della richiesta di informazioni, è legittima e priva di contraddizioni la scelta della Commissione di menzionare, al punto 4 della decisione impugnata, la decisione di divieto con relative sanzioni adottata dalla Commissione il 25 marzo 1992 in relazione all'accordo di Helsinki, ricordando successivamente che, a suo giudizio, l'accordo Package Deal concluso nel 1980 e oggetto di una sua decisione di esenzione del 10 dicembre 1984 osta ad un trattamento differenziato del servizio d'incasso degli eurocheque esteri in base alla natura dei beneficiari.

66 Del pari, il Tribunale rileva che, nella misura in cui, nelle lettere 12 settembre e 23 ottobre 1992 nonché nella decisione impugnata, la Commissione ha contestato la giustificazione di un trattamento differenziato del servizio d'incasso degli assegni

eurocheque in base all'accordo Package Deal concluso nel 1980 e oggetto di una decisione di esenzione nel 1984, essa ha potuto legittimamente e senza contraddirsi, procedendo nell'ambito dell'istruzione della domanda di esenzione del nuovo accordo Package Deal e alla luce dell'abrogazione dell'accordo di Helsinki, chiedere alla ricorrente informazioni sulle condizioni applicate agli assegni eurocheque tratti su una banca estera in ordine alla remunerazione del servizio d'incasso prestato, da un lato, ai beneficiari — siano essi privati o commercianti — e, dall'altro, alla banca degli emittenti dei detti assegni.

67 Ne consegue che il motivo relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato è infondato.

*Sulla violazione dei diritti della difesa*

Sintesi degli argomenti delle parti

68 La ricorrente ricorda, anzitutto, che l'esigenza di chiarezza, precisione e immutabilità nell'individuazione delle basi giuridiche e dello scopo dell'accertamento costituisce un fondamento dei diritti della difesa. Ebbene, nel caso di specie, essa non avrebbe avuto modo di comprendere la portata del suo dovere di collaborazione e dei quesiti formulati.

69 La ricorrente contesta inoltre alla Commissione di aver superato i limiti delle sue competenze, violando l'art. 189 del Trattato, l'art. 11 del regolamento n. 17 ed i principi generali di procedura, avendo invitato la Société Générale ad ammettere, per il tramite delle domande formulate, che essa procedeva, nell'ambito dell'accordo di Helsinki, ad una differenziazione di trattamento, considerata illegittima

dalla Commissione, tra i beneficiari di assegni eurocheque tratti su una banca estera. Ebbene, l'accordo di Helsinki era stato oggetto di una decisione della Commissione avverso la quale il Groupement «CB», cui aderisce la Société Générale, aveva proposto un ricorso, che era pendente dinanzi al Tribunale all'epoca in cui la richiesta di informazioni era stata inviata alla Société Générale.

70 Secondo la Commissione, la richiesta di informazioni ha consentito alla ricorrente di comprendere che, nell'ambito dell'istruzione relativa alla notifica del nuovo accordo Package Deal, era pervenuta alla Commissione una denuncia contro la Société Générale e che la situazione specifica di quest'ultima si è trovata ad essere inserita all'interno del procedimento generale riguardante l'accordo Package Deal. La ricorrente poteva quindi perfettamente valutare il dovere di collaborazione ad essa incombente alla luce degli elementi che le erano stati resi noti.

Giudizio del Tribunale

71 Va ricordato, anzitutto, che nel corso dell'indagine preliminare il regolamento n. 17 riconosce esplicitamente all'impresa inquisita solo alcune garanzie specifiche. Infatti, una decisione con cui vengono richieste informazioni può essere adottata solo dopo che una precedente richiesta sia rimasta senza risposta. Allo stesso modo, una decisione che fissa l'importo definitivo di un'ammenda o di una penalità di mora, nel caso in cui l'impresa interessata non fornisca le informazioni chieste con la decisione, può essere adottata solo dopo che all'impresa interessata sia stata data la possibilità di render nota la sua posizione in proposito (sentenza della Corte 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione, Racc. pag. 3283, punto 26).

72 Il regolamento n. 17 non riconosce, invece, all'impresa nei cui confronti viene svolta un'indagine alcun diritto di sottrarvisi per il motivo che potrebbe risultarne la prova di un'infrazione, da essa compiuta, alle norme sulla concorrenza. Il regolamento le impone, anzi, un obbligo di attiva collaborazione, per cui deve tenere a disposizione della Commissione tutte le informazioni riguardanti l'oggetto dell'indagine.

73 Il rispetto dei diritti della difesa, considerato dalla Corte alla stregua di un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario, impone tuttavia la tutela di alcuni dei detti diritti già in sede di indagine preliminare. Infatti, come ha rilevato la Corte in alcune sentenze (Hoechst/Commissione, citata, punto 15, e Orkem/Commissione, citata, punto 33), anche se i diritti della difesa devono essere rispettati nei procedimenti amministrativi che possono portare all'irrogazione di sanzioni, è necessario evitare che detti diritti vengano irrimediabilmente compromessi nell'ambito di procedure di indagine previa che possono essere determinanti per la costituzione di prove attestanti l'illegittimità del comportamento delle imprese.

74 Di conseguenza, benché per realizzare la finalità perseguita dall'art. 11, nn. 2 e 5, del regolamento n. 17 la Commissione possa obbligare un'impresa a fornirle tutte le informazioni necessarie, pur potendo esse servire ad accertare che l'impresa stessa o un'altra impresa hanno tenuto un comportamento anticoncorrenziale, essa non può però pregiudicare, mediante una richiesta di informazioni, i diritti della difesa riconosciuti all'impresa imponendole l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza dell'infrazione che deve invece essere provata dalla Commissione (v. sentenze della Corte Orkem/Commissione, citata, punti 34 e 35, e 18 ottobre 1989, causa 27/88, Solvay/Commissione, Racc. pag. 3355, pubblicazione sommaria).

75 Nel caso di specie il Tribunale constata che i diritti della difesa della ricorrente non sono stati lesi. Infatti, benché le risposte ai quesiti rivolti dalla Commissione possano comportare per la Société Générale, come ha sostenuto il suo rappresentante in udienza, la necessità di interpretare l'accordo Package Deal, è pur vero che le risposte sollecitate sono di ordine strettamente materiale e non possono considerarsi come atte a costringere la ricorrente ad ammettere l'esistenza di un'infrazione alle norme in materia di concorrenza.

76 Tale considerazione appare ancor più fondata alla luce delle risposte fornite dalla Société Générale nell'ambito del questionario allegato alla richiesta di informazioni, in quanto le dette risposte riportano esclusivamente elementi di fatto e non configurano in alcun modo un'autoincriminazione.

77 Parimenti, per quanto riguarda i punti relativi all'accordo di Helsinki, va ricordato che la decisione della Commissione 25 marzo 1992, la quale dichiarava che l'accordo di Helsinki costituisce un'infrazione all'art. 85, n. 1, del Trattato e respingeva la domanda di esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, formava l'oggetto, alla data della richiesta di informazioni, di un procedimento dinanzi al Tribunale. Tuttavia tale circostanza non è tale da far perdere alla Commissione il suo diritto di raccogliere informazioni relative all'accordo di Helsinki per il solo fatto che le informazioni richieste sarebbero atte a fornire alla Commissione indicazioni sull'evoluzione della situazione in ordine alla remunerazione del servizio d'incasso degli eurocheque esteri per effetto e a seguito dell'abbandono dell'accordo di Helsinki. Infatti la Commissione non può essere privata dei suoi poteri di indagine in relazione a fatti intervenuti successivamente a quelli sanzionati in una decisione, anche qualora tali fatti siano identici a quelli esaminati nella decisione stessa.

78 In ogni caso, è nell'ambito dei ricorsi T-39/92 e T-40/92, proposti avverso la decisione 25 marzo 1992, che il Tribunale avrebbe potuto disattendere, se del caso, gli elementi raccolti in modo illecito dalla Commissione.

79 Di conseguenza, il motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa dev'essere respinto.

*Sulle conclusioni dirette al risarcimento dei danni*

Sintesi degli argomenti delle parti

80 La ricorrente deduce che la Commissione, violando l'art. 11 del regolamento n. 17, l'art. 190 del Trattato nonché i diritti della difesa, ha manifestamente e gravemente trasgredito i limiti ad essa imposti nell'esercizio dei suoi poteri, commettendo un illecito tale da far sorgere la sua responsabilità extracontrattuale.

81 La Commissione nega di aver infranto principi e norme del diritto comunitario tali da determinare l'annullamento della decisione impugnata e, quindi, da comportare una sua responsabilità di natura extracontrattuale. Essa rileva inoltre che, quand'anche la decisione venisse annullata, la responsabilità della Commissione sorge soltanto qualora sussista una violazione specifica di una norma giuridica superiore che tutela i singoli o una trasgressione manifesta e grave dei limiti imposti all'esercizio dei suoi poteri (sentenza del Tribunale 27 giugno 1991, causa T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. II-279, punto 74).

Giudizio del Tribunale

82 Nel caso di specie il Tribunale constata, alla luce di quanto precede, che il provvedimento impugnato non è illegittimo. Stando così le cose, non può ravvisarsi nel comportamento della Commissione alcun illecito comportante la responsabilità della Comunità, onde la domanda di risarcimento dei danni dev'essere respinta (sentenza della Corte 18 aprile 1991, causa C-63/89, Assurances du Crédit/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-1799, punto 28).

83 Emerge dal complesso delle considerazioni che precedono che il ricorso dev'essere interamente respinto.

## Sulle spese

84 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente e dev'essere quindi condannata alle spese, conformemente alle conclusioni della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) La ricorrente è condannata alle spese.**

Lenaerts Schintgen García-Valdecasas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 marzo 1995.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts