SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

4 marzo 1999 *

Nel procedimento C-119/97 P,

Union française de l'express (Ufex), in precedenza Syndicat français de l'express international (SFEI), associazione di categoria di diritto francese, con sede a Roissy-en-France (Francia),

DHL international, società di diritto francese, con sede a Roissy-en-France,

Service CRIE, società di diritto francese, con sede a Parigi,

con gli avv. ti Eric Morgan de Rivery, del foro di Parigi, e Jacques Derenne, dei fori di Bruxelles e Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Alex Schmitt, 7, Val Sainte-Croix,

ricorrenti,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Terza Sezione) il 15 gennaio 1997, nella causa T-77/95, SFEI e a./Commissione (Racc. pag. II-1),

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Richard Lyal e dalla signora Fabiola Mascardi, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. Jean-Yves Art, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta in primo grado,

May Courier, società di diritto francese, con sede a Parigi,

ricorrente in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, D. A. O. Edward e M. Wathelet (relatore), giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: R. Grass,

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 2 aprile 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 maggio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 22 marzo 1997, l'Union française de l'express (Ufex), in precedenza Syndicat français de l'express international (in prosieguo: lo «SFEI»), la DHL International ed il Service CRIE hanno proposto, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto della Corte di giustizia, un ricorso avverso la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Terza Sezione) 15 gennaio 1997, nella causa T-77/95 P, SFEI e a./Commissione (Racc. pag. II-1; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha respinto il loro ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 30 dicembre 1994, che rigetta la denuncia presentata ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE (in prosieguo: la «decisione controversa»).

2 Il 21 dicembre 1990 lo SFEI, la DHL International, il Service CRIE e la May Courier hanno presentato una denuncia presso la Commissione allo scopo di far accertare segnatamente la violazione dell'art. 86 del Trattato da parte della Poste française (in prosieguo: la «Poste»).

3 Con riguardo all'art. 86, i ricorrenti denunciavano l'assistenza logistica e commerciale che si sosteneva fosse stata fornita dalla Poste alla sua filiale, la Société française de messageries internationales, divenuta GDEW Francia nel 1992 (in prosieguo: la «SFMI») operante nel settore dei corrieri espressi internazionali. L'abuso della Poste sarebbe consistito nella messa a disposizione da parte della SFMI della propria infrastruttura a condizioni di favore straordinarie al fine di estendere la posizione dominante detenuta dalla Poste sul mercato del servizio postale di base al mercato attiguo dei servizi di corriere rapido internazionali.

4 Con lettera 10 marzo 1992, la Commissione ha informato i ricorrenti che la loro denuncia era respinta.

5 Con ordinanza 30 novembre 1992, causa T-36/92, SFEI e a./Commissione (Racc. pag. II-2479), il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento proposto contro tale atto da SFEI, DHL International, Service Crie e May Courier. L'ordinanza è stata tuttavia annullata dalla Corte con sentenza 16 giugno 1994, causa C-39/93 P, SFEI e a./Commissione (Racc. pag. I-2681), che ha rinviato la causa dinanzi al Tribunale.

6 Con lettera 4 agosto 1994, la Commissione ha revocato la decisione già oggetto del procedimento dinanzi al Tribunale. Con ordinanza 3 ottobre 1994, causa T-36/92, SFEI e a./Commissione (non pubblicata nella Raccolta), quest'ultimo ha quindi deciso che non occorreva più statuire sulla fattispecie.

7 Il 29 agosto 1994, lo SFEI ha posto la Commissione in mora ai sensi dell'art. 175 del Trattato CE.

8 Il 28 ottobre 1994, la Commissione ha inviato allo SFEI una lettera ex art. 6 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste dall'articolo 19, nn. 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio (GU 1963, n. 127, pag. 2268), mettendolo al corrente della sua intenzione di respingere la denuncia.

9 Dopo aver ricevuto le osservazioni dello SFEI, la Commissione ha adottato la decisione controversa, che recita come segue:

«La Commissione fa riferimento alla Vostra denuncia presentata presso i nostri servizi in data 21 dicembre 1990, cui era allegata copia di una separata denuncia presentata il 20 dicembre 1990 al Conseil français de la concurrence [ente francese per la concorrenza]. Le due denunce riguardavano i servizi espressi internazionali dell'amministrazione postale francese.

Il 28 ottobre 1994 i servizi della Commissione Vi inviavano una lettera ex art. 6 del regolamento n. 99/63 in cui si faceva presente che gli elementi raccolti nell'ambito dell'istruttoria della pratica non consentivano alla Commissione di dare esito favorevole alla Vostra denuncia riguardante gli aspetti attinenti all'art. 86 del Trattato ed in cui Vi si invitava a formulare osservazioni in proposito.

Nelle Vostre osservazioni del 28 novembre u. s., avete insistito sulla Vostra posizione con riguardo all'abuso di posizione dominante da parte della Poste francese e della SFMI.

Pertanto, alla luce di tali osservazioni, la Commissione desidera comunicarVi con la presente la propria decisione finale in ordine alla Vostra denuncia del 21 dicembre 1990, riguardante l'avvio di un procedimento ex art. 86.

La Commissione ritiene, per le ragioni esposte nella lettera del 28 ottobre u. s., che non sussistano nella specie elementi sufficienti che comprovino la persistenza delle pretese infrazioni così da poter dare seguito favorevole alla Vostra richiesta. Si rileva in proposito che le Vostre osservazioni del 28 novembre u. s. non apportano alcun elemento di novità che consenta alla Commissione di modificare tale conclusione, fondata sui motivi esposti in prosieguo.

Da un lato, il libro verde relativo ai servizi postali sul mercato unico nonché le linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari [COM (93)247 def. del 2 giugno 1993] affrontano già, fra l'altro, i principali problemi sollevati nella denuncia dello SFEI. Tali documenti, benché non contengano altro che proposte de lege ferenda, devono essere presi in considerazione in particolare per valutare se la Commissione utilizzi in modo adeguato le proprie limitate risorse e, segnatamente, se i suoi servizi si adoperino al fine di sviluppare una normativa per il futuro del mercato dei servizi postali piuttosto che avviare di propria iniziativa inchieste con riguardo a pretese infrazioni portate a sua conoscenza.

D'altro canto, in esito ad un'inchiesta condotta, ai sensi del regolamento n. 4064/89, presso il consorzio (GD Net) creato dalla TNT, dalla Poste e da altre quattro amministrazioni postali, la Commissione ha emanato la decisione 2 dicembre 1991 nel procedimento n. IV/M.102. Con la detta decisione la Commissione ha deciso di non ostacolare la concentrazione notificatale e di dichiararla compatibile con il mercato comune. Essa ha sottolineato in modo particolare che, per quanto atteneva al consorzio, "l'operazione proposta non crea ovvero non rafforza posizioni dominanti che potrebbero ostacolare in modo significativo la concorrenza nel mercato comune o in una parte rilevante del medesimo".

Taluni punti essenziali della decisione riguardavano il possibile impatto delle attività della ex SFMI sulla concorrenza: l'utilizzazione esclusiva da parte della SFMI degli strumenti della Poste è stata ridotta nel suo raggio d'azione e doveva cessare due anni dopo il completamento della fusione, in modo da tenerla lontana da qualsiasi attività di subappalto della Poste. Tutte le agevolazioni legalmente concesse dalla Poste alla SFMI dovevano essere offerte, in termini analoghi, a qualsiasi altro operatore di corriere espresso con cui la Poste fosse entrata in rapporti contrattuali.

Tali conclusioni combaciano con le soluzioni da Voi proposte per il futuro ed esposte nella Vostra del 21 dicembre 1990. Da parte Vostra è stato infatti richiesto che la SFMI, laddove intenda continuare ad avvalersi dei servizi delle PTT, sia costretta a pagarli agli stessi tassi che verrebbero praticati ove i servizi medesimi fossero forniti da una compagnia privata; che "sia posto termine a ogni aiuto e ad ogni discriminazione", e che la "SFMI adegui i propri prezzi in ragione del valore reale dei servizi offerti dalla Poste".

Appare quindi evidente che i problemi relativi alla concorrenza attuale e futura nel settore dei servizi espressi internazionali, da Voi menzionati, hanno trovato adeguata soluzione nelle misure sino ad oggi adottate dalla Commissione.

Qualora doveste ritenere che le condizioni imposte alla Poste nel procedimento IV/M.102 non siano state rispettate, in particolare nel settore del trasporto e della pubblicità, sarà Vostro onere fornirne — per quanto possibile — la prova, presentando eventualmente denuncia ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17/62. Tuttavia, affermazioni secondo cui "attualmente le tariffe (al di là di eventuali ristorni) praticate dalla SFMI restano sostanzialmente inferiori a quelle dei membri dello SFEI" (pag. 3 della Vostra lettera 28 novembre) o che "la Chronopost utilizza

automezzi P e T come supporto pubblicitario" (verbale allegato alla Vostra lettera) dovrebbero essere avvalorate da elementi di fatto che giustifichino un'inchiesta da parte dei servizi della Commissione.

Le azioni che la Commissione intraprende ex art. 86 del Trattato mirano alla realizzazione di una concorrenza reale sul mercato interno. Nel caso del mercato comunitario dei servizi espressi internazionali, in considerazione delle significative evoluzioni sopra ricordate, sarebbe stato necessario fornire nuove informazioni in ordine ad eventuali violazioni dell'art. 86, al fine di consentire alla Commissione di giustificare la decisione di avviare un'inchiesta sulle dette attività.

La Commissione ritiene, peraltro, di non essere tenuta ad esaminare eventuali violazioni di regole di concorrenza avvenute nel passato, quando l'unico oggetto o effetto di un siffatto esame sia quello di rispondere ad interessi individuali delle parti. La Commissione non ravvisa interesse ad avviare una siffatta inchiesta ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

Per i motivi sopra esposti, desidero comunicarVi che la Vostra denuncia è respinta».

Il ricorso dinanzi al Tribunale

10 Con ricorso depositato il 6 marzo 1995, lo SFEI, la DHL International, il Service CRIE e la May Courier hanno presentato un ricorso d'annullamento dinanzi al Tribunale invocando motivi fondati, segnatamente, sulla violazione dell'art. 86 del Trattato, della nozione d'interesse comunitario, dei principi di sana amministrazione, di parità di trattamento e di non discriminazione. Essi hanno anche addebitato alla Commissione di aver commesso uno sviamento di potere.

11 In primo luogo, essi hanno fatto valere che la Commissione aveva violato l'art. 86 del Trattato dal momento che essa si era fondata su una decisione d'applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4064, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU L 395, pag. 1, corrigendum 1990, GU L 257, pag. 13), mentre i criteri di valutazione dei fatti sottoposti al suo esame differiscono a seconda che la norma giuridica applicata sia l'art. 86 o tale regolamento.

12 In secondo luogo, i ricorrenti hanno sostenuto che la Commissione non aveva rispettato le regole di diritto relative alla valutazione dell'interesse comunitario ai fini dell'esame della questione oggetto della denuncia. Da un lato, la Commissione non avrebbe tenuto conto delle esigenze cui la giurisprudenza subordina il rigetto di una denuncia per assenza di interesse comunitario (sentenza 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione, Racc. pag. II-2223, punto 86; in prosieguo: la «sentenza Automec II»), cioè la rilevanza dell'asserita infrazione per il funzionamento del mercato comune, la probabilità di poterne accertare l'esistenza e la portata delle misure istruttorie necessarie. Dall'altro, la Commissione non avrebbe chiarito come essa potesse avere la certezza che le pratiche anticoncorrenziali erano cessate.

13 In terzo luogo, i ricorrenti hanno invocato la violazione dei principi di sana amministrazione e di non discriminazione.

14 Trattandosi del principio di sana amministrazione, essi hanno fatto valere che la Commissione non aveva tenuto conto di un'analisi economica elaborata da uno studio commercialista, allegata alla denuncia.

15 Quando al principio di non discriminazione, la Commissione lo avrebbe posto in non cale dal momento che la Commissione aveva deciso di respingere la denuncia per il motivo che, trattandosi unicamente di passate infrazioni, un'inchiesta sarebbe stata utile solo nell'interesse delle parti singolarmente considerate. Una siffatta motivazione sarebbe in contraddizione con numerose, precedenti decisioni della Commissione.

16 In quarto luogo, i ricorrenti hanno addebitato alla Commissione di essersi resa colpevole di uno sviamento di potere. Essi hanno sostenuto in proposito che le dichiarazioni dei membri della Commissione successivamente incaricati della concorrenza illustrerebbero la linea di condotta ambigua della Commissione la quale, in pubblico, sembrerebbe tenere al rispetto della concorrenza nel settore postale, ma, nella realtà, cederebbe alle pressioni di taluni Stati ed amministrazioni nazionali.

17 Al fine di corroborare tale punto di vista, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di ordinare l'esibizione di una lettera del 1° giugno 1995 del commissario Sir Leon Brittan al presidente della Commissione, da cui sarebbe emerso che tale istituzione aveva deciso di non perseguire le infrazioni segnalate nella denuncia, preferendo l'istituzione di una politica postale da parte del Consiglio.

La sentenza impugnata

18 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato caduco il motivo fondato sulla violazione dell'art. 86 del Trattato dato che il rigetto della denuncia era fondato sul solo motivo dell'insussistenza, nelle circostanze della specie, di un interesse comunitario sufficiente (punti 34 e 36). Al riguardo esso ha rilevato che, benché il mero riferimento espresso all'interesse comunitario apparisse nel penultimo capoverso della decisione controversa (punto 31), tale paragrafo era indissociabile dalla restante

parte del testo, di modo che tutta la decisione controversa era dettata dalla ricerca dell'opportunità di un intervento in un settore in cui la Commissione aveva già esercitato i propri poteri (punto 32).

19 Il Tribunale ha sottolineato al riguardo come la Commissione avesse anzitutto ricordato che il settore dei servizi postali era stato oggetto di un'analisi complessiva nell'ambito del Libro verde sui servizi postali su cui verteva una comunicazione 11 giugno 1992 nonché delle linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari di cui alla comunicazione 2 giugno 1993. Essa aveva poi rilevato che le infrazioni denunciate ai sensi dell'art. 86 del Trattato nella fattispecie particolare del corriere rapido internazionale erano state esaminate e risolte dalla Commissione in occasione della decisione GD Net. Infine la Commissione aveva sottolineato che le denuncianti non avevano fornito la prova della persistenza di infrazioni e che la Commissione non era tenuta ad occuparsi di infrazioni commesse in passato sotto il solo profilo dell'interesse individuale delle parti (punto 32).

20 Il Tribunale rileva inoltre che in realtà gli elementi assunti nella decisione controversa risulterebbero privi di ogni senso se dovessero essere considerati quali valutazione giuridica ex art. 86 del Trattato, mancando qualsiasi definizione del mercato pertinente, sia in senso geografico sia materiale, qualsiasi valutazione della posizione della Poste sul mercato medesimo e qualsiasi collegamento delle pratiche con l'art. 86 del Trattato (punto 33).

21 Sul secondo motivo il Tribunale ha ritenuto, in primo luogo, che, ai fini della valutazione dell'interesse comunitario, la Commissione poteva legittimamente basarsi su altri elementi pertinenti. Infatti, come risulterebbe dalla sentenza Automec II, tale valutazione si fondava necessariamente su un esame di circostanze specifiche di ogni singola fattispecie, soggetto a sindacato del Tribunale (punto 46).

22 In secondo luogo, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione potesse legittimamente decidere che non fosse opportuno dar seguito ad una denuncia di pratiche successivamente cessate. L'istruttoria della pratica e l'accertamento di infrazioni compiute in passato non risponderebbero più all'interesse di garantire una concorrenza non falsata nel mercato comune e non si ricollegherebbero, quindi, al ruolo attribuito alla Commissione dal Trattato. L'obiettivo essenziale di un procedimento di tal genere sarebbe stato allora quello di facilitare alle parti denuncianti la prova, dinanzi all'autorità giudiziaria nazionale, di un illecito ai fini di ottenere il risarcimento del danno. Ciò valeva a fortiori nella fattispecie allorché la cessazione delle pratiche litigiose era il risultato dell'azione della Commissione (punti 57 e 58).

23 Il Tribunale ha esaminato in terzo luogo se la Commissione abbia potuto legittimamente concludere che, nella specie, le pratiche contestate nella denuncia erano cessate a seguito dell'emanazione della decisione GD Net (punto 61).

24 In proposito esso ha ricordato, in limine, che nella decisione GD Net la Commissione aveva rilevato che gli accordi notificati contenevano una clausola a termini della quale un servizio subappaltato, dalla filiale comune, ad un'amministrazione postale sarebbe stato fornito dietro corrispettivo, secondo le condizioni normalmente praticate sul mercato. Tuttavia la Commissione, osservando che, alla data della propria pronuncia, le amministrazioni postali non avevano posto in essere meccanismi che consentissero il calcolo preciso del costo dei singoli servizi forniti, aveva ritenuto che non potessero essere escluse distorsioni della concorrenza. Essa aveva quindi considerato che per le amministrazioni postali non vi sarebbe alcuna giustificazione economica nel far beneficiare la filiale di sovvenzioni incrociate, atteso che le loro singole quote di partecipazione agli utili della filiale comune non potevano equivalere alle possibili sovvenzioni concesse dalle singole amministrazioni medesime. Inoltre, le amministrazioni postali partecipanti all'operazione si erano impegnate a fornire gli stessi servizi a terzi, a condizioni identiche, fintantoché non fossero in grado di accertare l'assenza di sovvenzioni incrociate (punto 62).

25 Il Tribunale ha poi rilevato che la decisione GD Net riguardava in particolare la Poste e che questa si trovava quindi giuridicamente vincolata non solo dalle disposizioni degli accordi notificati, ed in particolare dalle disposizioni relative ai corrispettivi dei servizi subappaltatile, ma anche dagli impegni allegati alla decisione controversa. Il Tribunale ha inoltre sottolineato che, per effetto dell'operazione di concentrazione, la Poste si ritirava dal mercato dei servizi di corriere rapido internazionale, sicché non conservava attività proprie nel detto settore che le consentissero di sfuggire agli impegni assunti (punto 64).

26 Il Tribunale ha concluso che, considerato che la Poste era vincolata dagli accordi notificati e dagli impegni più sopra richiamati, la Commissione poteva legittimamente ritenere che, una volta realizzata l'operazione di concentrazione, cioè alla luce delle informazioni fornite al Tribunale, il 18 marzo 1992, tali regole, in assenza di indizi di loro violazione, fossero rispettate (punto 68).

27 Il Tribunale ha rilevato, in quarto luogo, che gli elementi probatori forniti dai ricorrenti al fine di dimostrare la persistenza delle pratiche contestate — da un lato, un accertamento compiuto da un ufficiale giudiziario, con cui si rileva la presenza di un avviso pubblicitario relativo al servizio «Chronopost» su un veicolo della Poste, e, dall'altro, l'affermazione, nel testo della lettera dei ricorrenti, secondo cui «attualmente le tariffe praticate dalla SFMI restano sostanzialmente inferiori a quelle dei membri dello SFEI» —, se consentivano di accertare l'effettivo subappalto di taluni servizi, non permettevano invece di presumere l'esistenza di sovvenzioni incrociate (punto 69).

28 Del pari, secondo il Tribunale, la decisione della Commissione, adottata nel luglio 1996, di avviare un procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato CE con riguardo ad aiuti assertivamente accordati dalla Francia alla società SFMI-Chronopost (GU

1996, C 206, pag. 3), fatta valere dai ricorrenti all'udienza, non consentiva di ritenere che, alla data di emanazione della decisione controversa, la Commissione disponesse di elementi sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta ai sensi dell'art. 86 del Trattato con riguardo al periodo successivo all'emanazione della decisione GD Net (punto 71).

29 Quanto all'affermazione contenuta nella decisione GD Net che per le amministrazioni postali non vi sarebbe ragione economica per far beneficiare la filiale comune di sovvenzioni incrociate, il Tribunale ha rilevato che una conclusione siffatta, né gli è stata sottoposta, né è stata contestata nelle memorie dei ricorrenti (punto 72).

30 Il Tribunale ha pertanto respinto il secondo motivo dopo aver sottolineato che i ricorrenti non sono stati in grado di fornire un principio di prova quanto alla persistenza di sovvenzioni incrociate, tali da giustificare l'avvio di un'inchiesta (punto 73).

31 Quanto al terzo motivo, il Tribunale ha sottolineato che, nella decisione controversa, la Commissione aveva respinto la denuncia per insussistenza di interesse comunitario, essenzialmente in quanto le pratiche erano cessate per effetto della decisione GD Net. Il Tribunale ritiene quindi che non potesse costituire violazione del principio di sana amministrazione la mancata analisi di una relazione tecnica riferentesi ad un periodo antecedente all'emanazione della decisione GD Net (punto 100).

32 Circa il principio di non discriminazione, il Tribunale ha constatato anzitutto che i ricorrenti non avevano provato che, in una situazione analoga a quella di specie, in cui pratiche contestate siano cessate per effetto di una precedente decisione della Commissione, quest'ultima abbia nondimeno dato avvio ad un'inchiesta ex art. 86 del Trattato su fatti commessi in passato (punto 102).

33 Il Tribunale ha ritenuto inoltre che i ricorrenti non possono far valere una discriminazione nell'applicazione dell'art. 86 del Trattato, atteso che la decisione controversa è fondata unicamente sull'insussistenza di interesse comunitario, tant'è che la Commissione non ha proceduto alla qualificazione dei fatti addebitati con riguardo al detto articolo (punto 103).

34 Per quanto attiene al quarto motivo fondato sullo sviamento di potere, il Tribunale ha considerato che le osservazioni dei ricorrenti relative ad una lettera che Sir Leon Brittan avrebbe inviato al presidente della Commissione, non prodotta in atti e di cui nessun elemento consentiva di confermare l'esistenza, si fondavano solo su affermazioni non provate, come tali non idonee a costituire elementi da cui dedurre l'esistenza di uno sviamento di potere (punto 117).

35 Alla luce di tali elementi, il Tribunale ha respinto il quarto motivo.

36 Conseguentemente il Tribunale ha respinto il ricorso e condannato i ricorrenti alle spese.

Il ricorso

37 A sostegno del loro ricorso, i ricorrenti invocano dodici motivi.

38 In primo luogo, il Tribunale avrebbe snaturato la decisione contestata.

39 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto ritenendo che la Commissione potesse fondare la decisione di cui trattasi su una decisione relativa ad un'altra fattispecie tra parti diverse, avente un oggetto parzialmente diverso ed una distinta base giuridica.

40 In terzo luogo ed in via subordinata, il Tribunale, procedendo in tal modo, avrebbe inserito una contraddizione nella motivazione della sentenza impugnata.

41 In quarto luogo, la sentenza impugnata sarebbe priva di base legale.

42 In quinto luogo, il Tribunale non avrebbe potuto legalmente inferire degli elementi del fascicolo che la Commissione aveva validamente potuto constatare la cessazione delle infrazioni.

43 In sesto luogo, il Tribunale avrebbe posto in non cale le regole di diritto relative alla valutazione dell'interesse comunitario.

44 In settimo luogo, il Tribunale avrebbe violato l'art. 86, in combinato disposto con gli artt. 3, lett. g), 89 e 155 del Trattato CE.

45 In ottavo luogo, il Tribunale avrebbe posto in non cale i principi di parità di trattamento, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

46 In nono luogo, il Tribunale avrebbe violato la nozione di «situazioni comparabili» nell'ambito dell'esame del motivo relativo al principio della parità di trattamento.

47 In decimo luogo, il Tribunale avrebbe ignorato il principio di sana amministrazione.

48 In undicesimo luogo, il Tribunale avrebbe omesso di rispondere ad un aspetto fondamentale dell'argomentazione dei ricorrenti, relativo alla fondatezza del rigetto della loro denuncia da parte della Commissione.

49 Infine, il Tribunale avrebbe commesso errori di diritto nell'applicazione della nozione di sviamento di potere poiché non avrebbe esaminato tutti gli elementi invocati.

Sul primo motivo

50 Nella prima parte del loro primo motivo, i ricorrenti sostengono che il Tribunale ha snaturato la decisione contestata negando ch'essa si fondava su due distinti motivi, cioè l'esistenza del Libro verde relativo ai servizi postali e delle linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari, da un lato, e la decisione GD Net, dall'altro.

51 Nella seconda parte del primo motivo, i ricorrenti fanno valere che il Tribunale ha ugualmente snaturato la decisione controversa inserendovi un motivo basato sull'«interesse comunitario» che non vi era menzionato.

52 In proposito è sufficiente constatare che il Tribunale ha potuto legittimamente ritenere che l'assenza d'interesse comunitario era insita nella decisione controversa nel suo complesso.

53 Dalla decisione globalmente considerata emerge che la Commissione ha infatti valutato se fosse opportuno ch'essa intervenisse di nuovo in un settore ove aveva già assunto iniziative quali il Libro verde, le linee direttrici e la decisione GD Net. Dato che queste iniziative sono state menzionate solo in tale ottica, non è lecito riguardarle come motivi autonomi di rigetto della denuncia.

54 Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo va respinto.

Sul secondo motivo

55 Col secondo motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di aver commesso un errore di diritto dichiarando che la Commissione poteva, per fondare la decisione controversa, riferirsi ad un'altra decisione.

56 Secondo loro, qualsiasi decisione giudiziaria o amministrativa dev'essere autosufficiente, in quanto l'autore della decisione stessa deve orientarsi secondo le particolari circostanze del caso di specie.

57 Va osservato che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 20 delle sue conclusioni, la motivazione di un atto amministrativo può far riferimento ad altri atti e, in particolare, menzionare il tenore di un atto precedente, soprattutto se trattasi di atto collegato.

58 Pertanto, ammettendo che, nella decisione controversa, la Commissione si fosse riferita alla decisione GD Net per considerare che quest'ultima avesse implicato la cessazione delle pratiche denunciate, tenuto conto del fatto ch'essa vincolava giuridicamente la Poste, la quale, in seguito all'operazione di concentrazione, si ritirava dal mercato dei servizi di corriere rapido internazionale, il Tribunale non ha commesso errore di diritto.

59 Il secondo motivo va quindi respinto.

Sul terzo motivo

60 Col terzo motivo, subordinato rispetto al precedente, i ricorrenti fanno valere che, se risultasse che il Tribunale non ha commesso errore di diritto riconoscendo che la Commissione abbia motivato la decisione controversa attraverso il rinvio alla decisione GD Net, la sentenza impugnata dovrebbe essere annullata per contraddittorietà della motivazione.

61 Secondo i ricorrenti, risulta in effetti dai punti 32 e 67 della sentenza impugnata che l'insieme dei fatti ed infrazioni segnalati nella denuncia come violazione dell'art. 86 del Trattato sono stati oggetto di una valutazione di fatto e di diritto nell'ambito della decisione GD Net. Dato che a loro avviso la decisione controversa rinvia alla motivazione della decisione GD Net, la motivazione della sentenza impugnata sarebbe contraddittoria quando afferma peraltro che la decisione controversa non si era pronunciata sulle pratiche denunciate con riguardo all'art. 86 del Trattato.

62 Basta rilevare al riguardo che il Tribunale si è limitato a constatare che, nella decisione controversa, la Commissione aveva respinto la denuncia in assenza di un interesse comunitario sufficiente e che, pertanto, essa non aveva l'obbligo di definire le pratiche in questione con riguardo all'art. 86 del Trattato. D'altro canto, come risulta dal punto 58 della presente sentenza, la portata del riferimento alla decisione GD Net è limitata poiché, da un lato, essa serve ad affermare nella premessa che, anche se le pratiche incriminate si fossero effettivamente verificate in

passato, tale decisione avrebbe implicato la loro scomparsa e, dall'altro, essa non riguarda la loro definizione cui la Commissione avrebbe proceduto con riguardo all'art. 86 del Trattato nella decisione GD Net.

63 Poiché la sentenza impugnata non contiene alcuna contraddizione, occorre respingere il terzo motivo.

Sul quarto motivo

64 Col quarto motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di non aver effettuato le ricerche necessarie per verificare se la Commissione fosse in grado di constatare l'asserita assenza di sovvenzioni incrociate tra la Poste e la sua filiale.

65 In particolare, essi addebitano al Tribunale di non aver preso in considerazione una serie di elementi da essi comunicati al medesimo ed accreditanti la tesi della persistenza di sovvenzioni dopo il 1991, quali l'assenza di contabilità analitica della Poste, l'utilizzazione dell'immagine di marca di quest'ultima da parte della SFMI ed uno studio economico depositato dal governo francese nella causa all'origine della sentenza 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a. (Racc. pag. I-3547).

66 È sufficiente ricordare in proposito che la valutazione, da parte del Tribunale, degli elementi di prova addotti dinanzi ad esso non costituisce una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte nell'ambito del ricorso salvo il caso di

snaturamento di questi elementi o quando l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti risulti dai documenti del fascicolo ad esso sottoposto (sentenze 2 marzo 1994, causa C-53/92 P, Hilti/Commissione, Racc. pag. I-667, punto 42; 1° giugno 1994, causa C-136/92 P, Commissione/Brazzelli Lualdi e a., Racc. pag. I-1981, punti 48 e 49, e 6 aprile 1995, cause riunite C-241/91 P e C-242/91 P, RTE e ITP/Commissione, Racc. pag. I-743, punto 67; v., anche, ordinanza 17 settembre 1996, causa C-19/95 P, San Marco/Commissione, Racc. pag. I-4435, punto 39), il che non è sostenuto dai ricorrenti.

67 Ne consegue che il quarto motivo è irricevibile.

Sul quinto motivo

68 Nella prima parte del quinto motivo, i ricorrenti sostengono che, al punto 68 della sentenza impugnata, il Tribunale non poteva legittimamente dedurre dagli elementi del fascicolo che le infrazioni fossero cessate a partire dall'adozione della decisione GD Net.

69 Secondo i ricorrenti, tale affermazione è smentita dallo stesso testo della decisione GD Net il quale prevedeva che gli impegni assunti dalle imprese interessate sarebbero stati validi solo dal 18 marzo 1995. Pertanto, la Commissione non avrebbe potuto basarsi su tali impegni per concludere che le pratiche denunciate erano venute meno.

70 Va rilevato che, al punto 72 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, indipendentemente dal rispetto degli impegni, «resta il fatto che le parti

all'operazione di concentrazione notificata continuano ad essere vincolate dalle clausole del loro contratto, ivi compresa quella ai sensi della quale qualsiasi servizio in subappalto sarà fornito dietro corrispettivo, sulla base delle condizioni normali di mercato; emerge inoltre dalla decisione GD Net che per le amministrazioni postali non vi sarebbe ragione economica per far beneficiare la filiale comune di sovvenzioni incrociate; tale conclusione, contenuta nella decisione GD Net, che non è stata sottoposta al Tribunale, non è stata contestata nelle memorie dei ricorrenti. In realtà, gli impegni rappresentano un provvedimento supplementare all'onere imposto alle amministrazioni postali, obbligando le medesime a concedere, a parità di servizio, condizioni identiche agli altri prestatari di servizi di corriere rapido internazionale, fintantoché non siano in grado di provare l'assenza di sovvenzioni incrociate».

71 Dato che la Commissione ed il Tribunale hanno ritenuto che la decisione GD Net, a prescindere dagli impegni da essa previsti, era idonea a porre un termine alle pratiche incriminate, risulta che la prima parte del quinto motivo riguarda comunque un aspetto superfetatorio della motivazione della sentenza impugnata ed è quindi caduca. Non va pertanto esaminato se, come sostengono i ricorrenti, essa sollevi una questione di diritto o se, al contrario, essa rientri nella valutazione degli elementi probatori ad opera del Tribunale, nel qual caso sarebbe irricevibile.

72 Va pertanto respinta la prima parte del quinto motivo.

73 Nella seconda parte del quinto motivo, i ricorrenti criticano l'asserzione contenuta nel punto 71 della sentenza impugnata, secondo cui la decisione della Commissione, adottata nel luglio 1996, di avviare un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2,

del Trattato con riguardo agli aiuti assertivamente concessi dalla Francia alla società SFMI-Chronopost, già citata, «non consente di ritenere che, alla data di emanazione della decisione, la Commissione disponesse di elementi sufficienti per giustificare l'apertura di un'inchiesta ai sensi dell'art. 86 del Trattato con riguardo al periodo successivo all'emanazione della decisione GD Net».

74 È sufficiente constatare in proposito che la seconda parte del quinto motivo, riferendosi all'esame delle prove addotte dinanzi al Tribunale e quindi alla valutazione dei fatti, non può essere esaminata nel contesto di un ricorso.

75 La seconda parte del quinto motivo va quindi respinta.

Sui motivi sesto ed ottavo

76 Col sesto motivo, i ricorrenti sostengono che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel valutare l'interesse comunitario. Risulterebbe infatti dal termine «segnatamente» utilizzato al punto 86 della citata sentenza Automec II che la Commissione soggiace all'obbligo di valutare l'interesse comunitario con riguardo, quanto meno, agli elementi ivi elencati, che possono solo essere integrati, in rapporto alle circostanze, da altri elementi pertinenti nel caso di specie. Altrimenti, la nozione di interesse comunitario diverrebbe una nozione vaga, definita caso per caso dalla Commissione stessa.

77 I ricorrenti sottolineano che l'espressione di cui al punto 86 della sentenza Automec II è ripresa in tutte le successive sentenze del Tribunale in materia di valutazione dell'interesse comunitario (sentenze 24 gennaio 1995, causa T-114/92, BEMIM/Commissione, Racc. pag. II-147, punto 80, e causa T-5/93, Tremblay e a./Commissione, Racc. pag. II-185, punto 62).

78 Con l'ottavo motivo, i ricorrenti sostengono che l'affermazione del Tribunale figurante al punto 46 della sentenza impugnata, secondo cui la Commissione non aveva l'obbligo di riferirsi agli elementi definiti dalla giurisprudenza comunitaria per valutare l'esistenza o meno di un interesse comunitario a proseguire l'esame di una denuncia, costituisce una violazione dei principi di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento e di parità di trattamento.

79 Dato che la valutazione dell'interesse comunitario rappresentato da una denuncia varia in rapporto alle circostanze di ciascun caso di specie, non occorre né limitare il numero dei criteri di valutazione cui la Commissione può riferirsi né, reciprocamente, imporle il ricorso esclusivo a determinati criteri.

80 In un settore come quello del diritto della concorrenza, il contesto fattuale e legale può infatti differire considerevolmente da un caso all'altro, di modo che il Tribunale ha facoltà di fondarsi su criteri sino ad allora non presi in considerazione.

81 Come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 59 e 93 delle sue conclusioni, accogliere i motivi addotti dai ricorrenti si risolverebbe in un irrigidimento della giurisprudenza.

82 Vanno pertanto respinti i motivi sesto ed ottavo.

Sul settimo motivo

83 Col settimo motivo, i ricorrenti fanno valere che la concezione del ruolo della Commissione in rapporto al controllo dell'osservanza dell'art. 86 del Trattato accolta dal Tribunale è erronea. Contrariamente a quanto risulta dai punti 56-58 della sentenza impugnata, la cessazione delle pratiche anticoncorrenziali non sarebbe sufficiente a ripristinare una situazione di concorrenza accettabile dato che sarebbero proseguiti gli squilibri strutturali provocati da tali pratiche. Un intervento della Commissione in siffatte circostanze ben rientrerebbe nel suo ruolo che è di vigilare sull'istituzione e sul mantenimento di un regime di concorrenza non falsato nel mercato comune.

84 I ricorrenti aggiungono che, nella fattispecie, le sovvenzioni incrociate della Poste a favore della sua filiale SFMI-Chronopost hanno consentito a quest'ultima di accedere al mercato del corriere rapido internazionale e di ritagliarsi in quest'ultimo una posizione dominante in soli due anni. Anche supponendo che tali sovvenzioni incrociate siano cessate, esse avrebbero alterato la concorrenza e continuerebbero necessariamente a falsarla.

85 L'accertamento delle infrazioni in parola avrebbe permesso alla Commissione di adottare con la decisione controversa qualsiasi provvedimento utile al ripristino di una situazione concorrenzialmente sana.

86 Va anzitutto ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la Commissione deve esaminare con attenzione tutti gli aspetti di fatto e di diritto esposti dai denuncianti (sentenze 11 ottobre 1983, causa 210/81, Demo-Studio Schmidt/Commissione, Racc. pag. 3045, punto 19; 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/Commissione, Racc. pag. 4487, punto 20). Inoltre i denuncianti hanno il diritto di ottenere che la sorte della loro denuncia sia fissata con decisione della Commissione, che può costituire oggetto di un ricorso giurisdizionale (sentenza della Corte 18 marzo 1997, causa C-282/95 P, Guérin Automobiles/Commissione, Racc. pag. I-1503, punto 36).

87 Tuttavia, l'art. 3 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), non conferisce all'autore di una domanda presentata ai sensi di tale articolo il diritto di esigere dalla Commissione una decisione definitiva quanto alla sussistenza o meno dell'asserita infrazione (sentenza della Corte 18 ottobre 1979, causa 125/78, Gema/Commissione, Racc. pag. 3173, punti 17 e 18).

88 In effetti la Commissione, investita dall'art. 89, n. 1, del Trattato CE, del compito di vigilare sull'applicazione dei principi fissati dagli artt. 85 e 86 del Trattato, è responsabile dell'attuazione e dell'orientamento della politica comunitaria della concorrenza (sentenza 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis, Racc. pag. 935, punto 44). Al fine di svolgere efficacemente tale compito, essa ha il diritto di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce con cui viene adita.

89 Il potere discrezionale di cui dispone la Commissione non è però senza limiti.

90 Da un lato, la Commissione è vincolata da un obbligo di motivazione quando rifiuta di continuare l'esame di una denuncia.

91 Poiché la motivazione dev'essere sufficientemente precisa e dettagliata in modo da consentire al Tribunale di svolgere un effettivo controllo sull'esercizio da parte della Commissione del suo potere discrezionale di definire determinate priorità (sentenza 19 ottobre 1995, causa C-19/93 P, Rendo e a./Commissione, Racc. pag. I-3319, punto 27), tale istituzione deve menzionare i dati di fatto dai quali dipende la giustificazione della decisione e le considerazioni giuridiche che l'hanno indotta ad adottarla (sentenze BAT e Reynolds/Commissione, citata, punto 72, e 17 gennaio 1984, cause riunite 43/82 e 63/82, VBVB e VBBB/Commissione, Racc. pag. 19, punto 22).

92 Dall'altro lato, la Commissione non può, quando stabilisce l'ordine di priorità nel trattamento delle denunce con cui è adita, considerare escluse a priori dalla sua sfera d'azione determinate situazioni rientranti nel ruolo assegnatole dal Trattato.

93 In quest'ambito, la Commissione ha l'obbligo di valutare in ciascun caso di specie la gravità delle asserite violazioni della concorrenza e della persistenza dei loro effetti. Tale obbligo implica segnatamente ch'essa tenga conto della durata e dell'importanza delle infrazioni denunciate nonché della loro incidenza sulla situazione della concorrenza nella Comunità.

94 Quando effetti anticoncorrenziali continuano a sussistere dopo la cessazione delle pratiche che li hanno causati, la Commissione rimane quindi competente, ex artt. 2, 3, lett. g), e 86 del Trattato, ad agire in vista della loro eliminazione e neutralizzazione (v., in tal senso, sentenza 21 febbraio 1973, causa 6/72, Europemballage e Continental Can/Commissione, Racc. pag. 215, punti 24 e 25).

95 La Commissione non può quindi basarsi unicamente sul fatto che siano cessate pratiche assertivamente contrarie al Trattato per decidere di archiviare per assenza di interesse comunitario la denuncia che segnala tali pratiche, senza aver verificato che non persistano effetti anticoncorrenziali e che, all'occorrenza, la gravità delle asserite violazioni della concorrenza o la persistenza dei loro effetti non siano tali da attribuire a tale denuncia un interesse comunitario.

96 Alla luce delle precedenti considerazioni, va constatato che il Tribunale, ritenendo, senza accertare che si fosse verificato che gli effetti anticoncorrenziali non persistevano e, all'occorrenza, non fossero tali da attribuire alla denuncia un interesse comunitario, che l'istruzione di una denuncia relativa a passate infrazioni non corrispondesse al ruolo attribuito alla Commissione dal Trattato, ma servisse essen-

zialmente a facilitare ai denuncianti la dimostrazione di un illecito per ottenere il risarcimento dei danni dinanzi ai giudici nazionali, ha accolto un'errata concezione del ruolo della Commissione nel settore della concorrenza.

97 Il settimo motivo è pertanto fondato.

Sul nono motivo

98 Col nono motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di aver adottato, al punto 102 della sentenza impugnata, un'interpretazione eccessivamente riduttrice della nozione di situazioni comparabili per disattendere il motivo ch'essi avevano fondato sulla violazione ad opera della Commissione del principio della parità di trattamento, violazione che sarebbe consistita nell'assumere una posizione diversa da quella assunta in altri casi.

99 È sufficiente constatare in proposito che i ricorrenti non sono stati in grado di provare una situazione in cui, nonostante una precedente decisione, la Commissione avrebbe dato avvio ad un'inchiesta ex art. 86 del Trattato, su pratiche ch'essa ha considerato venute meno. Da quanto precede, non si può considerare che il Tribunale abbia commesso un errore nella valutazione della comparabilità delle situazioni ritenendo che i ricorrenti non avessero provato la violazione del principio della parità di trattamento.

100 Il nono motivo va pertanto respinto.

Sul decimo motivo

101 Col decimo motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di aver violato il principio di sana amministrazione ritenendo, al punto 100 della sentenza impugnata, che la mancata utilizzazione da parte della Commissione di una relazione tecnica presentata dal denunciante diretta ad acclarare l'esistenza delle pratiche incriminate in un periodo antecedente alla decisione GD Net non costituisse una violazione di tale principio.

102 La relazione in questione, poiché riguardava soltanto un periodo antecedente all'asserita cessazione delle pratiche incriminate, risultava irrilevante per valutare l'opportunità di una continuazione dell'inchiesta. Viste le precedenti considerazioni, il Tribunale ha potuto legittimamente dichiarare che la Commissione non era tenuta ad utilizzarla.

103 Il decimo motivo va pertanto disatteso.

Sull'undicesimo motivo

104 Con l'undicesimo motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di non aver risposto ad un aspetto fondamentale della loro argomentazione, fondato sulle differenze tra il primo rigetto della denuncia, notificato con lettera 10 marzo 1992, ed il suo definitivo rigetto, che è alla base della decisione controversa.

105 Va constatato in proposito che, come ha dimostrato l'avvocato generale al paragrafo 29 delle sue conclusioni, il Tribunale ha ripreso tale motivo al punto 22 della sentenza impugnata e l'ha respinto al punto 35.

106 Va quindi disatteso l'undicesimo motivo.

Sul dodicesimo motivo

107 Col dodicesimo motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di aver statuito sul motivo fondato sullo sviamento di potere senza aver esaminato tutti i documenti da essi prodotti.

108 Così, al punto 117 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe considerato che una lettera di Sir Leon Brittan al presidente della Commissione, non prodotta in atti e di cui nessun elemento consentiva di confermare l'esistenza, non costituiva indizio sufficiente di uno sviamento di potere.

109 Dato che i ricorrenti avevano espressamente chiesto al Tribunale di ordinare l'esibizione della detta lettera, quest'ultimo avrebbe commesso un errore di diritto nell'applicazione della nozione di sviamento di potere dichiarando, senza dotarsi degli strumenti per esaminare la lettera in parola, che la stessa non costituiva un elemento sufficiente.

110 Va rilevato che il Tribunale non poteva respingere l'istanza dei ricorrenti di ordinare l'esibizione di un documento apparentemente rilevante per la soluzione della

controversia per il motivo che siffatto documento non era versato agli atti di causa e che non sussisteva alcun elemento il quale consentisse di confermarne l'esistenza.

111 Va infatti constatato che dal punto 113 della sentenza impugnata emerge che i ricorrenti avevano indicato l'autore, il destinatario e la data della lettera di cui chiedevano la produzione. Confrontato a tali elementi, il Tribunale non poteva limitarsi a rigettare le deduzioni delle parti per insufficienza di prova, quando dipendeva dal medesimo, accogliendo l'istanza dei ricorrenti d'ingiungere l'esibizione di documenti, spazzar via l'incertezza che potesse sussistere circa l'esattezza di tali deduzioni o acclarare le ragioni per cui un documento siffatto non potesse, comunque e qualunque ne fosse il contenuto, essere pertinente ai fini della soluzione della controversia.

112 Il dodicesimo motivo è quindi fondato.

113 Alla luce di quanto precede, vanno accolti i motivi settimo e dodicesimo e, pertanto, occorre annullare la sentenza impugnata.

Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale

114 A tenore dell'art. 54, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia, quando il ricorso è accolto, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo. Poiché lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia, la causa va rinviata dinanzi al Tribunale.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La sentenza del Tribunale di primo grado 15 gennaio 1997, causa T-77/95, SFEI e a./Commissione, è annullata.

2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale di primo grado.

3) Le spese sono riservate.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 marzo 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J.-P. Puissochet