SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
18 maggio 1994 *

Nella causa T-37/92,

Bureau européen des unions de consommateurs, con sede in Bruxelles, e

National Consumer Council, con sede in Londra,

con gli avv. ti Kostantinos Adamantopoulos e George Metaxas, del foro di Atene, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Julian Currall, membro del servizio giuridico, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto la domanda diretta all'annullamento di una lettera della Commissione del 17 marzo 1992, relativa a una domanda proposta dai ricorrenti ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE (GU 1962, n. 13, pag. 204), in ordine a un accordo limitativo delle importazioni di autoveicoli di provenienza giapponese nel Regno Unito,

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

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

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'8 dicembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti

1 Il Bureau européen des unions de consommateurs (in prosieguo: il «BEUC») è un'associazione senza scopi di lucro di diritto belga, riconosciuta con regio

decreto 20 ottobre 1990 e avente lo scopo, in particolare, di raggruppare le associazioni di consumatori della Comunità, oltre a quelle di altri paesi europei, al fine di promuovere, difendere e rappresentare gli interessi dei consumatori di fronte alle istituzioni comunitarie. Il National Consumer Council (in prosieguo: il «NCC») è stato istituito dal governo del Regno Unito nel 1975 al fine di censire gli interessi dei consumatori e rappresentare detti interessi di fronte alle amministrazioni centrali e locali, ai servizi pubblici, al mondo degli affari e dell'industria e ai membri delle professioni liberali.

2 Il 16 settembre 1991 il BEUC, il NCC e l'Association for Consumer Research presentavano alla Commissione una domanda ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»). Tale domanda era diretta contro un accordo concluso tra la British Society of Motor Manufacturers and Traders (in prosieguo: la «SMMT») e la Japan Automobile Manufacturers Association (in prosieguo: la «JAMA») allo scopo di limitare l'esportazione di autoveicoli di fabbricazione giapponese verso il Regno Unito ad una quota dell'11% del totale delle vendite annuali di autoveicoli in questo paese. Gli autori della domanda facevano valere, da un lato, che l'accordo era contrario all'art. 85, n. 1, del Trattato CEE e, dall'altro, che le restrizioni all'accesso al mercato derivanti dall'accordo configuravano, da parte della SMMT, un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 86 del Trattato CEE.

3 Nella sua risposta del 13 gennaio 1992, la Commissione richiamava l'attenzione dei denuncianti sull'accordo commerciale concluso il 31 luglio 1991 tra la Comunità e il Giappone e in forza del quale, entro la fine del 1992, tutti gli accordi bilaterali aventi ad oggetto l'imposizione di restrizioni quantitative alle importazioni di autoveicoli in provenienza dal Giappone nonché di restrizioni in materia di immatricolazione avrebbero dovuto essere sostituiti, entro la fine del 1992, da una politica comunitaria comune. Di conseguenza, la Commissione asseriva che, a suo parere, non sussisteva un interesse comunitario sufficiente a giustificare l'apertura di una formale procedura di inchiesta. Essa aggiungeva, tuttavia, che avrebbe riesaminato immediatamente la domanda nel caso in cui fosse accertata, dopo il 1° gennaio 1993, la persistenza di restrizioni alle importazioni o l'esistenza di accordi o pratiche concordate in materia di importazioni da altri Stati membri. Infine, la Commissione informava i denuncianti della sua intenzione di prendere i provvedi-

menti necessari per chiudere la pratica, salvoché essi non le fornissero, entro un termine di quattro settimane, elementi concreti che giustificassero un riesame della loro domanda.

4 Con lettera 17 gennaio 1992, i ricorrenti confermavano di aver ricevuto la risposta della Commissione, preannunciavano una presa di posizione più dettagliata e chiedevano, a tal fine, una copia dell'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone, fatto valere dalla Commissione.

5 Con lettera 31 gennaio 1992, la Commissione trasmetteva ai ricorrenti il testo dei comunicati ufficiali pubblicati in occasione della conclusione del citato accordo commerciale, indicando loro nel contempo che il testo completo dell'accordo stesso aveva carattere riservato.

6 Con lettera 13 febbraio 1992, il BEUC, agendo sia a nome proprio sia a nome degli altri due denuncianti, ribadiva la propria domanda iniziale e concludeva, diversamente dalla Commissione, per l'esistenza di un interesse comunitario idoneo a giustificare l'apertura di un'inchiesta in merito all'intesa denunciata, e ciò nonostante l'accordo commerciale intervenuto tra la Comunità e il Giappone. Venivano proposti alcuni argomenti integrativi, di cui si chiedeva alla Commissione di tenere conto prima di prendere una decisione definitiva.

7 Con lettera 19 febbraio 1992, la Commissione confermava di aver ricevuto tale lettera e chiedeva di essere autorizzata a inviarne copia alla SMMT, per raccogliere le osservazioni di questa.

8 I ricorrenti, con lettera 21 febbraio 1992, completavano l'analisi svolta nella loro lettera del 13 febbraio 1992 in merito all'impatto dell'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone sul proseguimento o sulla cessazione dell'applicazione dell'accordo contestato nella denuncia del 16 settembre 1991. Essi concludevano ribadendo la loro domanda alla Commissione di aprire un'inchiesta completa a questo proposito.

9 Con lettera 26 febbraio 1992, i ricorrenti negavano il loro consenso alla domanda della Commissione del 19 febbraio 1992, con cui si chiedeva l'autorizzazione a comunicare alla SMMT la loro lettera del 13 febbraio 1992.

10 Nella sua lettera 17 marzo 1992, oggetto del presente ricorso, la Commissione esponeva i motivi per i quali essa riteneva che non sussistesse un interesse comunitario a procedere, in tale fase, ad un esame dell'accordo in questione alla luce delle regole di concorrenza.

11 Detta lettera è del seguente tenore:

«Thank you for your letters of 13 February and of 21 February 1992.

I think it may be useful if I comment as follows.

...

(i) The Commission, on behalf of the Community, and the Japanese authorities agreed last July on an arrangement on motor vehicles. Under this, the Community committed itself to abolishing national restrictions of any kind by 1st January 1993 at the latest, while the Japanese authorities accepted a transitional period to facilitate the adjustment of Community producers to adequate levels of international competitiveness. The United Kingdom, like the other Member States, accepted this agreement, which of course applies to the current arrangement between the SMMT and JAMA.

We would add that the Japanese authorities only agreed to cooperate with the Community on a transitional period, on condition that the national restrictions would be abolished by 1st January 1993.

We have no reason, therefore, to doubt that the arrangement between SMMT and JAMA will end by 1st January 1993.

(ii) If we were to "investigate and evaluate" the effects in the past of the arrangements, we would have to take into account the fact that while they were in operation the Community had no common policy on direct exports of cars from Japan. The Commission therefore did not object to Member States' measures restricting those imports. The SMMT-JAMA arrangements were known to, and permitted by, the UK authorities. Also, the Commission does not consider itself obliged to investigate possible past infringements of competition law if the main purpose of such an investigation would be to facilitate possible claims for compensation by private parties.

(iii) We do not accept your argument ... that commercial policy considerations should not be taken into account when deciding whether to carry out an investigation under EC competition rules into arrangements concerning direct exports to the Community from a third country, which are now certain to end in 9 months at the latest. The situation would have been different if the SMMT-JAMA arrangements had not been known to, and permitted by, the UK authorities, or if they had primarily concerned trade between EC Member States, or if the arrangement was likely to continue after the Community policy comes into effect. We would, in any case, like to clarify the commercial policy considerations in this case. An essential aim of the arrangement is to eliminate barriers to trade within the Community (as part of the single market programme) and to liberalise the Community market. The transitional period will be completely terminated by 31st December 1999 after which the Community market will be fully liberalised in accordance with the rules of international trade.

(iv) We did not suggest that the consensus with Japan legitimated past arrangements retroactively. What we said is that the consensus means that the SMMT-JAMA arrangements will come to an end this year, and that in the circumstances we are not obliged to investigate them or to put an end to them before then.

(v) Any criticisms which you may wish to make of the validity or enforceability of the consensus between the Community and Japan or any issues concerning any legal effects within the Community which that agreement may have, are not, it seems to us, questions of Community competition law.

(vi) It does not seem to us that the arguments raised in point 6 of your letter significantly alter the position.

As the SMMT-JAMA arrangements were permitted by the UK authorities for commercial policy reasons, we do not think that there is a Community interest in investigating the arrangements under competition law at this stage.

The UK authorities will not be in a position, in the future, to permit any such arrangements. For these reasons we do not think that if we do not investigate these arrangements, this will make it significantly more likely that the motor industry will engage in anticompetitive practices in the future.

Your letter of 21 February seems to relate to the future rather than to the past or the present. We do not see how an investigation would help to clarify the answers to the further questions you raise, which concern what you see as aspects of the consensus with Japan. The way in which that consensus will be implemented is still being considered, and it seems to me that it would be better if I were to reply to your letter of 21 February when that has been decided.

The fact that we do not propose to investigate the past and present SMMT-JAMA arrangements does not, of course, alter your association's rights, whatever they may be, to make claims in national courts. Nor does it constitute an expression of opinion as to the lawfulness of any possible aspect of the arrangements, such as those suggested in point 6 of your letter of 13 February.

We note that you reserve the right to take the matter further if you wish to do so.

Signed

J. Temple Lang

Director».

[«Vi ringraziamo per le Vostre del 13 febbraio e del 21 febbraio 1992.

Ci sembra utile commentare come segue gli argomenti da Voi esposti.

....

(i) La Commissione, per conto della Comunità, e le autorità giapponesi hanno concluso, nel luglio scorso, un accordo commerciale riguardante il settore automobilistico. Ai sensi di tale accordo, la Comunità si è impegnata a vegliare sull'abolizione di tutte le restrizioni nazionali entro e non oltre il 1° gennaio 1993, mentre le autorità giapponesi hanno accettato un periodo transitorio destinato ad agevolare l'adeguamento dei produttori comunitari alla concorrenza internazionale. Come gli altri Stati membri, anche il Regno Unito ha approvato tale accordo commerciale, che si applica naturalmente anche all'accordo attualmente in essere tra la SMMT e la JAMA.

Ci permettiamo di precisarVi che le autorità giapponesi hanno accettato di collaborare con la Comunità per la durata del periodo transitorio soltanto a condizione che le restrizioni nazionali vengano abolite entro il 1° gennaio 1993.

Ecco perché non abbiamo alcun motivo di dubitare che l'accordo tra la SMMT e la JAMA cesserà di essere applicabile il 1° gennaio 1993.

(ii) Nel caso in cui aprissimo un'inchiesta per valutare l'impatto avuto da questi accordi nel passato, saremmo costretti a tener conto del fatto che, nel corso della loro applicazione, la Comunità non aveva una politica comune in materia di esportazioni dirette di autoveicoli provenienti dal Giappone. Questo è il motivo che ha spinto la Commissione a non sollevare obiezioni di fronte ai provvedimenti degli Stati membri intesi a limitare dette importazioni. Gli accordi SMMT-JAMA erano conosciuti e autorizzati dalle autorità del Regno Unito. D'altronde, la Commissione non si reputa vincolata a indagare su possibili infrazioni, avvenute in passato, alle regole di concorrenza, ove il principale obiettivo di una simile inchiesta sia quello di facilitare eventuali azioni di risarcimento da parte di singoli.

(iii) Non accettiamo il Vostro argomento (...) secondo cui non si dovrebbe tener conto di considerazioni attinenti alla politica commerciale laddove si tratti di valutare l'opportunità di aprire un'inchiesta, ai sensi delle norme comunitarie sulla concorrenza, in merito ad accordi in materia di esportazioni dirette verso la Comunità, in provenienza da un paese terzo, accordi che, com'è attualmente certo, avranno termine al più tardi entro nove mesi. La situazione sarebbe stata diversa se l'accordo SMMT-JAMA non fosse stato conosciuto e autorizzato dalle autorità britanniche, se esso avesse riguardato principalmente gli scambi commerciali tra Stati membri o se potesse rimanere in vita dopo l'entrata in vigore della politica comunitaria. In ogni caso, gradiremmo chiarirVi le considerazioni di politica commerciale su questo punto. Uno dei principali obiettivi dell'accordo commerciale è l'eliminazione degli ostacoli agli scambi commerciali all'interno della Comunità (nell'ambito del programma per l'istituzione di

un mercato unico) e la liberalizzazione del mercato comunitario. Il periodo transitorio terminerà definitivamente il 31 dicembre 1999, dopo la completa liberalizzazione del mercato comunitario, conformemente alle regole del commercio internazionale.

(iv) Non abbiamo voluto insinuare che l'accordo concluso con il Giappone fosse tale da legittimare a posteriori gli accordi precedenti. Abbiamo solo osservato che, a seguito di tale accordo commerciale, l'intesa SMMT-JAMA avrà termine quest'anno e perciò la Commissione non è tenuta ad avviare un'inchiesta nei suoi confronti né a porvi termine prima di allora.

(v) Nessuna delle critiche da Voi eventualmente formulate in merito alla validità o all'applicabilità dell'accordo commerciale tra la Comunità e il Giappone, come pure ai problemi riguardanti le possibili conseguenze giuridiche di tale accordo per la Comunità, ci sembra attenere alla disciplina comunitaria della concorrenza.

(vi) Parimenti, non riteniamo che gli argomenti sollevati al punto 6 della Vostra lettera modifichino la situazione in maniera significativa.

Tenuto conto del fatto che gli accordi tra imprese SMMT-JAMA sono stati autorizzati dalle autorità del Regno Unito per ragioni di politica commerciale, non riteniamo che sussista un interesse comunitario a procedere, allo stato attuale, a un esame degli accordi di cui trattasi alla luce delle regole di concorrenza.

Le autorità del Regno Unito non potranno più, in futuro, autorizzare accordi di questo genere. È per questo che, a nostro avviso, la mancata apertura di un'inchiesta da parte nostra non aumenterà per il futuro la probabilità che l'industria automobilistica ponga in essere pratiche anticoncorrenziali.

La Vostra lettera del 21 febbraio sembra riguardare più il futuro che la situazione presente e passata. Non vediamo in che modo un'inchiesta possa contribuire a chiarire le risposte alle questioni da Voi sollevate, che riguarderebbero l'accordo commerciale concluso con il Giappone. La maniera in cui si darà attuazione a detto accordo commerciale non è ancora stata definita e di conseguenza ci sembra preferibile rispondere alla Vostra lettera del 21 febbraio una volta presa una decisione in merito a questo punto.

Il fatto che non intendiamo dar corso ad un'inchiesta formale sull'accordo SMMT-JAMA non incide in alcun modo sul diritto dell'associazione di proporre, a qualunque titolo, un'azione dinanzi a un giudice nazionale. Non sarebbe neppure possibile dedurne una presa di posizione in merito alla legittimità dell'uno o dell'altro aspetto dell'accordo, come quelli da Voi menzionati ...

Prendiamo nota del fatto che Vi riservate di far valere i Vostri diritti.

(firmato)

J. Temple Lang

Direttore»]

Il procedimento e le conclusioni delle parti

12 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 20 maggio 1992, i ricorrenti hanno proposto un ricorso avverso la lettera della Commissione 17 marzo 1992.

13 Con atto separato, depositato il 25 giugno 1992, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità.

14 Con atto depositato il 4 agosto 1992, i ricorrenti hanno esposto le proprie osservazioni dirette al rigetto di tale eccezione.

15 Con ordinanza 9 novembre 1992 il Tribunale (Seconda Sezione) ha rinviato al merito l'eccezione di irricevibilità.

16 La fase scritta si è conclusa il 2 aprile 1993, con il deposito della controreplica della Commissione.

17 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di passare alla trattazione orale. In via preliminare, esso ha invitato la convenuta a produrre alcuni documenti e a rispondere ad alcuni quesiti scritti. Le parti hanno svolto osservazioni orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza dell'8 dicembre 1993.

18 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

1) dichiarare nulla, ai sensi degli artt. 173 e 174 del Trattato CEE, la decisione della Commissione di non avviare una procedura a norma dell'art. 3 del regolamento n. 17, nei confronti di un accordo tra imprese diretto a limitare l'importazione di autoveicoli giapponesi nel Regno Unito e di un abuso di posizione dominante derivante dall'imposizione, da parte della SMMT e dalla JAMA, di restrizioni alle importazioni di autoveicoli giapponesi nel Regno Unito, decisione comunicata ai ricorrenti con lettera 17 marzo 1992;

2) porre le spese a carico della Commissione.

19 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

1) dichiarare il ricorso irricevibile;

2) in subordine, respingere il ricorso;

3) porre le spese a carico dei ricorrenti.

Sulla ricevibilità

Sintesi degli argomenti svolti dalle parti

20 La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso, in primo luogo, in quanto la lettera del 17 marzo 1992 costituisce una «prima reazione», appartenente alla fase istruttoria che precede l'invio di una comunicazione 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 n. 17 del Consiglio (GU 1963, n. 127, pag. 2268; in prosieguo: il «regolamento n. 99»), e non potrebbe, perciò, essere definita atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato (sentenza del Tribunale 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione, Racc. pag. II-367, punto 45; in prosieguo: «Automec I»).

21 La Commissione sostiene, in secondo luogo, che la lettera impugnata non incide sulla situazione giuridica dei ricorrenti. Essa ritiene che la lettera abbia fornito ai

ricorrenti assicurazioni in merito alla successiva cessazione della pretesa infrazione, di modo che i loro diritti non ne potevano risultare lesi e i ricorrenti restano liberi di proporre un ricorso avverso l'eventuale rigetto definitivo della loro denuncia, ovvero di proporre un ricorso per carenza.

22 La Commissione fa valere, in terzo luogo, che l'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone consente di supporre che, con ogni probabilità, si porrà fine all'infrazione lamentata entro la fine del 1992. Di conseguenza, dato che essa non può essere tenuta ad aprire un'istruttoria in relazione a fatti pregressi, la Commissione ritiene che la denuncia ed il presente ricorso siano entrambi privi di oggetto.

23 Per finire, e in subordine, la Commissione sostiene che la lettera impugnata, firmata da un direttore della direzione generale della concorrenza, non può essere considerata come una decisione di archiviazione della denuncia, in quanto non è stata firmata da una persona abilitata a tal fine, e cioè o dal membro della Commissione competente in materia di concorrenza o, in sua assenza, da un altro membro della Commissione. Data la sua funzione particolare, il BEUC avrebbe dovuto conoscere la differenza tra una lettera firmata da un direttore ed una firmata da un membro della Commissione.

24 I ricorrenti ribattono che la citata lettera del 13 gennaio 1992 contiene già una valutazione preliminare, nei limiti in cui la Commissione asserisce che non sussiste, a suo parere, un interesse comunitario sufficiente a giustificare l'apertura di un'inchiesta formale e rende noto che adotterà i provvedimenti necessari per chiudere la pratica, salvoché i denuncianti non forniscano entro un termine di quattro settimane elementi concreti che giustifichino un riesame della loro domanda. Ne conseguirebbe che la lettera in parola ha tutte le caratteristiche di una comunicazione ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99, benché la Commissione non l'abbia presentata come tale. I ricorrenti ne deducono che la controversa lettera del 17 marzo 1992 si collega necessariamente ad una fase più avanzata della procedura d'inchiesta. Per questo motivo, essi ritengono che la Commissione abbia torto a sostenere che la procedura di denuncia non ha mai superato la prima fase dell'istruzione. Per giunta, i ricorrenti concludono, dopo un'analisi del contenuto della

lettera del 17 marzo 1992 e del contesto in cui la stessa è stata redatta, che essa costituisce una decisione definitiva con cui si nega l'avvio della procedura di istruzione di cui all'art. 3 del regolamento n. 17.

25 I ricorrenti sostengono altresì che la lettera del 17 marzo 1992 pregiudica i loro interessi in quanto impedisce loro di vedersi associare ad una procedura di istruzione o di proporre ricorso contro qualsiasi decisione finale. Essi sottolineano che nulla consente di ritenere che l'accordo da essi denunciato come anticoncorrenziale cesserà di produrre i propri effetti e rilevano, a questo proposito, che la Commissione ammette, nella lettera impugnata, che l'applicazione dell'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone era, a quel momento, sempre allo studio. Essi ritengono, d'altronde, che la questione se l'infrazione sia effettivamente cessata rimane una questione di fondo.

26 Infine, secondo i ricorrenti, la lettera del 17 marzo 1992 non perde la propria natura di decisione definitiva di rigetto per il fatto di essere stata firmata da un direttore e non da un membro della Commissione. Né i regolamenti vigenti, né la giurisprudenza della Corte e del Tribunale farebbero dipendere la definizione di una decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato dallo status del suo firmatario.

Giudizio del Tribunale

27 Per quanto riguarda il primo argomento addotto dalla Commissione, secondo cui la lettera impugnata non avrebbe il carattere di una decisione, emerge da una giurisprudenza costante che costituiscono atti o decisioni impugnabili con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo. In particolare, quando si tratta di atti o decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, e in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono atti impugnabili solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedura, con esclusione dei provvedimenti

provvisori destinati a preparare la decisione finale (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639; sentenza del Tribunale Automec I, già citata).

28 Per valutare, alla luce dei principi giurisprudenziali testé richiamati, la natura giuridica della lettera impugnata, occorre dunque esaminarla nell'ambito della procedura di istruzione delle domande presentate ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17.

29 Come rilevato dal Tribunale, ai punti da 45 a 47 della citata sentenza Automec I, la procedura di esame di una denuncia si articola in tre fasi successive. Durante la prima fase, che fa seguito alla presentazione della denuncia, la Commissione assume gli elementi che le consentiranno di valutare il seguito da riservare alla denuncia. Tale fase può comprendere uno scambio informale di punti di vista tra la Commissione e il denunciante, inteso a precisare gli elementi di fatto e di diritto che costituiscono l'oggetto della denuncia, e a dare al denunciante la possibilità di esporre i propri argomenti, eventualmente alla luce di una prima reazione degli uffici della Commissione. Durante la seconda fase la Commissione indica, in una comunicazione inviata al denunciante, i motivi per i quali non le sembra giustificato dar seguito favorevole alla sua denuncia e gli dà la possibilità di presentare, entro un termine che essa stabilisce a tal fine, le sue eventuali osservazioni. Nella terza fase della procedura, la Commissione prende conoscenza delle osservazioni presentate dal denunciante. Benché l'art. 6 del regolamento n. 99 non preveda espressamente tale possibilità, questa fase può concludersi con una decisione finale.

30 Come il Tribunale ha già dichiarato nella citata sentenza Automec I (v. punti 45 e 46), né le osservazioni preliminari eventualmente formulate nell'ambito della prima fase della procedura di esame delle denunce né le comunicazioni di cui all'art. 6 del regolamento n. 99 possono essere definite atti impugnabili. Invece, la decisione con cui viene respinta definitivamente la denuncia e archiviata la pratica può formare oggetto di ricorso (sentenze della Corte 11 ottobre 1983, causa 210/81, Demo-Studio Schmidt/Commissione, Racc. pag. 3045, 28 marzo 1985, causa 298/83, CICCE/Commissione, Racc. pag. 1105, e 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione, Racc. pag. 4487).

31 Nel caso di specie si tratta quindi di stabilire se, come sostiene la Commissione, la lettera del 17 marzo 1992 rientri nella prima fase della procedura di esame delle denunce o se, come sostengono i ricorrenti, la si debba considerare una decisione definitiva di rigetto della denuncia da essi presentata alla Commissione.

32 Il Tribunale dichiara che la lettera del 17 marzo 1992 conclude uno scambio di corrispondenza tra i ricorrenti, da un lato, e, dall'altro, un direttore della direzione generale della concorrenza della Commissione, iniziato con una lettera di quest'ultimo in data 13 gennaio 1992. In questa prima lettera, il direttore, dopo aver dichiarato che l'accordo tra la SMMT e la JAMA avrebbe avuto termine in un futuro non lontano, a seguito dell'entrata in vigore dell'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone, continuava così:

«Under these circumstances, there does not seem to be a sufficiently strong Community interest in opening a formal procedure. On the basis of this preliminary legal appraisal, it is therefore not intended to pursue your application.

However, if there were any evidence that the said restriction on the importation of Japanese cars into the UK was continuing after 1.1.1993, or if there were any evidence of any agreement or concerted practice concerning imports from other Member States, we would take up your complaint again immediately.

The appropriate steps will be taken to close this file unless you give us, within 4 weeks of the date of receipt of this letter, material grounds for further consideration of your complaint».

(«Pertanto, non sembra sussistere un interesse comunitario sufficiente a giustificare l'avvio di una procedura formale. Tenuto conto di questa valutazione giuridica preliminare, non riteniamo di dover accogliere la Vostra domanda.

Nondimeno, nel caso in cui fosse accertata la persistenza delle dette restrizioni alle importazioni di autoveicoli giapponesi nel Regno Unito dopo il 1° gennaio 1993, ovvero l'esistenza di accordi o pratiche concordate in materia di importazioni da altri Stati membri, riconsidereremmo immediatamente la Vostra domanda.

Prenderemo i provvedimenti necessari per chiudere la pratica, a meno che, entro quattro settimane dal ricevimento della presente, non ci forniate elementi concreti che giustifichino un riesame della Vostra domanda»).

33 Nelle due lettere in data 13 e 21 febbraio 1992, soprammenzionate, i ricorrenti rispondevano alle osservazioni formulate dalla Commissione in questa prima lettera e ribadivano la loro domanda diretta ad ottenere l'apertura di un'inchiesta. Il 17 marzo 1992 la Commissione rispondeva alle osservazioni dei ricorrenti con la lettera impugnata.

34 Il Tribunale osserva che la Commissione, in primo luogo, esprime con chiarezza l'intenzione di non procedere, in questa fase, ad un esame dell'accordo di cui trattasi alla luce delle regole di concorrenza e, in secondo luogo, illustra il ragionamento alla base di questa presa di posizione. Esso rileva inoltre che la lettera del 13 gennaio 1992 ha tutte le caratteristiche di una comunicazione ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99, in quanto contiene i motivi per i quali non sembra giustificato dar seguito favorevole alla domanda, fa espressamente riferimento alla chiusura della pratica e fissa ai denuncianti un termine per la presentazione di eventuali osservazioni scritte. Considerato tutto ciò, il Tribunale non può che respingere il primo argomento della Commissione, secondo cui la lettera controversa dev'essere considerata una semplice «reazione iniziale», emessa nell'ambito della prima delle

tre fasi della procedura di inchiesta. Tenuto conto del suo contenuto e del suo contesto, la lettera impugnata dev'essere considerata una decisione di rigetto della denuncia, appartenente all'ultima fase della procedura d'inchiesta.

35 Il carattere definitivo di questa decisione non è rimesso in forse dall'espressione «at this stage» («allo stato attuale»), contenuta nella frase con cui l'autore della lettera dichiara «(...), we do not think that there is a Community interest in investigating the arrangements under competition law at this stage» («non riteniamo che sussista un interesse comunitario a procedere, allo stato attuale, a un esame degli accordi di cui trattasi alla luce delle regole di concorrenza»), che si deve considerare, nel contesto della presente controversia, come riferita al penultimo paragrafo della lettera 13 gennaio 1992, con cui la Commissione ha accettato di riesaminare la denuncia nel caso in cui persistessero restrizioni alle importazioni di autoveicoli giapponesi nel Regno Unito dopo il 1° gennaio 1993, o sussistesse un'intesa o una pratica concordata in ordine alle importazioni dagli altri Stati membri. Orbene, una riserva del genere, relativa alla scoperta di elementi nuovi, viene inserita in ogni decisione di un'autorità amministrativa (v. sentenza Automec I, già citata, punto 57).

36 Per quanto riguarda il secondo argomento della Commissione, secondo il quale la lettera impugnata non inciderebbe sulla situazione giuridica dei ricorrenti, occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, nell'interesse e di una sana amministrazione della giustizia e di una corretta applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, è opportuno che le persone fisiche o giuridiche che hanno facoltà di presentare una domanda ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17 siano legittimate, se la loro domanda viene respinta, in tutto o in parte, ad esperire un'azione a tutela dei loro legittimi interessi (sentenza della Corte 25 ottobre 1977, causa 26/76, Metro/Commissione, Racc. pag. 1875, punto 13). Orbene, da un lato la Commissione non contesta l'interesse legittimo dei ricorrenti a presentare una domanda ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17 e, dall'altro, è pacifico che la decisione impugnata respinge la domanda proposta dai ricorrenti. Per questo motivo, questo argomento deve essere disatteso.

37 Per quanto riguarda il terzo argomento, secondo il quale la denuncia e il ricorso sarebbero privi di oggetto dopo l'entrata in vigore dall'accordo concluso tra la Comunità e il Giappone, il Tribunale ritiene che si tratti di una questione attinente all'esame di merito della causa.

38 Per finire, per quanto riguarda l'argomento relativo all'incompetenza dell'autore dell'atto, il Tribunale ricorda che, in ogni caso, per giurisprudenza costante, la forma in cui gli atti o le decisioni sono adottati è, in linea di massima, irrilevante ai fini della possibilità di impugnarli con un'azione di annullamento e che per stabilire se i provvedimenti impugnati siano atti ai sensi dell'art. 173 occorre tener conto della loro sostanza (sentenza della Corte 11 novembre 1981, IBM/Commissione, già citata, punto 9). Se la Corte ha dichiarato che: «una lettera come quella indirizzata (all'impresa notificante) dalla direzione generale della concorrenza (...) non costituisce (...) una decisione (...) ai sensi degli artt. 2 e 6 del regolamento n. 17» (sentenza della Corte 10 luglio 1980, causa 99/79, Lancôme/Etos, Racc. pag. 2511, punto 10; v. anche sentenza in pari data nelle cause riunite 253/78 e da 1/79 a 3/79, Procuratore della Repubblica/Giry e Guerlain e a., Racc. pag. 2327, punto 12, e nella causa 37/79, Marty/Lauder, Racc. pag. 2481, punto 9), il giudizio della Corte così formulato ha tenuto conto di un complesso di criteri, relativi sia al contesto di fatto sia al complesso degli obblighi di forma imposti alla Commissione dagli artt. 2 e 6 del regolamento n. 17, che mancano appunto nel caso delle domande di cui all'art. 3. Nel caso di specie, siccome risulta da quanto precede che l'atto impugnato contiene una valutazione chiara e definitiva della domanda presentata alla Commissione dai denuncianti, la natura di questo atto non può essere rimessa in discussione per il solo fatto che detta valutazione proviene dai soli servizi della Commissione, salvo privare di ogni pratica efficacia le disposizioni dell'art. 3 del regolamento n. 17. Di conseguenza, l'argomento relativo all'incompetenza dell'autore dell'atto, in questa fase dell'esame della controversia, limitata al problema della sua ricevibilità, dev'essere respinto.

39 Per il complesso dei motivi che precedono, occorre dunque respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'istituzione convenuta.

Nel merito

40 I ricorrenti deducono sei mezzi a sostegno del loro ricorso. Il primo riguarda la violazione, da parte della Commissione, degli obblighi che le incombono allorché riceve una «denuncia»; il secondo si riferisce all'insufficiente motivazione della decisione impugnata; il terzo riguarda l'errore di diritto da cui sarebbe inficiata la detta decisione; il quarto è relativo ad un errore di valutazione degli effetti dell'accordo denunciato sugli scambi tra Stati membri; il quinto è fondato sull'errata valutazione dell'oggetto della denuncia ed il sesto è relativo all'illegittimità che vizierebbe il diniego opposto dalla Commissione all'apertura di un'inchiesta in merito alle asserite pratiche anticoncorrenziali per motivi attinenti alla politica commerciale delle istituzioni comunitarie.

41 Il Tribunale considera che risulta dal contenuto, sopra riportato, della decisione impugnata, che quest'ultima si fonda su tre motivi. In primo luogo, la Commissione fa valere, in sostanza, in particolare al punto i) della motivazione della decisione che, tenuto conto dell'imminente entrata in vigore dell'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone, l'intesa all'origine della denuncia dei ricorrenti deve cessare di produrre i propri effetti alla data del 1° gennaio 1993. La Commissione deduce da questa considerazione che, alla luce della data in cui è stata emessa la decisione impugnata, l'inchiesta che ne potrebbe conseguire riguarderebbe essenzialmente avvenimenti passati. La Commissione ritiene che la denuncia di cui è adita non presenti più, per questo motivo, un interesse sufficiente. In secondo luogo, la Commissione sostiene, parimenti in sostanza, ai punti ii), iii) e vi) della decisione, che, anche se, nel caso di specie, l'accordo controverso era conosciuto dalle autorità nazionali interessate ed era stato da loro autorizzato, queste ultime non potrebbero tuttavia approvare più, in futuro, un accordo del genere. Dal momento che proprio dette autorità, come quelle degli altri Stati membri, hanno approvato i termini dell'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone, non sussiste un interesse comunitario sufficiente a giustificare che si proceda ad un esame dell'accordo denunciato. In terzo luogo, la Commissione si basa, per giustificare la presa in considerazione di preoccupazioni di politica commerciale nella valutazione dell'interesse comunitario a proseguire l'inchiesta, sul fatto che a suo parere il comportamento in questione non riguardava in misura preminente gli scambi tra Stati membri [v. la seconda frase del punto iii) della decisione]. Quanto a questo argomento, la Commissione ha chiarito, nel controricorso, che, quando le ripercussioni di un dato comportamento sugli scambi tra Stati membri tendono ad essere di lieve entità, questa circostanza le dà buoni motivi per supporre che le ripercussioni stesse non avranno, sul funzionamento del mercato comune, un'influenza sufficiente a giustificare il proseguimento dell'azione.

42 Per valutare, alla luce dei mezzi dedotti dai ricorrenti, quali elencati in precedenza, la legittimità di questi motivi di rigetto della denuncia, il Tribunale ritiene che occorre esaminare prima di tutto il secondo mezzo dedotto dai ricorrenti, con il quale questi ultimi contestano, in realtà, la fondatezza del primo motivo di rigetto della denuncia, in secondo luogo, il terzo mezzo, con il quale i ricorrenti contestano la fondatezza del secondo motivo di rigetto della denuncia e, in terzo luogo, il quarto mezzo, con il quale viene contestato il terzo motivo di rigetto.

Quanto al secondo mezzo, relativo all'erroneità del primo motivo di rigetto della denuncia

43 Con il secondo mezzo, i ricorrenti sostengono che la decisione impugnata non è sufficientemente motivata, in violazione del disposto dall'art. 190 del Trattato CEE. Essi sostengono che l'accordo denunciato, di cui la decisione impugnata non contesta esplicitamente il contrasto con il diritto comunitario della concorrenza, ha un impatto negativo sui prezzi e sul commercio degli autoveicoli. Orbene, la decisione impugnata non avrebbe sufficientemente spiegato quale poteva essere l'impatto dell'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone. La decisione impugnata non spiegherebbe in che modo quest'ultimo accordo commerciale potrebbe porre fine alle asserite pratiche anticoncorrenziali, mentre, da un lato, la Commissione non sarebbe in grado di precisare le sue esatte modalità di attuazione e, dall'altro, emerge dalle dichiarazioni dei due contraenti che una restrizione temporanea delle esportazioni verso il Regno Unito, intesa a limitare la quota di autoveicoli esportati a circa il 7% del totale delle vendite annue, dovrebbe sussistere fino al 1999.

44 La Commissione ritiene che il mezzo dedotto dai ricorrenti si fondi su una premessa inesatta, secondo cui la Commissione sarebbe tenuta ad istruire tutte le domande relative a presunte infrazioni. Essa sostiene di aver chiaramente dimostrato che la denuncia è stata respinta per insufficienza di interesse comunitario e che la motivazione che sta alla base di questa conclusione è sufficiente.

45 Come dichiarato dal Tribunale nella sentenza 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione (Racc. pag. II-2223; in prosieguo: «Automec II»), la

Commissione, quando le è presentata una denuncia ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17, non è tenuta a procedere ad un'istruzione. Tuttavia, nella medesima sentenza, il Tribunale ha precisato che la Commissione è tenuta ad esaminare attentamente gli elementi di fatto e di diritto sottoposti alla sua attenzione dalla parte denunciante, al fine di accertare se tali elementi non rivelino un comportamento atto a falsare il gioco della concorrenza nell'ambito del mercato comune ed a pregiudicare il commercio fra gli Stati membri. Qualora, come nella specie, la Commissione abbia deciso l'archiviazione della denuncia, senza procedere ad istruttoria, il sindacato di legittimità che il Tribunale deve effettuare è diretto a verificare se la decisione impugnata non si basi su fatti materialmente inesatti, non sia viziata da alcun errore di diritto né da alcun manifesto errore di valutazione o da sviamento di potere (citata sentenza Automec II, punti 79 e 80).

46 Nel caso di specie, il Tribunale rileva che la Commissione non nega l'esistenza di un «accordo» tra la SMMT e la JAMA, riguardante l'importazione nel Regno Unito di autoveicoli provenienti dal Giappone, ma ritiene che non sussista un interesse comunitario a procedere a un esame di detto «accordo» alla luce delle regole di concorrenza.

47 A questo proposito, occorre ricordare che è legittimo che la Commissione, al fine di fissare le priorità da attribuire alle varie questioni sottoposte al suo esame, faccia riferimento all'interesse comunitario. Da ciò non deriva che l'azione della Commissione sia sottratta al sindacato giurisdizionale atteso che, per effetto dell'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 190 del Trattato, la Commissione non può limitarsi ad un riferimento astratto a detta nozione. Al contrario, una decisione con cui la Commissione respinga, per insufficienza o assenza di interesse comunitario, una denuncia presentatale deve, ai sensi dell'art. 190 del Trattato, precisare le considerazioni di diritto e di fatto in base alle quali si è ritenuto che non sussistesse un sufficiente interesse comunitario tale da giustificare l'adozione di misure istruttorie. Mediante il sindacato della legittimità di tale motivazione si esprime, quindi, il controllo del Tribunale sull'operato della Commissione (citata sentenza Automec II, punto 85).

48 Nel caso di specie, per il Tribunale, al fine di rispondere al secondo mezzo che, così come dedotto dai ricorrenti, rinvia in realtà alla fondatezza del primo motivo di rigetto della denuncia, occorre esaminare la legittimità di tale motivo.

49 In via preliminare, il Tribunale rileva che nel caso di specie la pratica anticoncorrenziale addotta consiste in un accordo concluso tra due associazioni di imprese, una delle quali ha la sede nel territorio di uno degli Stati membri. Di conseguenza non si può escludere, prima facie, che l'accordo in questione, che ha l'obiettivo di limitare le importazioni provenienti da un paese terzo e destinate al territorio di uno degli Stati membri, rientri nell'ambito d'applicazione dell'art. 85, n. 1, o, eventualmente, dell'art. 86 del Trattato.

50 Per verificare la fondatezza del primo motivo di rigetto della denuncia occorre dunque, per il Tribunale, esaminare se, come si asserisce nella decisione, la conclusione di un accordo commerciale tra la Comunità e il Giappone sia tale da porre fine all'accordo controverso entro il 1° gennaio 1993, di modo che si porrebbe la questione di stabilire se esista un interesse comunitario sufficiente a procedere a un esame di comportamenti che si riferiscono, essenzialmente, a fatti passati.

51 A questo proposito, il Tribunale rileva che l'affermazione, contenuta nella decisione, secondo cui l'accordo controverso cesserà di avere effetto entro il 1° gennaio 1993 si fonda sul fatto che la Comunità si è impegnata, nell'ambito dell'accordo commerciale concluso con il Giappone, ad abolire tutte le restrizioni nazionali in materia di importazioni di autoveicoli giapponesi, fra cui l'accordo di cui trattasi nel caso di specie, al più tardi il 1° gennaio 1993.

52 Per provare l'esattezza sostanziale di questa affermazione la Commissione ricorre essa stessa a due serie di documenti, gli uni anteriori alla decisione impugnata, gli altri invece successivi. Per quanto riguarda, in primo luogo, i documenti anteriori alla decisione impugnata, la Commissione, rispondendo ad un quesito scritto con cui il Tribunale invitava la convenuta a produrre agli atti gli elementi su cui si era basata per affermare che non vi era alcun motivo di dubitare che l'accordo in questione avesse termine entro il 1° gennaio 1993, ha prodotto il testo di una comunicazione inviata congiuntamente dalla Commissione e dal Giappone al General Agreement on Tariffs and Trade (accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio; in prosieguo: il «GATT»), e ha richiamato l'attenzione del Tribunale su tre documenti, già prodotti dai ricorrenti, e cioè le due dichiarazioni, entrambe in data 31 luglio 1991, del membro della Commissione competente per le relazioni

esterne, da un lato, e del ministro giapponese del Commercio internazionale e dell'Industria, dall'altro, in merito all'esito degli incontri tra la Comunità e il Giappone in materia di autoveicoli, oltre che un estratto del resoconto del dibattito della House of Commons, in data 17 luglio 1991.

53 Innanzi tutto, quanto alle dichiarazioni dei rappresentanti della Comunità e del Giappone, in data 31 luglio 1991, il Tribunale rileva che il primo paragrafo della comunicazione del membro della Commissione, in cui si elencano le misure che la Comunità si impegna ad adottare nell'ambito dell'accordo commerciale concluso con il Giappone, non contiene alcun elemento da cui risulti che tale accordo comporti, di per sé, la cessazione della validità dell'accordo controverso, pur precisando che «France, Italy, Spain and Portugal will ease the levels of quantitative restrictions (including restrictions on registration) imposed upon vehicles imported from Japan from now and totally abolish them by the end of 1992 at the latest» [«la Francia, l'Italia, la Spagna e il Portogallo ridurranno le restrizioni quantitative (comprese le restrizioni in materia di immatricolazione) che gravano sulle importazioni di autoveicoli provenienti dal Giappone a partire da questa data, e le faranno cessare al più tardi alla fine del 1992»]. Nello stesso senso, la comunicazione del ministro giapponese, pur contenendo, al primo paragrafo, la dichiarazione secondo cui «the Japanese side welcomes the liberalisation of motor vehicle imports from Japan in France, Italy, Spain and Portugal through elimination of all existing quantitative restrictions (including restrictions on registration)...» [«il Giappone accoglie con soddisfazione la liberalizzazione delle importazioni di autoveicoli giapponesi in Francia, in Italia, in Spagna e in Portogallo, conseguente all'eliminazione di tutte le restrizioni quantitative esistenti (comprese le restrizioni in materia di immatricolazione) (...)»], non fa alcun riferimento all'abolizione di eventuali restrizioni alle importazioni verso il Regno Unito.

54 Anzi, nel punto 2, la dichiarazione del ministro giapponese prevede esplicitamente, come sottolineano i ricorrenti, il mantenimento, a titolo provvisorio, fino al 31 dicembre 1999, di una limitazione delle esportazioni di autoveicoli di provenienza giapponese verso il territorio dei quattro Stati membri citati, oltre che del Regno Unito. A questo proposito, il ministro si è espresso in questi termini: «The Japanese side will monitor motor vehicle exports to the market of the Community as a whole and the markets of its specific member countries: i. e. France, Italy, Spain, Portugal and the United Kingdom. Such monitoring will be completely terminated at the end of 1999». («Da parte giapponese si veglierà a limitare tanto le

esportazioni di autoveicoli destinati al mercato comunitario, nel suo complesso, quanto quelle destinate ai mercati di taluni Stati membri, e cioè la Francia, l'Italia, la Spagna, il Portogallo ed il Regno Unito. Queste limitazioni cesseranno alla fine del 1999»). Al punto 4, la dichiarazione ministeriale precisa che il volume delle esportazioni giapponesi nel Regno Unito dovrebbe raggiungere nel 1999 i 190 000 autoveicoli, cifra fissata sulla base di una domanda stimata in 2 700 000 unità. Di conseguenza, spettava alla Commissione precisare, nella decisione impugnata, in che misura il regime transitorio in vigore fino al 31 dicembre 1999 e che del resto implica, come sottolineano i ricorrenti, una restrizione delle esportazioni a circa il 7% del volume complessivo delle vendite, muova da una base diversa dall'intesa che è all'origine della denuncia. In assenza di ogni precisazione su questo punto non si può escludere che la limitazione delle esportazioni giapponesi nel Regno Unito, esplicitamente permessa per il periodo transitorio che si concluderà il 31 dicembre 1999, risulti dalla semplice proroga e dal mantenimento in vigore dell'accordo tra associazioni di categoria concluso prima dell'adozione dell'accordo commerciale del 31 luglio 1991. Perciò, non si può escludere che le modalità di applicazione del regime transitorio, in vigore nel periodo 1° gennaio 1993 -31 dicembre 1999, siano incompatibili con il diritto comunitario della concorrenza soprattutto quando, nella sua dichiarazione del medesimo giorno, il membro della Commissione ha da parte sua esplicitamente ammesso l'incompatibilità con le regole comunitarie di concorrenza delle restrizioni all'importazione che l'accordo commerciale concluso tra la Comunità e il Giappone, come è stato testé dimostrato, non fa, di per sé, cessare immediatamente.

55 Per quanto riguarda, poi, la notifica congiunta dell'accordo commerciale inviata al GATT il 16 ottobre 1991, prodotta agli atti dalla Commissione, il Tribunale osserva che, benché preveda l'abolizione delle «restrizioni nazionali di ogni genere» gravanti sulle importazioni di autoveicoli provenienti dal Giappone, essa fa riferimento esclusivamente agli Stati in cui queste restrizioni sono il risultato di provvedimenti statali e non fa riferimento alcuno all'abrogazione di eventuali misure concordate tra operatori economici o tra loro associazioni. Per giunta, questo documento, pur confermando le limitazioni delle esportazioni giapponesi destinate, in particolare, al Regno Unito, nel corso del periodo transitorio 1° gennaio 1993 -31 dicembre 1999, non contiene, analogamente ai documenti esaminati in precedenza, alcuna indicazione sulle loro modalità di attuazione.

56 Riguardo, infine, al dibattito parlamentare cui si riferisce la Commissione, il Tribunale ritiene, alla luce delle dichiarazioni in precedenza esaminate, le quali provengono dalle stesse alte parti contraenti e sono successive sia al dibattito di cui trattasi sia alla conclusione dell'accordo commerciale, che un'affermazione non documentata, fatta da un deputato nazionale durante un dibattito dinanzi al parlamento di uno Stato membro non possa, da sola, essere considerata tale da dimostrare il contenuto preciso di un accordo commerciale concluso dalla Commissione, per conto della Comunità, con un paese terzo.

57 Visto il complesso delle prove documentali cui si riferisce la Commissione, il Tribunale considera che, contrariamente a quanto affermato nella decisione impugnata, non è affatto dimostrato che l'accordo commerciale tra la Comunità e il Giappone debba comportare la cessazione, entro il 1° gennaio 1993, della citata intesa, all'origine della controversia.

58 Quanto ai documenti prodotti dalla Commissione, che sono successivi alla decisione impugnata, il Tribunale rileva che in ogni caso essi non sono di natura tale da infirmare questa conclusione. Questo è il caso, in particolare, del comunicato stampa del 9 aprile 1992 con cui il presidente della SMMT e il presidente della JAMA rendono pubblicamente noto che «in view of the implementation of the EC-MITI agreement from 1/1/93, both sides agreed that these would be the last SMMT/JAMA Presidential talks concerned with JAMA's policy of prudent marketing in the UK» («in considerazione dell'attuazione dell'accordo commerciale CEE-MITI a partire dal 1° gennaio 1993, le due parti convengono che quelli in corso sono gli ultimi colloqui presidenziali SMMT-JAMA aventi ad oggetto la politica di commercializzazione controllata della JAMA nel Regno Unito»). Infatti, questa dichiarazione di operatori economici non può legittimamente giustificare un atto di un'istituzione comunitaria con cui non ha alcuna relazione. Del pari, le effettive condizioni di attuazione della limitazione delle esportazioni nel corso del periodo transitorio, concordate espressamente tra le parti, non risultano in alcun modo dal comunicato dell'ufficio stampa delle Comunità a Tokio, in data 1° aprile 1993, in cui si conferma l'avvenuta abolizione da parte della Comunità delle restrizioni nazionali alle importazioni di autoveicoli provenienti dal Giappone.

59 Infine, durante la trattazione orale, il rappresentante della Commissione ha precisato, in risposta ai quesiti del Tribunale, che l'accordo commerciale concluso tra la Comunità europea e il Giappone non è contenuto in un documento scritto e non è un accordo ufficiale, ai sensi dell'art. 113 del Trattato CEE, bensì un impegno politico. Alla luce di ciò e tenuto conto, inoltre, di tutto quanto è stato detto, il Tribunale ritiene che un impegno non scritto, di portata puramente politica e non inserito nell'ambito della politica commerciale comune, accompagnato da un periodo di applicazione transitorio che spirerà alla fine del 1999, non fosse di natura tale da autorizzare la Commissione a rispondere nel senso che detto impegno avrebbe posto fine, necessariamente, all'accordo denunciato dai ricorrenti.

60 Di conseguenza, non era possibile considerare scontata la cessazione della validità dell'accordo controverso, contrariamente a quanto sostiene la decisione impugnata, per il solo fatto della conclusione dell'accordo commerciale tra la Comunità e il Giappone.

61 Di conseguenza, il primo dei tre motivi su cui la Commissione ha fondato il rigetto della denuncia è, come sostengono i ricorrenti con il primo mezzo esaminato, viziato da un manifesto errore di valutazione. Pertanto, il Tribunale deve accogliere il secondo mezzo del ricorso.

62 Tuttavia, come è stato appena detto, questo secondo mezzo si riferisce unicamente alla fondatezza del primo motivo per il quale la Commissione ha ritenuto di dover respingere la denuncia ad essa presentata. Visto che, come si è in precedenza precisato, la decisione si fonda su altri due motivi, per il Tribunale occorre verificare se essi siano idonei a giustificare giuridicamente la decisione impugnata.

63 A questo proposito, il Tribunale rileva che il secondo motivo addotto dall'istituzione per respingere la denuncia si riferisce all'intervento delle autorità nazionali. Questo motivo viene contestato dai ricorrenti nel terzo mezzo dedotto a sostegno delle loro conclusioni. Occorre dunque, per il Tribunale, esaminare la fondatezza di questo terzo mezzo.

Quanto al terzo mezzo, relativo all'errore di diritto che vizia il secondo motivo di rigetto della domanda

64 I ricorrenti sostengono che, nei limiti in cui essa dichiara che «la situazione sarebbe stata diversa se l'accordo SMMT-JAMA non fosse stato conosciuto e autorizzato dalle autorità del Regno Unito», la decisione impugnata si fonda su un errore di diritto. Sostengono i ricorrenti che emerge dalla giurisprudenza costante della Corte che né la legge né le prassi nazionali possono avere l'effetto di impedire l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza nei confronti di operatori economici (sentenza della Corte 30 aprile 1974, causa 155/73, Sacchi, Racc. pag. 409; 16 novembre 1977, causa 13/77, INNO/ATAB, Racc. pag. 2115; 1° ottobre 1987, causa 311/85, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, Racc. pag. 3801; e 4 maggio 1988, causa 30/87, Bodson, Racc. pag. 2479).

65 La Commissione replica che il Tribunale ha dichiarato, ai punti 75-77 della citata sentenza Automec II, che essa è competente a fissare priorità nell'esercizio della propria attività amministrativa, che non è obbligata a pronunciarsi sull'esistenza o meno di un'infrazione denunciata e che non può essere costretta a procedere ad un'istruttoria, in quanto quest'ultima avrebbe necessariamente il solo scopo di reperire gli elementi probatori relativi all'esistenza di un'infrazione. La Commissione sostiene a questo proposito di non aver ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale e fa valere che la decisione di non aprire una procedura formale si fonda sulla mancanza di interesse per la Comunità a dar corso alla denuncia, criterio valido, secondo la citata sentenza Automec II, per la definizione delle sue priorità. La Commissione aggiunge che l'autore della risposta controversa ha avuto cura di segnalare che la Commissione non prendeva alcuna posizione quanto alla «legittimità dell'uno o dell'altro aspetto dell'accordo». Egli non avrebbe affatto asserito l'esistenza di un qualsiasi nesso tra l'applicabilità degli artt. 85 o 86 del Trattato, da un lato, e, dall'altro, il fatto che il governo del Regno Unito fosse a conoscenza dei fatti contestati. Egli avrebbe semplicemente spiegato che, nei limiti in cui il problema si riferiva a esportazioni dirette provenienti da paesi terzi, non era possibile astrarre dalla politica commerciale per valutare l'interesse comunitario che presentava la controversia. Orbene, secondo la Commissione, questioni quali quelle in esame nella decisione impugnata fanno parte della politica commerciale, salvoché esse non riguardino i provvedimenti adottati da operatori economici o da loro associazioni.

66 Il Tribunale osserva che il secondo motivo fatto valere dalla Commissione a giustificazione della propria decisione di rigetto della denuncia è fondato sul fatto che l'accordo di cui trattasi è stato approvato dalle autorità del Regno Unito, per ragioni di politica commerciale. Come è già stato detto, questa circostanza viene invocata, in particolare, ai punti ii), iii) e vi) della citata decisione impugnata.

67 A questo proposito il Tribunale considera che, nei limiti in cui si fonda sulla circostanza che l'accordo di cui trattasi era noto alle autorità nazionali del Regno Unito, ed era da queste autorizzato, la decisione controversa è viziata da un errore di diritto.

68 Infatti, in primo luogo, è pacifico che l'intesa denunciata non costituisce una misura nazionale di politica commerciale, ma presenta tutte le caratteristiche di un incontro di volontà tra associazioni di categoria di operatori economici presenti sul mercato. Come ha sottolineato la stessa Commissione, queste pratiche possono rientrare nell'ambito d'applicazione dell'art. 85, n. 1, e, eventualmente, dell'art. 86 del Trattato, qualora abbiano lo scopo e l'effetto di limitare le importazioni nel territorio di uno degli Stati membri.

69 In secondo luogo, come emerge da una giurisprudenza ben consolidata, cui i ricorrenti si richiamano a giusto titolo, il fatto che la condotta delle imprese sia stata conosciuta, permessa o persino incoraggiata dalle autorità nazionali è di per sé, e in ogni caso, priva di influenza riguardo all'applicabilità dell'art. 85 o, se del caso, dell'art. 86 del Trattato (sentenze della Corte 10 gennaio 1985, causa 229/83, Leclerc, Racc. pag. 1, e 29 gennaio 1985, causa 231/83, Cullet, Racc. pag. 305; sentenza del Tribunale 29 giugno 1993, Asia Motor France e a./Commissione, causa T-7/92, Racc. pag. II-669, punto 71). Pertanto, questa circostanza, invocata a quattro riprese dalla Commissione nella decisione impugnata, non può giustificare sotto il profilo giuridico una decisione con cui detta istituzione respinge una domanda che le è stata presentata.

70 Ne consegue che il secondo dei tre motivi addotti dalla Commissione per respingere la denuncia è viziato da un errore di diritto e che il Tribunale deve accogliere il terzo mezzo del ricorso.

71 Poiché la decisione impugnata si fondava anche su un terzo motivo di rigetto, contestato dai ricorrenti con il quarto mezzo a sostegno delle loro domande, occorre che il Tribunale esamini la fondatezza di questo quarto mezzo.

Quanto al quarto mezzo, relativo all'errore di fatto e di diritto che vizia il terzo motivo di rigetto della domanda

72 I ricorrenti sostengono che la conclusione della Commissione secondo cui l'accordo SMMT-JAMA non incide principalmente sugli scambi tra Stati membri non ha fondamento giuridico e si basa su una valutazione errata dei fatti. Essi ricordano, da un lato, che una pratica anticoncorrenziale rientra nell'ambito d'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato non appena possa avere effetti sugli scambi tra Stati membri e, dall'altro, che essi avevano fornito alla Commissione diversi elementi che dimostravano che l'accordo SMMT-JAMA era in grado di produrre effetti nefasti sugli scambi tra Stati membri. Essi osservano che la lettera 17 marzo 1992 non fa menzione di nessuno degli elementi o argomenti addotti.

73 La Commissione replica di non essersi pronunciata sulla legittimità dell'accordo e di non avere mai preteso che l'accordo non avesse effetti sugli scambi tra Stati membri. Il suo ragionamento si sarebbe limitato alla considerazione secondo cui le ripercussioni dell'accordo sugli scambi tra Stati membri erano tendenzialmente esigue e secondo cui vi erano buone ragioni per supporre che tali ripercussioni non avessero un'incidenza sul funzionamento del mercato comune tale da giustificare il proseguimento dell'istruzione della denuncia.

74 Il Tribunale rileva che, al punto iii) della decisione controversa, la Commissione invoca il fatto che gli accordi di cui trattasi non riguarderebbero principalmente gli scambi commerciali tra Stati membri.

75 Orbene, il Tribunale considera che, come sostengono i ricorrenti, tali accordi sono, per la loro stessa natura, in grado di pregiudicare il funzionamento del mercato comune. Infatti, in quanto provvedimenti che limitano le importazioni nella Comunità e interessano tutto il territorio di uno Stato membro, essi possono sviare il corso naturale dei flussi commerciali, pregiudicando in tal modo gli scambi intracomunitari, e consolidare barriere di carattere nazionale, con conseguente ostacolo per la compenetrazione voluta dal Trattato (v. sentenze della Corte 15 maggio 1975, causa 71/74, Frubo/Commissione, Racc. pag. 563, punti 33-38, e 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia/Commissione, Racc. pag. 2545). Alla luce di quanto precede, il motivo di rigetto della denuncia che riguarda la modesta entità del pregiudizio per il commercio tra Stati membri risultante dall'asserita infrazione non può essere giustificato semplicemente facendo riferimento al fatto che tale violazione non riguarda principalmente gli scambi commerciali tra Stati membri. Orbene, è pacifico che la decisione impugnata non precisa affatto l'intensità degli effetti dell'asserita violazione sugli scambi e tanto meno elenca i motivi per i quali la Commissione ritiene che questi effetti non siano sufficientemente importanti per giustificare il proseguimento dell'istruzione. Per questo motivo, i ricorrenti fanno valere, a giusto titolo, che la decisione non risponde a nessuna delle loro obiezioni su questo punto. Al riguardo, dunque, si deve considerare la decisione impugnata carente quanto alla motivazione.

76 Ne consegue che il terzo motivo dedotto dalla Commissione per respingere la denuncia è giuridicamente erroneo e viziato da carenza di motivazione.

77 Poiché nessuno dei tre motivi invocati dalla Commissione per respingere la denuncia presentatale sono idonei a giustificare sul piano giuridico la decisione impugnata, quest'ultima, che, per giunta, come ha ammesso la stessa convenuta nella fase istruttoria della controversia, è stata emessa da un'autorità incompetente, deve

necessariamente essere annullata, senza che sia necessario che il Tribunale esamini gli altri mezzi dedotti dai ricorrenti a sostegno delle loro domande.

Sulle spese

78 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è rimasta soccombente e i ricorrenti hanno fatto domanda in tal senso, le spese debbono essere poste a carico dell'istituzione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione contenuta nella lettera della Commissione 17 marzo 1992 è annullata.

2) Le spese sono poste a carico della Commissione.

Cruz Vilaça Kalogeropoulos Barrington

Saggio Biancarelli

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 maggio 1994.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J. L. Cruz Vilaça