

Progetto di raccomandazione alla Commissione europea sulla denuncia 1963/2002/IP

Raccomandazione

**Caso 1963/2002/IP - Aperto(a) il 10/12/2002 - Raccomandazione su 05/09/2003 -
Decisione del 27/02/2004**

(A norma dell'articolo 3, paragrafo 6 dello Statuto del Mediatore europeo (1))

LA DENUNCIA

La denuncia, presentata dal rappresentante legale di Willy Kutschera LKW-Vermietung, società austriaca per il noleggio di autocarri, concerne il seguito dato dalla Commissione europea alla denuncia presentata dal sig. Kutschera (di seguito il sig. K.), proprietario della società, in data 30 gennaio 1996.

Nel 1995, la Willy Kutschera LKW-Vermietung ha stipulato un contratto per l'acquisto di 99 autocarri col sig. Bellotto (di seguito il sig. B.), un concessionario italiano di autocarri. Come da richiesta, il sig. K. aveva fornito al sig. B. garanzie bancarie corrispondenti al 10% del prezzo totale. Il 12 maggio 1995, tuttavia, il sig. K. era stato informato dal sig. B. del fatto che non avrebbe potuto ricevere i 99 camion pattuiti, in quanto la MAN Veicoli Industriali S.p.A. (MAN V.I.), società affiliata alla MAN Nutzfahrzeuge AG (MAN) e importatrice degli autocarri MAN per l'Italia si era rifiutata di consegnarli. Secondo il sig. B., il rifiuto si basava sul fatto che gli autocarri erano destinati ad un cliente austriaco che aveva la sua sede legale all'esterno della zona contrattuale MAN V.I. in Italia.

Il sig. K. invece, sosteneva che la vera ragione del rifiuto fosse il fatto che al momento della stipula del contratto, il prezzo degli autocarri era del 25-30% inferiore in Italia rispetto all'Austria, a causa della svalutazione della lira italiana.

Il 30 gennaio 1996, egli ha quindi presentato una denuncia alla Commissione europea. Il sig. K. chiedeva alla Commissione di verificare se il comportamento della MAN V.I. avesse violato i principi della legislazione in materia di concorrenza, come sancito dagli articoli 81 e 82 del trattato CE (ex articoli 85 e 86). La denuncia era stata registrata al numero COMP/35.907/F-2. Durante i circa sette anni intercorsi fra la presentazione della denuncia alla Commissione e quella al Mediatore europeo, avvenuta il 15 novembre 2002, vi era stato un fitto scambio di corrispondenza fra il sig. K. e la Commissione. Dal luglio 1998 al marzo 2001, il sig. K. ha scritto diverse lettere chiedendo all'istituzione di adottare una decisione finale in merito al caso. Tutte



le lettere del denunciante hanno ricevuto una risposta dalla Commissione. Tuttavia, sembra che l'istituzione non abbia ancora adottato tale decisione e, dal marzo 2001, non ha più informato il denunciante sulla situazione del caso.

Nella denuncia presentata al Mediatore, il denunciante contestava un indebito ritardo e la negligenza della Commissione nell'esame della denuncia presentata dal sig. K. e chiedeva che si adottasse una decisione finale.

L'INDAGINE

Il parere della Commissione europea

Nel suo parere, la Commissione in primo luogo precisava che uno dei suoi principali obiettivi nell'applicazione delle norme sulla concorrenza nel settore degli autoveicoli era quello di garantire che un produttore e/o il suo importatore non limitasse la libertà dei consumatori finali di acquistare un nuovo autoveicolo da un qualunque rivenditore autorizzato prescelto all'interno del mercato comune che fosse disposto a venderlo. In un sistema di distribuzione selettivo, un fornitore ha solo il diritto di proibire le vendite di nuovi veicoli ai rivenditori che non fanno parte del sistema di distribuzione. Pertanto, la possibilità dei concessionari di autoveicoli di venderli a qualsiasi cittadino comunitario è stata una delle principali tematiche affrontate della legislazione sull'esenzione per categoria, adottata dalla Commissione nel settore degli autoveicoli (2) . Il regolamento (CE) n. 1475/95 e il regolamento (CE) n. 1400/2002 definiscono nello specifico i diritti dei concessionari in un sistema di distribuzione selettivo di vendere veicoli nuovi a consumatori finali (ivi incluse società di noleggio e affitto autocarri), ma anche la possibilità di vietare le vendite a rivenditori indipendenti.

Per quanto riguarda l'esame delle denunce, quando la Commissione ne riceve una, essa ha l'obbligo generale di esaminare con attenzione gli elementi *de facto* e *de jure* portati alla sua attenzione dal denunciante (3) . Nel caso del denunciante, la Commissione aveva intrapreso le azioni necessarie per valutare se vi fosse un livello sufficiente di interesse comunitario per ritenere il caso prioritario.

Per quanto concerne il caso del denunciante, la Commissione precisava quanto segue.

Il 30 gennaio 1996, era stata presentata la denuncia del sig. K. in merito al comportamento della società MAN V.I., affiliata alla MAN e importatrice di autocarri MAN per l'Italia. Il denunciante riteneva che la MAN V.I. avesse impedito la vendita di 99 autocarri alla sua impresa, perché essi sarebbero stati esportati dall'Italia all'Austria.

Il 14 febbraio 1996, la Commissione aveva inviato una copia della denuncia alla MAN, invitandola a formulare le proprie osservazioni in merito alle presunte restrizioni alla concorrenza contestate dal denunciante. Con lettera del 15 marzo 1996, la MAN aveva spiegato alla Commissione che non era stato stipulato alcun contratto fra il sig. K. e il sig. B. e che pertanto non vi era alcun obbligo di adempiere alla consegna. Inoltre, la MAN affermava che il sig. K. non agiva in qualità di società di noleggio, ma come rivenditore indipendente. In tali circostanze, le forniture potevano essere rifiutate sulla base dell'articolo 3, paragrafo 10, lettera



a) del regolamento (CEE) n. 123/85 e dell'articolo 3, paragrafo 10, lettera a) del regolamento (CE) n. 1475/95.

La risposta della MAN era stata quindi trasmessa al sig. K, che aveva inoltrato le sue osservazioni il 3 giugno 1996. La Commissione, ritenendo che fossero necessarie ulteriori informazioni, aveva chiesto al sig. K., il 10 settembre 1996, di chiarire la natura della sua attività. Nella sua risposta del novembre 1996, il sig. K. spiegava che l'oggetto della sua attività era il noleggio di autocarri. Il 17 dicembre 1996, venne inviata una richiesta formale di informazioni alla MAN al fine di verificare quale fosse la sua posizione di mercato e ottenere una copia del contratto stipulato con l'importatore italiano e con la rete di concessionari in Italia. La società ha risposto il 30 gennaio 1997.

Sulla base delle ulteriori informazioni ottenute nel corso dell'autunno 1998, la DG Concorrenza (DG COMP) giunse alla conclusione che permanevano dubbi rispetto al carattere della posizione del sig. K. in quanto utilizzatore finale degli autocarri a scopo di nolo.

Un fitto scambio di corrispondenza venne avviato con il sig. K.; nella sua prima lettera del 10 luglio 1998, egli aveva chiesto alla Commissione di adottare una decisione definitiva sul caso, in quanto essenziale per il processo civile avviato dinanzi un tribunale italiano. In tutte queste occasioni, la Commissione aveva risposto che un'ulteriore valutazione del caso era soggetta ad altre priorità dell'unità incaricata di valutare l'applicazione delle norme di concorrenza nel settore delle autovetture e che, ad ogni buon conto, non aveva intenzione di interferire con il processo in corso presso il tribunale italiano.

Con lettera del 26 marzo 1999, nella sua risposta alla lettera del denunciante del 3 marzo 1999, il Commissario Van Miert aveva comunicato al sig. K. che, poiché vi era un processo in corso dinanzi a un tribunale italiano, la Commissione non intendeva influenzare l'esito del processo. Inoltre, i suoi servizi stavano esaminando la documentazione trasmessa dalla MAN nel dicembre 1998 in risposta alla lettera del 5 novembre 1998 con cui la DG COMP informava la MAN sul suo opinione preliminare secondo cui il contratto con i concessionari conteneva svariate restrizioni alla concorrenza che non sembravano essere contemplate dalla relativa legislazione.

Nella sua lettera del 28 giugno 1999, in risposta alla lettera inviata dal sig. K. l'8 aprile 1999, la Commissione gli comunicava che, in quella fase, non era possibile adottare una decisione definitiva sul caso, in quanto erano state trasmesse nuove informazioni dalle parti. La Commissione aggiungeva che, benché l'esito finale del caso fosse subordinato ad altre priorità dell'unità responsabile, la conclusione della valutazione dello stesso sarebbe stata con tutta probabilità comunicata al denunciante prima della fine del 1999.

Il 15 dicembre 1999, il sig. K. aveva ricevuto la risposta alla sua lettera del 10 novembre 1999, con cui la Commissione lo informava del fatto che una conclusione definitiva sul caso sarebbe stata adottata entro il primo semestre del 2000. Si chiedeva inoltre al sig. K. di inviare ulteriori informazioni in merito al procedimento legale da questi avviato contro la MAN il 17 dicembre 1997 presso un tribunale civile italiano, ancora in corso. Il sig. K. aveva trasmesso le



informazioni richieste dalla Commissione il 28 febbraio 2000.

Il 26 settembre 2000, il Commissario Monti aveva risposto a un'interrogazione scritta presentata dall'on. Ilgenfritz (4) nell'intento di scoprire le ragioni per cui l'istituzione non avesse avviato alcuna procedura relativa al caso in esame. Il Commissario Monti aveva dichiarato che: *"[...] La Commissione deve fissare delle priorità per quanto riguarda l'esecuzione dei suoi compiti nel campo del diritto della concorrenza. Poiché il sig. Kutschera può rivolgersi e si è effettivamente rivolto ai tribunali italiani per far valere i suoi diritti, l'esperimento della procedura è stato finora rinviato"*.

L'8 marzo 2001, la Commissione ha inviato un'altra lettera al sig. K., in risposta alla sua lettera del 25 gennaio 2001. Il direttore della direzione F della DG COMP ribadiva che la sua unità aveva altre priorità in corso e che si prevedeva di poter arrivare a una conclusione entro 3 mesi. Egli si scusava inoltre per il ritardo accumulato.

L'approccio adottato nel caso in esame era conforme ai principi sanciti dal Tribunale di primo grado nella causa *Automec contro Commissione* (5), dove si affermava che la Commissione, nella sua funzione di autorità amministrativa, doveva agire nel pubblico interesse. Le risorse amministrative a disposizione della Commissione per l'assolvimento dei suoi compiti erano limitate e non potevano essere impiegate per risolvere tutti i casi portati alla sua attenzione. La Commissione ha il diritto di applicare vari livelli di priorità ai casi sottoposti alla sua attenzione, a seconda del grado di interesse comunitario che essi rivestono.

Nel contesto del caso del denunciante, si faceva notare che il sig. K. aveva avviato un procedimento legale presso un giudice italiano per il risarcimento dei danni subiti a seguito della violazione degli obblighi contrattuali. In considerazione di ciò e del fatto che il procedimento era ancora in corso, non sussisteva un interesse comunitario sufficiente per l'esame del caso in quanto il denunciante, il sig. K., poteva chiedere che i suoi diritti fossero adeguatamente tutelati da una giurisdizione nazionale. Inoltre, il sig. K. avrebbe anche potuto chiedere al giudice italiano di valutare se, eventualmente, l'accordo di distribuzione concluso con il sig. B. e altri concessionari in Italia o qualsiasi altra azione intrapresa dalla MAN relativa al suo ordine fosse in violazione dell'articolo 81, paragrafo 1 del trattato. Le corti nazionali e la Commissione hanno poteri concorrenti per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1 e dell'articolo 82 del trattato. Come sostenuto dalla Corte di giustizia nella causa *BRT contro SABAM* (6), tali articoli del trattato producono un effetto diretto sugli individui e generano diritti diretti relativamente alle preoccupazioni individuali che le corti nazionali sono chiamate a tutelare. Il giudice nazionale è nella posizione di decidere sulle conseguenze, in caso si verifichi una violazione del diritto comunitario. Anche la corte nazionale, se del caso, ha facoltà di portare il caso dinanzi alla Corte di giustizia o di chiedere l'assistenza della Commissione, in modo che un rivenditore possa eseguire un contratto con un altro o per determinare l'entità dei danni causati da una violazione degli obblighi contrattuali, conformemente alla legislazione nazionale.

Poiché la corte italiana aveva tutti i poteri di esaminare il caso in modo efficiente, la Commissione non aveva bisogno di intervenire a tutela dei diritti del sig. K.



Per quanto concerne le contestazioni del denunciante sull'indebito ritardo e la negligenza nel dar seguito al caso del sig. K., la Commissione aveva adottato tutte le misure necessarie per svolgere le indagini del caso, concludendo che il caso in esame non era fra quelli prioritari. La posizione dell'istituzione era stata illustrata chiaramente al sig. K. e al suo rappresentante legale. A causa del gran numero di denunce e delle procedure *ex officio* che la Commissione aveva dovuto avviare negli ultimi anni, nonché in considerazione della mancanza di personale, sfortunatamente non era stato possibile dare alla denuncia il seguito che si sarebbe voluto.

Per quanto concerne la richiesta di una decisione finale, la Commissione affermava che la valutazione del caso era parte dei futuri compiti della DG COMP e che i servizi della Commissione intendevano comunicare la loro decisione finale sul caso quanto prima.

Le osservazioni del denunciante

Nelle sue osservazioni, il denunciante, il quale confermava fondamentalmente le sue contestazioni sottolineava che non vi fossero dubbi sulla natura dell'attività del sig. K.. Poiché lo scopo della società è quello di noleggiare veicoli a terzi, la società di Willy Kutschera LKW-Vermietung era da considerarsi come un consumatore finale.

Il denunciante prendeva atto della posizione adottata dalla Commissione, secondo cui poiché la corte italiana aveva piena facoltà di esaminare come dovuto la denuncia presentata dal sig. K. contro la MAN non vi era necessità che la Commissione intervenisse a tutela dei diritti del sig. K. Tuttavia, egli specificava che l'interesse del sig. K. nel sapere se il comportamento della MAN fosse contrario al diritto comunitario non era collegato con il procedimento civile in corso presso il tribunale italiano. Esso era rilevante in considerazione delle eventuali azioni giudiziarie future contro la MAN per responsabilità extracontrattuale, quale conseguenza della violazione del diritto comunitario.

LA DECISIONE

1 Seguito dato dalla Commissione europea alla denuncia del sig. K.

1.1 Il denunciante, rappresentante legale di Willy Kutschera LKW-Vermietung, contestava un indebito ritardo e la negligenza della Commissione nell'esame della denuncia presentata dal sig. K., proprietario della suddetta società, nel gennaio 1996. Egli chiedeva che la Commissione adottasse una decisione finale in merito al caso.

1.2 Nel suo parere, la Commissione precisava che uno dei suoi principali obiettivi nell'applicazione della legislazione sulla concorrenza nel settore degli autoveicoli era quello di garantire che un produttore e/o il suo importatore non limitassero la libertà dei consumatori finali di acquistare veicoli nuovi da qualunque concessionario autorizzato prescelto all'interno del mercato comune che fosse disposto a venderli. Essa riassumeva l'antefatto della denuncia, fornendo informazioni dettagliate sulle azioni avviate e sullo scambio di corrispondenza intercorso con il sig. K. dalla presentazione della denuncia, avvenuta nel gennaio 1996.

La Commissione esprimeva la sua convinzione che l'approccio adottato nel caso in esame fosse conforme ai principi sanciti dal Tribunale di primo grado nella causa *Automec contro Commissione*, dove si affermava che la Commissione, nella sua funzione di autorità



amministrativa, doveva agire nel pubblico interesse. Quando la Commissione riceve una denuncia, essa ha l'obbligo generale di esaminare con attenzione gli elementi *de facto* e *de jure* portati alla sua attenzione dal denunciante. Nel dar seguito a una denuncia, tuttavia, la Commissione ha il diritto di applicare vari livelli di priorità ai casi sottoposti alla sua attenzione, a seconda del grado di interesse comunitario che essi rivestono.

1.3 Nel contesto del caso in esame, la Commissione era del parere che, poiché il sig. K. aveva avviato un procedimento dinanzi a un tribunale civile italiano per violazione degli obblighi contrattuali e per ottenere il risarcimento dei danni subiti, e poiché il procedimento era ancora in corso, non sussisteva un interesse comunitario sufficiente per l'esame del caso, in quanto il denunciante, il sig. K., poteva chiedere che i suoi diritti fossero adeguatamente tutelati da una giurisdizione nazionale.

1.4 Per quanto concerne le contestazioni del denunciante sull'indebito ritardo e la negligenza nel dar seguito al caso del sig. K., la Commissione sosteneva di aver adottato tutte le misure necessarie per svolgere le indagini del caso, concludendo che esso non era da considerare prioritario. La posizione dell'istituzione era stata illustrata chiaramente al sig. K. e al denunciante. A causa del gran numero di denunce e delle procedure *ex officio* che la Commissione aveva dovuto avviare negli ultimi anni, e anche in considerazione della mancanza di personale, sfortunatamente non era stato possibile dare alla denuncia il seguito che si sarebbe voluto.

Per quanto concerne la richiesta di una decisione finale, la Commissione affermava che la valutazione del caso era parte dei futuri compiti della DG COMP e che i servizi della Commissione intendevano comunicare la loro decisione finale sul caso quanto prima.

1.5 Nelle sue osservazioni, il denunciante chiariva che l'interesse del sig. K. nel sapere se il comportamento della MAN fosse in contrasto con il diritto comunitario non era collegato al procedimento in corso dinanzi al tribunale italiano, ma era rilevante in vista di eventuali future azioni giudiziarie contro la MAN per responsabilità extracontrattuale quale conseguenza della violazione del diritto comunitario.

1.6 Il Mediatore osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado, la Commissione ha il diritto di applicare vari livelli di priorità ai casi sottoposti alla sua attenzione, a seconda del grado di interesse comunitario che essi rivestono (7). La Commissione può quindi rifiutare di esaminare una denuncia se essa ritiene che dar seguito alla stessa non rivesta un interesse comunitario.

1.7 Tuttavia, è buona prassi amministrativa prendere decisioni entro un ragionevole periodo di tempo. Il presente caso riguarda la denuncia presentata dal sig. K. nel gennaio 1996, quasi sette anni e mezzo fa.

Il Mediatore osserva che in tre occasioni (lettere del 28 giugno 1999, 15 dicembre 1999 e 8 marzo 2001) i servizi della Commissione avevano comunicato al sig. K. che una decisione finale sul suo caso sarebbe stata adottata a breve. Egli rileva inoltre che nel suo parere, la



Commissione deplorava il fatto di non aver potuto trattare il caso in questione come voluto e che i servizi della Commissione avrebbero comunicato la loro decisione finale quanto prima.

Anche considerando le difficoltà che la DG COMP può aver dovuto affrontare, come ricordate dal parere della Commissione, il Mediatore europeo ritiene che la Commissione non abbia fornito una spiegazione soddisfacente per la mancata adozione in sette anni e mezzo di una decisione finale sul caso. In questo contesto, occorre anche considerare che l'ultima comunicazione della Commissione sul sig. K. precedente al parere sulla presente denuncia è stata dell'8 marzo 2001 e che la Commissione non aveva fornito alcuna ragione del suo silenzio durante i due anni intercorsi.

Inoltre, il Mediatore osserva che la posizione della Commissione a fronte della denuncia appare per alcuni versi contraddittoria. Mentre da un lato, l'istituzione deplorava il fatto che non fosse stata presa nessuna decisione sul caso, precisando che i suoi servizi intendevano comunicare una decisione finale quanto prima, dall'altro essa affermava che non sussisteva un interesse comunitario sufficiente a giustificazione dell'esame del caso. Questo fatto potrebbe far intendere che la Commissione avesse già deciso di non avviare un'indagine in merito alla denuncia e di respingerla.

1.8 Fatto salvo il potere discrezionale della Commissione nel dar seguito alle denunce che le vengono sottoposte, il Mediatore è del parere che sette anni e mezzo per l'esame di un caso non possano essere considerati un periodo ragionevole di tempo.

2 Conclusione

2.1 In considerazione di quanto summenzionato, il Mediatore europeo è dell'avviso che il fatto che dopo sette anni e mezzo la Commissione non avesse ancora concluso la valutazione della denuncia presentata dal sig. K. nel gennaio 1996, costituisca un caso di cattiva amministrazione.

2.2 Il Mediatore ha pertanto formulato un progetto di raccomandazione rivolto alla Commissione, a norma dell'articolo 3, paragrafo 6, dello Statuto del Mediatore europeo.

Il progetto di raccomandazione

La Commissione dovrebbe concludere la valutazione del caso in questione entro e non oltre il 30 novembre 2003.

A norma dell'articolo 3, paragrafo 6 dello Statuto del Mediatore europeo, il Consiglio dovrebbe inviare un parere motivato entro il 30 novembre 2003. Esso dovrebbe vertere sull'ottemperanza alla decisione del Mediatore e descrivere le misure adottate per adempiere al progetto di raccomandazione.

Il denunciante sarà informato del presente progetto di raccomandazione. Si allega copia delle osservazioni del denunciante sul parere della Commissione europea.

Strasburgo, 5 settembre 2003



P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Decisione 94/262 del 9 marzo 1994 del Parlamento europeo sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore europeo, GU 1994 L 113, pag. 15.

(2) Regolamento (CEE) n. 123/85 della Commissione del 12 dicembre 1984 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del trattato CEE a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il servizio di assistenza alla clientela, GU L 15 del 18 gennaio 1985, pagg. 16-24.

Regolamento (CE) n. 1475/95 della Commissione del 28 giugno 1995 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela, GU L 145 del 29 giugno 95, pagg. 25-34.

Regolamento (CE) n. 1400/2002 della Commissione del 31 luglio 2002, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico, GU L 203 del 01 agosto .02, pagg. 30-41.

(3) Causa T-24/90 *Automec v. Commissione* [1992] Racc. II-2223.

(4) Interrogazione scritta E-2674/00 del 1 settembre 2000, GU C 103 E del 3 aprile 2001.

(5) Cfr. nota 3.

(6) Causa 127/73, *BRT contro SABAM* [1974], Racc. 313.

(7) Cfr. nota 3.