

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

17 febbraio 2000 *

Nella causa T-241/97,

Stork Amsterdam BV, con sede in Amsterdam (Paesi Bassi), rappresentata dall'avv. A. J. Braakman, del foro di Rotterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv.ti Loesch e Wolter, 11, rue Goethe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor W. Wils, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avvocato H. Gilliams, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'olandese.

sostenuta da

Serac Group, con sede in Parigi, rappresentata dall'avv. M.-C. Mitchell, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. G. Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

interveniente,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione contenuta nella lettera della Commissione 20 giugno 1997, recante rigetto della denuncia inoltrata dalla ricorrente al fine di far dichiarare l'incompatibilità con l'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE) di un accordo di cooperazione concluso tra la ricorrente e la società Serac Group nel settore della commercializzazione di impianti completi per la fabbricazione di bottiglie di plastica e per il loro riempimento asettico con prodotti alimentari liquidi,

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

composto dal signor R.M. Moura Ramos, presidente, dalla signora V. Tiili e dal signor P. Mengozzi, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 22 aprile 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

- 1 La Stork Amsterdam BV (in prosiegua: la «Stork») è una società di diritto olandese che produce impianti destinati alla fabbricazione di bottiglie di plastica con il metodo dello stampo mediante «insufflazione».

- 2 Il 14 agosto 1987, la Stork ha concluso con la Serac SA, divenuta successivamente la Serac Group (in prosiegua: la «Serac»), una società per azioni di diritto francese che produce macchine che permettono il riempimento asettico di bottiglie di plastica, un accordo di cooperazione per la commercializzazione di impianti completi per la fabbricazione delle dette bottiglie e per il loro riempimento asettico con prodotti alimentari liquidi (in prosiegua: l'«accordo di cooperazione» o l'«accordo»). Le due imprese si impegnavano a comprarsi le macchine che esse producevano e a venderle in linee complete di produzione con la denominazione «Stork-Sterac» o «Serac-Stork». L'accordo prevedeva anche l'obbligo per ciascuna impresa di mettere a disposizione dell'altra le conoscenze (knowledge) necessarie alla commercializzazione, all'installazione e al mantenimento in servizio di tali macchine (art. 5 dell'accordo).

3 L'art. 6 dell'accordo conteneva una clausola di « non concorrenza », che stabiliva, in particolare:

«6.1. Entrambe le parti convengono di astenersi dal progettare, produrre e vendere, direttamente o indirettamente con l'intermediazione di rappresentanti o di ausiliari di qualunque natura, apparecchi o parti di apparecchi che siano in concorrenza con quelli, prodotti dall'altra parte, che sono considerati dalla presente cooperazione o sono ad essi analoghi.

6.2. Se un potenziale cliente chiede alla Stork o alla Serac apparecchi di confezionamento o di modellazione per insufflazione fabbricati da terzi, il venditore è tenuto a chiedere l'accordo dell'altra parte. Quest'ultima non potrà opporre un rifiuto in modo ingiustificato. Se una delle parti vende la macchina concorrente di un terzo senza l'accordo dell'altro, quest'ultima ha diritto di esigere il versamento di un'ammenda, quale indennizzo forfettario, pari al 30% (trenta per cento) della macchina sostituita.

6.3. In caso di risoluzione dell'accordo in applicazione dell'art. 14 [vale a dire, dopo che l'accordo è stato in vigore per cinque anni e a seguito di disdetta per iscritto con un termine di preavviso di dodici mesi], e solo in tal caso, l'obbligo di non concorrenza stabilito dall'art. 6.1 resterà in vigore nei confronti della parte che risolve il contratto durante i quattro anni successivi alla detta risoluzione».

4 Nel 1989 la Stork ha cercato di ottenere il consenso della Serac per porre fine al loro accordo di cooperazione, in particolare mediante lettera 13 luglio 1989, nella quale essa minacciava parimenti di presentare denuncia presso la Commissione per violazione dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE), nel caso in cui la Serac si fosse rifiutata di porre fine all'accordo.

- 5 In mancanza di risposta positiva da parte della Serac, il 20 settembre 1989 la ricorrente si è rivolta alla Commissione con denuncia diretta a far dichiarare l'incompatibilità del loro accordo di cooperazione con l'art. 85 del Trattato. La Stork sosteneva che la Serac aveva violato tale disposizione rifiutandosi di porre fine a tale accordo.

- 6 Il 24 gennaio 1990 la Serac ha notificato l'accordo di cooperazione alla Commissione per ottenere un'attestazione negativa o un'esenzione, pur dichiarando che essa avrebbe potuto accontentarsi di una lettera amministrativa di archiviazione («lettres de confort»).

- 7 La Commissione ha risposto alla denuncia della Stork e alla notifica della Serac con lettera 20 marzo 1991, firmata dal signor J. Dubois, direttore facente funzioni presso la direzione generale Concorrenza (DG IV), e contenente una proposta di soluzione amichevole della controversia che veniva presentata in seguito alla loro denuncia e notifica, «nonché alle informazioni complementari fornite da[lle] due società». Analizzando l'accordo di cooperazione, il signor Dubois osservava che esso, benché non rispondesse alle condizioni di un'esenzione, era abbastanza vicino agli accordi previsti dal regolamento (CEE) della Commissione 19 dicembre 1984, n. 417, relativo all'applicazione dell'articolo 85, n. 3, del Trattato CEE a categorie di accordi di specializzazione (GU 1985, L 53, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 417/85»), anche se l'accordo si distingueva da essi essenzialmente per l'art. 6, nn. 2 e 3. L'autore della lettera precisava che, in base a tutte le informazioni di cui disponeva, riteneva che tali clausole limitassero la concorrenza e non fossero indispensabili alla realizzazione degli obiettivi dell'accordo. Proponeva, di conseguenza, una modifica delle dette clausole per adattare l'accordo allo spirito del regolamento n. 417/85.

- 8 Il proposto adattamento dell'art. 6, n. 2 (sull'esclusiva reciproca di approvvigionamento), doveva renderlo conforme all'art. 2, lett. b), del suddetto regolamento, prevedendo la possibilità per ciascuna delle parti di rifornirsi presso terzi — senza subire penalità — nel caso in cui essi offerissero condizioni d'approvvigionamento più favorevoli. Nella medesima prospettiva di adeguamento dell'accordo al regolamento n. 417/85, il signor Dubois precisava inoltre che l'art. 6, n. 3 (relativo all'obbligo di non concorrenza per quattro anni dopo la scadenza dell'accordo), «avrebbe dovuto essere eliminato».

- 9 Inoltre, egli aggiungeva che, data l'importanza economica limitata della pratica a livello comunitario, non gli sembrava «opportuno, in tale fase, proporre alla Commissione l'avvio di un procedimento». Nel caso in cui le parti non si fossero messe d'accordo per modificare le clausole nel senso proposto, esse erano invitate a investire della controversia i giudici nazionali o le autorità amministrative nazionali competenti facendo riferimento alla lettera della Commissione.
- 10 La lettera indirizzata alla Stork conteneva un paragrafo supplementare così formulato:

«In mancanza di reazione da parte Vostra nelle quattro settimane successive al ricevimento della presente lettera, archiverò la pratica; tuttavia la stessa potrà essere riaperta in qualsiasi momento, qualora un mutamento nelle circostanze di fatto o di diritto richiedesse un nuovo esame della situazione».

- 11 Con lettera 19 luglio 1991 la Serac ha comunicato alla Commissione che le parti intendevano definire la loro controversia in modo amichevole. Le discussioni tra le due parti non hanno però dato buon esito, e l'accordo è scaduto il 14 agosto 1992 senza essere stato modificato.
- 12 Il 21 dicembre 1992 la Serac ha inviato un'altra lettera al signor Dubois, invitando la Commissione a riesaminare la pratica. La Serac sosteneva, in particolare, che la proposta effettuata dalla Commissione nella lettera 20 marzo 1991, diretta a modificare o ad abolire varie clausole dell'accordo, mostrava un'errata conoscenza del mercato di cui trattasi e un'errata valutazione delle ripercussioni dell'accordo di cooperazione sulla concorrenza. In tale lettera la Serac aggiungeva che confermava il suo accordo di non invocare il n. 3 dell'art. 6 dell'accordo di cooperazione, con la sola riserva della non utilizzazione delle «conoscenze segrete comunicate durante la sua durata».

- 13 Con lettera 25 febbraio 1993 il signor F. Giuffrida, capo unità presso la DG IV, ha risposto che gli argomenti presentati dalla Serac non erano tali da rimettere in discussione la posizione della Commissione espressa nella sua lettera 20 marzo 1991, secondo la quale i nn. 2 e 3 dell'art. 6 dell'accordo erano troppo restrittivi della concorrenza e non indispensabili per raggiungere gli obiettivi dell'accordo. Egli ha concluso la lettera in questo modo: «Di conseguenza, mi sembra che la pratica debba ritenersi archiviata». La Commissione ha inviato una copia di tale lettera alla Stork.
- 14 Il 15 maggio 1993, la Serac ha depositato presso la cancelleria del Tribunale un ricorso di annullamento della decisione contenuta nella lettera della Commissione 25 febbraio 1993 (causa T-31/93).
- 15 Il 16 luglio 1993 la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità, sostenendo che la lettera del signor Giuffrida era non un atto impugnabile, ma una semplice presa di posizione provvisoria in quanto essa non era destinata a produrre effetti giuridici e non conteneva una decisione definitiva riguardo alla denuncia o alla notifica. Nella memoria in cui sollevava l'eccezione d'irricevibilità, la Commissione annunciava parimenti che essa avrebbe proseguito l'analisi della pratica. In tale contesto, la Serac ha rinunciato al suo ricorso e la causa è stata cancellata dal ruolo con ordinanza del presidente del Tribunale 20 dicembre 1993.
- 16 Il 5 ottobre 1994 la Commissione, ai sensi dell'art. 11 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»), ha rivolto a ciascuna delle parti richieste di informazioni identiche riguardanti «i dati più recenti sulla ripartizione del mercato secondo i tipi di presentazione [mattonella, bottiglia di plastica o di vetro, cartone (...)] per ciascuno dei segmenti del mercato del latte», richieste che miravano a «consentire alla Commissione di valutare la compatibilità de[ll'accordo] rispetto alle regole della concorrenza della CEE e in particolare all'art. 85 del Trattato [...], con piena conoscenza dei fatti e del loro effettivo contesto economico».

- 17 Le due parti hanno trasmesso le informazioni richieste e la causa, in seguito, è stata esaminata dalla Commissione insieme con il legale della Stork il 14 novembre 1994, e successivamente con il legale della Serac il 13 dicembre 1994.
- 18 In applicazione dell'art. 6 del regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste dall'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU 1963, n. 127, pag. 2268; in prosieguo: il «regolamento n. 99/63»), il signor G. Rocca, a nome del signor Alexander Schaub, direttore generale della DG IV, e con lettera 23 gennaio 1996, ha precisato alla ricorrente i motivi che giustificavano il rigetto della sua denuncia. Dopo aver esposto la sua analisi della pratica alla luce dell'art. 85 del Trattato, il signor Rocca ha concluso che non era realistico sostenere che «l'accordo permetteva alle imprese interessate di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi, tanto più che, con lettera 21 dicembre 1992, la Serac aveva rinunciato ai diritti conferiti dall'art. 6, n. 3, dell'accordo» (diritti di esclusiva dopo la fine dell'accordo). La lettera della Commissione terminava con un'avvertenza, in cui si faceva presente che l'istituzione non avrebbe adottato una decisione definitiva prima di aver preso conoscenza dei commenti o delle nuove informazioni da parte della ricorrente, purché quest'ultima le inviasse per iscritto ed entro quattro settimane.
- 19 Il 22 marzo 1996 la Stork ha risposto alla Commissione confutando gli argomenti di quest'ultima e rimettendo in discussione la possibilità per la convenuta di procedere ad una nuova analisi della pratica dopo le sue lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993.
- 20 Con lettera 20 giugno 1997 la Commissione ha informato la Stork della decisione di rigetto della sua denuncia 20 settembre 1989 (decisione IV/F—1/33.302 Stork, in prosieguo: la «decisione impugnata»). Riprendendo essenzialmente l'analisi dell'accordo contenuta nella lettera 23 gennaio 1996, la Commissione ne trae la conclusione che, anche se le clausole restrittive della concorrenza che figurano nell'accordo rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, le condizioni d'applicazione del n. 3 del medesimo articolo sono soddisfatte.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 21 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 21 agosto 1997 la ricorrente ha proposto il ricorso di annullamento in esame contro la decisione della Commissione contenuta nella lettera 20 giugno 1997.

- 22 Con ordinanza del presidente della Prima Sezione del Tribunale 20 aprile 1998, la Serac è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

- 23 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, le parti sono state invitate a rispondere per iscritto a taluni quesiti prima dell'udienza.

- 24 Le parti hanno presentato osservazioni e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza svoltasi il 22 aprile 1999.

- 25 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
 - annullare la decisione impugnata;

 - condannare la Commissione alle spese.

26 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

- condannare la ricorrente alle spese.

27 L'interveniente conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso proposto dalla Stork;

- condannare la Stork al pagamento di tutte le spese, comprese quelle sostenute in occasione del suo intervento.

In diritto

28 A sostegno delle sue conclusioni la ricorrente deduce tre motivi: il primo, relativo all'incompetenza o all'abuso di potere della Commissione nell'adottare la decisione impugnata, dal momento che le sue lettere del marzo 1991 e del febbraio 1993 contenevano già una decisione definitiva, e la pratica, almeno secondo la lettera 25 febbraio 1993, doveva considerarsi archiviata; il secondo, attinente all'errore di fatto e di diritto che viziano la detta decisione e, il terzo, concernente la mancanza o l'insufficienza di motivazione della decisione impugnata.

- 29 La Commissione contesta i motivi della ricorrente e conclude per il rigetto del ricorso.

Sul primo motivo, relativo all'incompetenza o all'abuso di potere della Commissione nell'adottare la decisione impugnata

- 30 Il primo motivo della ricorrente mira, in sostanza, a contestare il diritto della Commissione di riaprire il procedimento riguardante la denuncia e la notifica e di adottare la decisione impugnata, e si articola in due parti. Nella prima parte, la ricorrente sostiene che le lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993 contenevano una decisione impugnabile e che la pratica, in ogni caso dopo l'ultima lettera, doveva essere considerata archiviata, in quanto nessun elemento nuovo ne giustificava un riesame. Nella seconda parte, la ricorrente sostiene che la Commissione ha violato il suo obbligo di prendere, in un termine ragionevole, una decisione quanto alla sua denuncia 20 settembre 1989, riaprendo il procedimento amministrativo il 5 ottobre 1994 e adottando la decisione finale il 20 giugno 1997.
- 31 Nella sua replica, nell'ambito del secondo motivo di annullamento, la ricorrente deduce inoltre che la decisione di riavvio del procedimento era stata adottata in violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).
- 32 Per valutare la fondatezza del primo motivo, il Tribunale rileva che occorre esaminare la prima parte di quest'ultimo insieme con il motivo relativo al difetto di motivazione della decisione di riapertura del procedimento.

Argomenti delle parti

- 33 La ricorrente sostiene che nelle lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993, considerate separatamente o congiuntamente, la Commissione ha adottato una decisione impugnabile, con la quale essa si è pronunciata, al fine di creare effetti giuridici, sull'applicazione dell'art. 85 del Trattato all'accordo di cooperazione.
- 34 Tenuto conto del suo contenuto, la lettera della Commissione 25 febbraio 1993 dovrebbe essere considerata un atto impugnabile, poiché diretta a produrre effetti giuridici. Tale lettera comporterebbe una valutazione dell'accordo di cui trattasi e corrisponderebbe a una presa di posizione della Commissione sia sull'incompatibilità con il mercato comune delle due clausole dell'accordo 14 agosto 1987, con riguardo all'art. 85, n. 1, del Trattato, sia sul fatto che le dette clausole non rientravano nelle disposizioni del n. 3 del medesimo articolo. Con tale lettera la Commissione avrebbe chiuso formalmente il procedimento, e la valutazione giuridica dell'accordo sarebbe divenuta definitiva.
- 35 La ricorrente conclude che la convenuta non era legittimata a riaprire il procedimento amministrativo dopo aver emesso una decisione e senza che alcun elemento nuovo giustificasse tale riapertura. Riaprendolo, la Commissione avrebbe abusato del suo potere.
- 36 Nella replica la ricorrente adduce parimenti un'insufficiente motivazione della decisione impugnata, la quale non espone i motivi che chiariscano, da un lato, la nuova opinione della convenuta sull'importanza economica dell'accordo e, dall'altro, la sua scelta di procedere ad un riesame approfondito della pratica, invece di proporre, come in precedenza, che essa venga sottoposta all'esame delle autorità nazionali in mancanza di accettazione delle modifiche proposte, mentre nessun elemento nuovo è intervenuto per giustificare tale riesame.

- 37 La convenuta contesta la tesi della ricorrente. Essa osserva che, a partire dal settembre 1989, è stato sottoposto alla sua attenzione, un conflitto tra la Stork e la Serac, riguardante l'attuazione e la validità del loro accordo di cooperazione e rammenta le norme applicabili al suo intervento in tali circostanze. Essa si richiama ai punti 45-47 della sentenza 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione (Racc. pag. II-367; in prosieguo: la «sentenza Automec I»), nella quale il Tribunale, da un lato, ha constatato l'esistenza di tre fasi successive nello svolgimento del procedimento disciplinato dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17 e dall'art. 6 del regolamento n. 99/63 e, dall'altro, ha considerato che le osservazioni preliminari emesse dai servizi della Commissione nell'ambito di contatti informali al momento della prima fase non possono essere definite atti impugnabili.
- 38 In tale contesto, le lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993 costituirebbero manifestamente osservazioni preliminari emesse dai servizi della Commissione in modo informale, in base ad un primo esame degli argomenti e dei fatti esposti dalle due parti. In tali lettere, la Commissione non avrebbe emesso un punto di vista definitivo, che produce effetti giuridici, quanto all'applicazione dell'art. 85 del Trattato.
- 39 La lettera del marzo 1991 conterrebbe una proposta pragmatica intesa a porre fine al conflitto tra le due parti e non un'interpretazione definitiva dell'art. 85 del Trattato. Il passaggio più importante di tale lettera sarebbe quello in cui il signor Dubois osservava che, tenuto conto della relativa importanza economica della pratica in esame, non gli sembrava opportuno, in tale fase, proporre alla Commissione l'apertura di un procedimento. Tale considerazione spiegherebbe il suggerimento dato alle parti di definire la controversia nel senso proposto e, nel caso in cui sussistesse un disaccordo, di sottoporre la controversia all'esame dei giudici nazionali.
- 40 La lettera del febbraio 1993 confermerebbe semplicemente che la Commissione, anche dopo aver preso conoscenza degli argomenti e degli elementi informativi supplementari adottati dalla Serac, non riteneva opportuno aprire un procedimento e che, di conseguenza, «tale pratica (doveva) essere considerata archiviata».

- 41 La Commissione aggiunge che le due citate lettere non possono essere considerate una decisione definitiva che produca effetti giuridici e che dichiarare l'incompatibilità dell'accordo con l'art. 85 del Trattato, poiché tale decisione può essere presa solo nel rispetto della procedura prescritta dal regolamento n. 17, che prevede, in particolare, una comunicazione degli addebiti. La Commissione ritiene che, nella fattispecie, l'effettività di tale comunicazione non è dimostrata, e che la mancanza di firma nelle dette lettere, da parte del commissario incaricato della concorrenza o in suo nome, conferma che queste ultime esprimono solo un primo punto di vista provvisorio.
- 42 Peraltro, la convenuta ammette che, dopo la rinuncia agli atti della Serac nella causa T-31/93, essa ha deciso, tenuto conto in particolare degli argomenti e dei dati forniti dalla Serac nel suo ricorso, di riesaminare — questa volta in modo approfondito — le ripercussioni dell'accordo di cooperazione sulla concorrenza. In tal modo, «riavviando il procedimento», essa sarebbe ritornata sulla sua posizione iniziale, secondo la quale la pratica non presentava un'importanza economica sufficiente per giustificare un esame approfondito.
- 43 La Commissione ritiene che la lettera 20 marzo 1991 lasciasse già intravedere la possibilità di un successivo avvio del procedimento, dal momento che veniva precisato dal suo autore che non gli sembrava «opportuno, in quella fase, proporre alla Commissione l'avvio di un procedimento».
- 44 Basandosi sul punto 77 della sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione (Racc. pag. II-2223; in prosieguo: la «sentenza Automec II»), essa sostiene che la decisione di sottoporre una pratica, considerata di scarsa importanza ad una prima analisi, ad un esame successivo approfondito costituisce una misura che rientra nella libera valutazione di qualsiasi amministrazione che abbia un compito di vigilanza e di controllo. Parimenti, la competenza richiesta per stabilire le priorità implicherebbe anche quella di rivedere tali priorità, il che sarebbe tanto più vero nella presente controversia, ove la riapertura del procedimento non avrebbe leso gli interessi di alcuna delle parti. Né la ricorrente né la Serac avrebbero sollevato obiezioni contro la nuova priorità accordata dalla Commissione all'esame della loro controversia.

- 45 La convenuta contesta la ricevibilità del motivo presentato dalla ricorrente nella sua replica, relativo all'insufficiente motivazione della decisione impugnata (v. supra, punto 36). Essa sostiene, in subordine, che non doveva indicare in tale decisione le ragioni per le quali aveva aperto un'inchiesta nell'ottobre 1994, tanto più che a tale questione non avevano fatto cenno la Stork o la Serac, le quali inoltre avevano collaborato senza riserve alla detta inchiesta.
- 46 L'interveniente contesta anch'essa il fatto che le lettere della Commissione del 1991 e del 1993 debbano essere considerate una decisione definitiva, che non può essere rimessa in discussione.
- 47 Essa rammenta che la Commissione, in diverse occasioni, ha osservato che le lettere del 1991 e del 1993 non erano decisioni definitive. Sostiene, del pari che, accettando senza riserve di rispondere alla richiesta di informazioni rivolta dalla Commissione nell'ottobre 1994, la ricorrente ha accettato il fatto che il procedimento avviato nel 1989 non era definitivamente chiuso.
- 48 Conclude che solo la lettera del 1997 costituisce una presa di posizione definitiva della Commissione sulla pratica, e che le due lettere del 1991 e 1993 non hanno alcun contenuto decisionale e non hanno prodotto effetti giuridici.

Giudizio del Tribunale

Sulla qualificazione giuridica delle lettere della Commissione del marzo 1991 e del febbraio 1993

- 49 Secondo una costante giurisprudenza, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE) i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo. Più in particolare, allorché si tratti di atti o decisioni elaborati in più fasi, segnatamente al termine di un procedimento interno, costituiscono in linea di principio atti impugnabili solo quelli che stabiliscono definitivamente la posizione dell'istituzione al termine del procedimento, e non gli atti intermedi intesi alla preparazione della decisione finale. Peraltro, 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 (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9, e sentenza Automec I, punto 42)
- 50 Per valutare, alla luce dei principi giurisprudenziali che sono stati rammentati, la natura giuridica delle lettere di cui trattasi, occorre esaminarle nell'ambito del procedimento istruttorio delle domande presentate ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17.
- 51 La procedura d'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 alla parte che ha presentato denuncia la possibilità di esporre i propri argomenti, eventualmente alla luce di una prima reazione degli uffici della Commissione. Durante la seconda fase, in una comunicazione indirizzata al denunciante, la Commissione indica 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. 99/63 non preveda espressamente tale possibilità, tale fase può chiudersi con una decisione definitiva (sentenze del Tribunale Automec I, punti 45-47, e 18 maggio 1994, causa T-37/92, BEUC e NCC/Commissione, Racc. pag. II-285, punto 29).

- 52 Così, 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. 99/63 possono essere definite atti impugnabili (sentenza Automec I, punti 45 e 46).
- 53 Per contro, le lettere di archiviazione che rigettano definitivamente la denuncia e che chiudono la pratica sono impugnabili, poiché esse hanno il contenuto di una decisione e ne producono gli effetti, in quanto pongono fine alle indagini, contengono una valutazione degli accordi e impediscono alle ricorrenti di chiedere la riapertura delle indagini, a meno che esse non forniscano elementi nuovi (sentenze della Corte 11 ottobre 1983, causa 210/81, Demo-Studio Schmidt/Commissione, Racc. pag. 3045, punti 14 e 15, 28 marzo 1985, causa 298/83, CICCE/Commissione, Racc. pag. 1105, punto 18, e 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds, Racc. pag. 4487, punto 12).
- 54 Nella fattispecie, occorre stabilire se, come sostiene la Commissione, le lettere del 1991 e del 1993 rientrano nella prima fase della procedura d'esame delle denunce o se, come afferma la ricorrente, debbano essere considerate nel senso che fanno menzione di una decisione di archiviazione, che produce effetti giuridici e che, pertanto, rientra nell'ultima fase della detta procedura.
- 55 Facendo riferimento ai nn. 2 e 3 dell'art. 6 dell'accordo, l'autore della lettera 20 marzo 1991 della Commissione osservava in primo luogo che:

«In base a tutte le informazioni attualmente in mio possesso, tali clausole mi sembrano effettivamente troppo restrittive della concorrenza e non indispensabili a raggiungere gli obiettivi de[l'accordo]».

Inoltre veniva proposta la soppressione del n. 3 dell'art. 6 dell'accordo e l'adeguamento del n. 2 di tale disposizione, secondo lo spirito del regolamento n. 417/85, che nella fattispecie non era applicabile all'accordo.

56 In secondo luogo, egli precisava quanto segue:

«Tenuto conto della relativa importanza economica della controversia sul piano comunitario, non mi sembra opportuno, in questa fase, proporre alla Commissione l'apertura di una procedura. Nel caso in cui non perveniste ad un accordo per modificare le clausole nel senso sopra indicato, vi invito perciò a portare tale controversia dinanzi ai giudici o alle autorità amministrative nazionali competenti, facendo menzione della presente lettera».

57 La copia della lettera indirizzata alla Stork conteneva un paragrafo supplementare così formulato:

«In mancanza di reazione da parte Vostra nelle quattro settimane successive al ricevimento di questa lettera, archiverò la pratica; tuttavia, essa potrà essere riaperta in qualsiasi momento, qualora un cambiamento nelle circostanze di fatto o di diritto richieda un nuovo esame della situazione».

58 In risposta ad una lettera della Serac 21 dicembre 1992, con la quale si invitava la Commissione a riconsiderare la sua analisi, il signor F. Giuffrida, capo unità presso la DG IV, dichiarava nella lettera 25 febbraio 1993 (di cui una copia è stata indirizzata alla Stork):

«La Vostra lettera 21 dicembre 1992 ha avuto tutta la mia attenzione. Dopo averla esaminata non mi sembra tuttavia che gli argomenti esposti siano tali da

rimettere in discussione il tenore della lettera (...) del 20 marzo 1991, secondo la quale le clausole 6.2 e 6.3 del vostro contratto (...) con la Stork erano troppo restrittive della concorrenza e non erano indispensabili per raggiungere gli obiettivi de[l]l'accordo. Di conseguenza, mi sembra che tale pratica si debba considerare archiviata.»

- 59 Emerge chiaramente dalle lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993 che la Commissione ha deciso, dopo l'analisi dell'accordo, di archiviare la pratica, tenuto conto della sua limitata importanza economica sul piano comunitario. La Commissione ha peraltro proposto alle parti una soluzione amichevole della controversia suggerendo talune modifiche dell'accordo e le ha invitate, in mancanza di attuazione delle dette modifiche e in caso di continuazione del conflitto, a portare la controversia dinanzi alle autorità o ai giudici nazionali competenti.
- 60 In particolare, la lettera 20 marzo 1991 ha tutte le caratteristiche di una comunicazione ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63, in quanto essa espone i motivi per i quali non risulta giustificato dare seguito favorevole alla denuncia, si riferisce esplicitamente all'archiviazione della pratica e impartisce alla ricorrente un termine per presentare eventuali osservazioni (sentenza BEUC e NCC/Commissione, citata, punto 34).
- 61 In tale contesto, la lettera 25 febbraio 1993 conferma che, vista la mancata reazione alla lettera 20 marzo 1991, la pratica era stata archiviata, data la limitata importanza economica dell'accordo sul piano comunitario.
- 62 Di conseguenza, l'argomento della convenuta secondo il quale le lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993 devono essere considerate «osservazioni preliminari presentate dai servizi della Commissione in modo informale», nell'ambito della prima delle tre fasi della procedura d'inchiesta, non può essere accolto. Al contrario, alla luce del loro contenuto e del contesto nel quale sono state elaborate, esse devono essere considerate nel senso che fanno menzione di una decisione di archiviazione della denuncia depositata dalla Stork, che rientra perciò nell'ultima fase del procedimento d'esame di una denuncia.

- 63 Di conseguenza, non si può affermare che tali lettere contengano soltanto osservazioni preliminari o misure preparatorie. Al contrario, esse contengono una valutazione chiara dell'accordo e, in particolare, della sua importanza economica, valutazione effettuata in base a tutte le informazioni che la Commissione aveva ritenuto di dover raccogliere. Tutto mostra che la decisione di archiviazione cui si riferiscono doveva costituire l'ultima fase del procedimento amministrativo che stabiliva definitivamente la posizione dell'istituzione. Essa non sarebbe quindi seguita da alcun altro atto impugnabile con un ricorso di annullamento (sentenza della Corte 16 giugno 1994, causa C-39/93 P, SFEI e a./Commissione, Racc. pag. I-2681, punto 28).
- 64 Il carattere definitivo di tale decisione non è rimesso in discussione dalla dichiarazione del signor Dubois, nella lettera 20 marzo 1991, secondo la quale non gli sembrava «opportuno, in questa fase, proporre alla Commissione l'apertura di una procedura», intenzione che lascerebbe intravedere la possibilità della successiva apertura di una procedura con un esame approfondito della pratica. Infatti, tale dichiarazione va considerata nel senso che si riferisce agli altri due fatti menzionati nella lettera, vale a dire al fatto che l'analisi effettuata e la decisione adottata erano basate sulle informazioni disponibili e che la pratica avrebbe potuto essere riaperta qualora taluni elementi di fatto o di diritto nuovi lo avessero giustificato.
- 65 Inoltre, l'argomento della convenuta secondo il quale la mancanza della firma da parte o in nome del Commissario incaricato della concorrenza conferma che esse hanno emesso soltanto un primo parere provvisorio va parimenti disatteso. Occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, la forma nella quale atti o decisioni sono presi è in linea di principio irrilevante per quanto riguarda la possibilità di impugnarli con un ricorso di annullamento e che occorre far riferimento alla loro sostanza per stabilire se essi costituiscano atti impugnabili ai sensi dell'art. 173 del Trattato (sentenza IBM/Commissione, citata, punto 9).
- 66 Nella fattispecie, dal momento che le due lettere di cui trattasi contengono una valutazione della denuncia presentata alla Commissione, la loro natura giuridica non può essere rimessa in discussione per il solo fatto che tale valutazione

proverrebbe soltanto dai servizi della Commissione, salvo privare di qualsiasi effetto utile il disposto dell'art. 3 del regolamento n. 17 (sentenza BEUC e NCC/Commissione, citata, punto 38).

- 67 Per quanto riguarda l'argomento secondo il quale la ricorrente ha accettato il fatto che le lettere del marzo 1991 e del febbraio 1993 costituivano osservazioni preliminari, rispondendo alla richiesta di informazioni che le ha indirizzato la Commissione nell'ottobre 1994, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, provvedimenti aventi natura meramente preparatoria non sono impugnabili in quanto tali con un'azione di annullamento, ma i loro eventuali vizi possono essere fatti valere nel ricorso diretto contro l'atto definitivo della cui elaborazione costituiscono un momento preparatorio (sentenza IBM/Commissione, punto 12). Pertanto, per contestare la fondatezza della decisione di riapertura della procedura, la ricorrente doveva attendere, come ha fatto, la decisione adottata al termine dell'istruzione avviata con la richiesta di informazioni indirizzata dalla Commissione nell'ottobre 1994. Solo alla fine di tale procedura la ricorrente era in grado di valutare la fondatezza della decisione, e più precisamente la necessità di un riesame della pratica, alla luce, in particolare, dei nuovi elementi di fatto o di diritto eventualmente raccolti e presi in considerazione dalla Commissione.
- 68 Si deve pertanto considerare che le lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993 della Commissione hanno un contenuto decisionale e producono effetti giuridici in quanto fanno menzione di una decisione di archiviazione della denuncia depositata dalla Stork basata su un'analisi dell'accordo, considerato di limitata importanza economica sul piano comunitario.
- 69 Essendo così determinata la natura giuridica di tali lettere, vanno valutate le loro conseguenze giuridiche, al fine di verificare se, nella fattispecie, la Commissione potesse riaprire il procedimento amministrativo, e se la stessa potesse adottare quindi la decisione impugnata.

Sulla decisione di riapertura della procedimento amministrativo

- 70 Occorre preliminarmente rilevare che, in quanto responsabile dell'attuazione della politica comunitaria della concorrenza, e nei limiti delle regole applicabili, la Commissione ha un certo potere discrezionale sull'esito da dare alle denunce presentate ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 17. Essa può, in particolare, accordare diversi gradi di priorità alle denunce ad essa presentate e archiviare una pratica, senza avviare procedure dirette a stabilire eventuali violazioni del diritto comunitario dopo aver ritenuto che la controversia in esame non presenti interesse comunitario sufficiente a provvedere all'istruttoria della denuncia (sentenza *Automec II*, già citata, punti 73-77 e 83-85).
- 71 Tra le norme che delimitano tale potere discrezionale della Commissione figurano i diritti di ordine procedurale previsti dai regolamenti n. 17 e n. 99/63 a beneficio delle persone che hanno adito la Commissione con una denuncia.
- 72 Da un lato, conformemente all'art. 3 del regolamento n. 17 e all'art. 6 del regolamento n. 99/63, la Commissione deve esaminare attentamente gli elementi di fatto e di diritto sottoposti al suo esame dal 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. Dall'altro, le persone che hanno presentato alla Commissione una denuncia hanno il diritto di essere informate dei motivi per i quali la Commissione intende rigettare la loro denuncia (v. sentenza *Automec II*, punti 72 e 79).
- 73 Secondo una costante giurisprudenza, la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale è stato adottato. La motivazione deve evidenziare in modo chiaro ed inequivocabile il

ragionamento dell'istituzione in maniera tale, da un lato, da fornire agli interessati sufficienti indicazioni per rendersi conto se detta decisione sia fondata o se eventualmente sia inficiata da un vizio che consenta di contestarne la validità e, dall'altro, da consentire al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità (sentenza del Tribunale 22 ottobre 1997, cause riunite T-213/95 e T-18/96, SCK e FNK/Commissione, Racc. pag. II-1739, punto 226).

- 74 Occorre parimenti rilevare che l'obbligo di una motivazione sufficientemente precisa degli atti, sancito dall'art. 190 del Trattato, costituisce uno dei principi fondamentali del diritto comunitario del quale spetta al giudice garantire l'osservanza, all'occorrenza rilevando d'ufficio la violazione di quest'obbligo (sentenza del Tribunale 2 luglio 1992, causa T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening/Commissione, Racc. pag. II-1931, punto 129).
- 75 Nella fattispecie va pertanto respinta l'eccezione d'irricevibilità presentata dalla convenuta nei confronti della censura della ricorrente relativa alla motivazione insufficiente della decisione impugnata, in quanto quest'ultima avrebbe dovuto esporre le ragioni del cambiamento di parere riguardante l'importanza economica dell'accordo e della sua scelta di procedere ad un riesame approfondito della pratica.
- 76 Riguardo al merito occorre rammentare che, con lettere 20 marzo 1991 e 25 febbraio 1993, la Commissione ha comunicato alla ricorrente la sua decisione di archiviare la pratica in ragione della sua rilevanza economica limitata sul piano comunitario (v. supra, punti 59-61). Orbene, « riattivando la procedura », con la decisione comunicata alle parti nella lettera 5 ottobre 1994, la Commissione ha riesaminato il suo precedente punto di vista che riguarda l'importanza economica dell'accordo sul piano comunitario (v. supra, punto 42).
- 77 Bisogna constatare che la motivazione di questo cambiamento di opinione non è stata chiarita dalla Commissione, nè si evince dal contesto di siffatta decisione.

Peraltro, nelle sue memorie e nelle sue risposte orali ai quesiti del Tribunale sulle ragioni della riapertura della pratica, la Commissione ha dichiarato di aver aperto l'inchiesta nel 1994 in seguito al ricorso della Serac e per evitare un procedimento contenzioso. Essa non ha fatto riferimento alla ragione fornita nelle sue lettere del 1991 e 1993 per archiviare la causa, vale a dire alla scarsa importanza economica dell'accordo.

- 78 Tale difetto di motivazione è tanto più grave visto che l'obbligo di motivazione, che va valutato in funzione delle circostanze di ciascuna specie, è particolarmente ampio nel caso in esame.
- 79 Infatti, la Commissione aveva già preso una decisione riguardante lo stesso accordo che era scaduto nell'agosto 1992, molto prima della seconda lettera della Commissione 25 febbraio 1993 che confermava l'archiviazione della pratica. Inoltre, emerge dalla pratica che la decisione di archiviazione cui fanno riferimento le lettere del 1991 e 1993 era stata presa in seguito a diversi contatti tra la Commissione e le due parti all'accordo, nel corso dei quali la convenuta aveva potuto perfettamente comprendere il punto di vista di ciascuna parte.
- 80 E' pertanto pacifico che la decisione di riapertura della procedura amministrativa che ha portato all'adozione della decisione impugnata non si basa sull'esistenza o sulla conoscenza di nuovi elementi di fatto o di diritto che giustifichino un riesame della controversia (v., in tal senso, sentenze della Corte 1° ottobre 1998, causa C-279/95 P, Langnese-Iglo/Commissione, Racc. pag. I-5609, punto 30, e del Tribunale 8 giugno 1995, causa T-7/93, Langnese-Iglo/Commissione, Racc. pag. II-1533, punto 40).
- 81 Di conseguenza, si deve considerare che la ricorrente non era in grado di conoscere i motivi della decisione impugnata, la quale implicava che la Commissione, considerando che la pratica aveva un'importanza economica sufficiente a giustificare un esame approfondito da parte dei suoi servizi, aveva riesaminato il suo punto di vista.

- 82 Da tutto quanto precede, consegue che è fondato il primo motivo della ricorrente, nella parte in cui contesta la possibilità per la Commissione di prendere una nuova decisione su una denuncia relativa ad una pratica che era stata precedentemente archiviata in ragione della sua importanza economica limitata sul piano comunitario, senza che la riapertura della procedura amministrativa che aveva portato a tale decisione fosse debitamente motivata, in particolare in base a elementi nuovi.
- 83 Di conseguenza, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi della ricorrente, occorre considerare che la decisione impugnata va annullata.
- 84 Peraltro va rammentato che, secondo una giurisprudenza costante, lettere amministrative di archiviazione quali le due lettere della Commissione del 1991 e del 1993 che rispecchiano una valutazione della Commissione e che concludono una procedura d'esame da parte dei suoi servizi non hanno l'effetto di impedire ai giudici nazionali davanti ai quali viene dedotta l'incompatibilità di un accordo con l'art. 85 del Trattato di effettuare, in funzione degli elementi di cui esse dispongono, una diversa valutazione dell'accordo. Sebbene essa non vincoli i giudici nazionali, l'opinione comunicata in tali lettere costituisce cionondimeno un elemento di fatto di cui i giudici nazionali possono tener conto nell'esaminare la conformità dell'accordo o del comportamento di cui trattasi con il disposto dell'art. 85 del Trattato (sentenza della Corte 11 dicembre 1980, causa 31/80, L'Oréal, Racc. pag. 3775, punti 11 e 12).
- 85 Nella fattispecie, i giudici nazionali dinanzi ai quali l'incompatibilità dell'accordo con l'art. 85 del Trattato verrebbe dedotta avrebbero piena facoltà, nell'ambito

dell'analisi dell'accordo, di prendere in considerazione, come un elemento di fatto, tutto il procedimento che si è svolto dinanzi alla Commissione.

Sulle spese

- ⁸⁶ A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione è rimasta soccombente e, poiché la ricorrente ha presentato domanda in tal senso, la Commissione dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla ricorrente, tranne quelle causate dall'intervento della Serac. Poiché la ricorrente non ha chiesto che la Serac sia condannata alle spese causate dal suo intervento, l'interveniente sopporterà solo le proprie spese. La ricorrente sopporterà le spese che ha sostenuto nell'ambito dell'intervento della Serac.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) E' annullata la decisione della Commissione contenuta nella sua lettera 20 giugno 1997, che rigetta la denuncia presentata dalla ricorrente per far

dichiarare l'incompatibilità con l'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE) di un accordo di cooperazione concluso tra la Stork Amsterdam BV e la Serac Group nel settore della commercializzazione di impianti completi per la fabbricazione di bottiglie di plastica e per il loro riempimento asettico con prodotti alimentari liquidi.

- 2) La Commissione supporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla ricorrente, tranne quelle causate alla ricorrente dall'intervento della Serac. L'interveniente supporterà le proprie spese. La ricorrente supporterà le spese che ha sostenuto nell'ambito dell'intervento della Serac.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 febbraio 2000.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

V. Tiili