SENTENZA DELLA CORTE

17 maggio 2001 *

Nel procedimento C-450/98 P,

International Express Carriers Conference (IECC), con sede in Ginevra (Svizzera), rappresentata dagli avv.ti E. Morgan de Rivery, J. Derenne e M. Cunningham, avocats, con domicilio eletto a Lussemburgo,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Terza Sezione ampliata) il 16 settembre 1998 nelle cause riunite T-133/95 e T-204/95, IECC/Commissione (Racc. pag. II-3605), nella parte in cui essa riguarda la causa T-204/95 e i punti 78-83 della causa T-133/95,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. K. Wiedner, in qualità di agente, assistito dal sig. N. Forwood, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: l'inglese.

Deutsche Post AG, rappresentata dall'avv. D. Schroeder, Rechtsanwalt, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord,

The Post Office

e

La Poste,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, A. La Pergola e M. Wathelet, presidenti di sezione, J.-P. Puissochet, P. Jann e L. Sevón, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr e C.W.A. Timmermans (relatore), giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali dell'International Express Carriers Conference (IECC), rappresentata dagli avv.ti E. Morgan de Rivery, J. Derenne e M. Cunningham, della Commissione, rappresentata dal sig. K. Wiedner, assistito dal sig. C. Quigley, barrister, e della Deutsche Post AG, rappresentata dall'avv. D. Schroeder, all'udienza del 14 novembre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 gennaio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte l'8 dicembre 1998, l'International Express Carriers Conference (in prosieguo: l'«IECC») ha impugnato, in forza dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, la sentenza del Tribunale di primo grado 16 settembre 1998, cause riunite T-133/95 e T-204/95, IECC/Commissione (Racc. pag. II-3645; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha parzialmente annullato la decisione della Commissione 6 aprile 1995, emanata sulla denuncia dell'IECC, nella parte in cui riguardava la reimpostazione fisica commerciale ABA, e ha respinto i ricorsi dell'IECC per il resto.

Fatti all'origine della controversia

2 L'IECC è un'organizzazione che rappresenta gli interessi di talune imprese che forniscono servizi di corriere espresso. I suoi aderenti, che sono operatori privati, offrono, tra l'altro, i cosiddetti servizi di «reimpostazione» («remailing»), consistenti nel trasportare corrispondenza proveniente da un paese A nel territorio di un paese B con lo scopo di depositarla presso l'operatore postale pubblico (in prosieguo: l'«OPP») locale, perché essa sia infine inoltrata da quest'ultimo nel suo territorio (reimpostazione detta «ABB»), o a destinazione del paese A (reimpostazione detta «ABA») o di un paese C (reimpostazione detta «ABC»).

3 Grazie alla reimpostazione, importanti mittenti di corrispondenza transfrontaliera possono selezionare l'amministrazione postale nazionale o le amministrazioni postali nazionali che offrono il miglior servizio al miglior prezzo per la distribuzione di corrispondenza transfrontaliera. Ne consegue che, tramite gli operatori privati, la reimpostazione mette in concorrenza gli OPP per la distribuzione della corrispondenza internazionale.

4 Il 13 luglio 1988 l'IECC presentava una denuncia alla Commissione ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204).

5 La denuncia comprendeva due parti fondate, la prima, sull'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE) e, la seconda, sull'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE).

6 Nella prima parte della sua denuncia l'IECC asseriva che taluni OPP della Comunità europea e di paesi terzi avevano concluso, a Berna, nell'ottobre 1987, un accordo di fissazione delle tariffe relative alle spese terminali, denominato «Accordo CEPT».

7 Nella seconda parte della sua denuncia, la sola pertinente ai fini del presente ricorso, l'IECC asseriva che taluni OPP applicavano un sistema teso alla spartizione dei mercati postali nazionali in base all'art. 23 della Convenzione dell'Unione postale universale, adottata il 10 luglio 1984 nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (in prosieguo: la «Convenzione UPU»). L'IECC sosteneva che gli OPP inglese, tedesco e francese, e cioè, rispettivamente, The Post Office, Deutsche Post AG (in prosieguo: la «Deutsche Post») e La Poste, tentavano, tra l'altro, di dissuadere talune società commerciali dal far ricorso ai

servizi offerti dagli operatori privati di reimpostazione, quali i membri dell'IECC, o tentavano di dissuadere altri OPP dal collaborare con detti operatori privati.

8 Nella denuncia veniva segnalato più in particolare il comportamento di taluni OPP consistente, sulla base dell'art. 23 della Convenzione UPU, nell'intercettare la corrispondenza reimpostata, nel chiedere agli altri OPP di intercettarla e nell'avvertire i clienti della possibilità di vedere intercettata la corrispondenza reimpostata, e ciò al fine di restringere la concorrenza per reimpostazione.

9 L'art. 23 della Convenzione UPU del 1984, divenuto art. 25 della Convenzione UPU del 1989, dispone:

«1. Nessun paese membro è tenuto a trasmettere né a distribuire ai destinatari gli invii della posta lettere che mittenti residenti sul suo territorio impostano o fanno impostare in un paese estero, allo scopo di beneficiare delle tariffe più basse che vi si applicano. Lo stesso vale per gli invii di questo tipo, impostati in grande quantità, siano queste impostazioni effettuate o meno allo scopo di beneficiare di tariffe più basse.

2. Il paragrafo 1 si applica indistintamente sia agli invii preparati nel paese di residenza del mittente e successivamente trasportati attraverso la frontiera, sia a quelli confezionati in un paese estero.

3. L'amministrazione interessata ha il diritto o di rispedire gli invii all'origine, o di gravarli delle proprie tariffe nazionali. Se il mittente rifiuta di pagare queste tariffe, essa può disporre di tali invii in conformità alla propria legislazione interna.

4. Nessun paese membro è tenuto ad accettare, avviare o distribuire ai destinatari gli invii di posta lettere che i mittenti hanno impostato o fatto impostare in grandi quantità in un paese diverso da quello in cui sono domiciliati. Le amministrazioni interessate hanno il diritto di rispedire tali invii all'origine o di consegnarli ai mittenti senza restituire la tassa pagata».

Procedimento dinanzi alla Commissione e decisioni controverse

10 Con la sua denuncia del 13 luglio 1988 l'IECC chiedeva, in sostanza, alla Commissione l'adozione di una decisione di divieto che avrebbe permesso agli OPP, e in realtà avrebbe loro richiesto, di eliminare i vantaggi in termini di costi che la reimpostazione trae dal fatto che le spese terminali risarciscono troppo o troppo poco le amministrazioni postali per i costi reali di distribuzione della corrispondenza transfrontaliera, ma che, nel contempo, avrebbe vietato agli OPP di restringere o falsare la concorrenza creata dalla reimpostazione, che offre altri vantaggi in termini di costi o di servizi.

11 Gli OPP menzionati nella denuncia della ricorrente presentavano le loro risposte ai quesiti posti dalla Commissione nel novembre 1988. Nel periodo giugno 1989 - febbraio 1991 veniva scambiata una copiosa corrispondenza tra, da un lato, l'IECC e, dall'altro, diversi funzionari della direzione generale «Concorrenza» (DG IV) e i gabinetti dei membri della Commissione sigg. Bangemann e Brittan.

12 Il 18 aprile 1991 la Commissione informava l'IECC di «aver deciso di instaurare un procedimento ai sensi delle disposizioni del regolamento n. 17 (...) sulla base degli artt. 85, n. 1, e 86 del Trattato CE». Il 7 aprile 1993 essa comunicava all'IECC di aver adottato, il 5 aprile 1993, una comunicazione degli addebiti che doveva essere inviata agli OPP interessati.

13 Il 23 settembre 1994 la Commissione inviava all'IECC una lettera in conformità all'art. 6 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63/CEE, relativo alle audizioni previste all'art. 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 17 (GU 1963, n. 127, pag. 2268), nella quale essa faceva presente che, per quanto riguarda l'intercettazione di corrispondenza oggetto di reimpostazione non fisica ABA, «[la Commissione] considera che tale condotta è gravissima e ha l'intenzione di mettere fine a tali abusi».

14 Il 17 febbraio 1995 la Commissione inviava all'IECC, in particolare, una lettera ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63, con la quale la informava di non poter aderire alla sua richiesta relativa all'intercettazione della corrispondenza sulla base dell'art. 23 della Convenzione UPU. Il 22 febbraio 1995 l'IECC comunicava alla Commissione le proprie osservazioni relative a quest'ultima lettera.

15 Il 6 aprile 1995 la Commissione inviava all'IECC una prima decisione riguardante la seconda parte della sua denuncia relativa all'intercettazione di corrispondenza sulla base dell'art. 23 della Convenzione UPU (in prosieguo: la «prima decisione controversa»).

16 Nella prima decisione controversa la Commissione affermava in particolare:

«4. Le osservazioni presentate in seguito dal Vostro avvocato (...), il 22 febbraio 1995, non contengono, per le ragioni esposte qui di seguito, alcun argomento atto a giustificare una modifica della posizione della Commissione. La presente lettera ha lo scopo di informarVi della decisione definitiva della Commissione riguardo alle affermazioni contenute nella Vostra denuncia a proposito dell'intercettazione della corrispondenza in base all'articolo [23] della Convenzione UPU.

5. Riassunta brevemente, la lettera che la Commissione Vi ha inviato il 17 febbraio 1995 ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63 definiva quattro categorie di invii oggetto di intercettazione sulla base della Convenzione UPU, vale a dire il remailing ABA fisico commerciale, il remailing ABA fisico non commerciale o privato, il cosiddetto remailing "non fisico" (...) e la corrispondenza transfrontaliera normale (...).

6. Per quanto riguarda il remailing ABA fisico commerciale, la Commissione ritiene che, poiché la raccolta a fini commerciali di corrispondenza presso residenti del paese B per il successivo remailing nel paese A con destinazione finale nel paese B costituisce un'elusione del monopolio nazionale di distribuzione interna della corrispondenza previsto dalla normativa del paese B, l'intercettazione di tale corrispondenza al suo ritorno nel paese B [possa] essere considerata un atto legittimo nelle circostanze attuali e non costituisc[a] quindi un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE [(...) La Commissione ha (...)] rilevato in particolare che detta elusione del monopolio nazionale è "resa redditizia dall'esistenza stessa dello squilibrio attuale dei livelli delle spese terminali" ed è proprio per questa ragione che una certa protezione può giustificarsi in questa fase. (...)

7. Riguardo all'intercettazione del remailing fisico di tipo ABA non commerciale, del cosiddetto remailing "non fisico" e della corrispondenza transfrontaliera normale, la Commissione ritiene che, poiché non svolgono attività implicanti tale tipo di corrispondenza, i membri dell'IECC non siano danneggiati nelle loro attività commerciali dall'intercettazione di detta corrispondenza e non abbiano quindi alcun interesse legittimo, ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17, a presentare alla Commissione denunce per violazione delle norme sulla concorrenza.

(...) Secondo la Commissione, il cosiddetto remailing "non fisico" si svolge secondo lo schema seguente: una società multinazionale, ad esempio una banca, (...) crea un'infrastruttura centrale di stampa e spedizione in un determinato Stato membro A; le informazioni vengono inviate elettronicamente, da tutte le controllate e le filiali della banca, al servizio centrale, ove tali informazioni vengono trasformate in corrispondenza fisica, ad esempio in forma di estratti

conto, i quali sono successivamente preparati per essere affrancati e depositati presso l'operatore postale locale (...)

(...) Non sussiste, a parer nostro, alcun elemento atto ad indicare in quale modo i membri dell'IECC possano essere coinvolti in questo tipo di organizzazione (...)

8. Tenuto conto delle considerazioni sopra esposte, Vi informo che la Vostra domanda in data 13 luglio 1988, basata sull'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17/62, nella parte relativa all'intercettazione di remailing ABA fisico commerciale, di remailing ABA fisico non commerciale, di remailing "non fisico" e di corrispondenza transfrontaliera normale, è respinta».

17 Il 12 aprile 1995 la Commissione inviava all'IECC una lettera, ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63, relativa all'applicazione delle norme sulla concorrenza all'intercettazione di reimpostazione ABC. L'IECC rispondeva a detta lettera il 9 giugno 1995.

18 Il 14 agosto 1995 la Commissione adottava una decisione finale riguardante l'intercettazione, da parte di taluni OPP, di reimpostazione ABC (in prosieguo: la «seconda decisione controversa»), nella quale dichiarava in particolare:

«(A) Intercettazione del remailing ABA

3. (...) avete ricevuto una lettera in data 6 aprile 1995, (...) che comunicava che la parte della Vostra denuncia relativa all'intercettazione del remailing ABA fisico commerciale, del remailing ABA fisico non commerciale, del remailing "non fisico" e della corrispondenza transfrontaliera normale era stata respinta (...)

(B) Intercettazione del remailing ABC

6. La lettera del[l'IECC] 9 giugno 1995 afferma che i) la Commissione non è più competente ad adottare una nuova decisione su tale questione e che ii), anche se la Commissione fosse competente, il rigetto di detta parte della denuncia (...) non era indicato per un certo numero di ragioni.

(...)

11. Il 21 aprile 1989 il Post Office ha assicurato alla Commissione di non essersi avvalso dei poteri derivanti dall'art. 23, n. 4, della Convenzione UPU e di non aver peraltro l'intenzione di farlo in futuro. Del pari, quello che all'epoca era denominato Bundespost Postdienst ha informato la Commissione, il 10 ottobre 1989, di non applicare più l'art. 23, n. 4, al remailing ABC tra Stati membri (...)

(...)

13. [A]nche se la Commissione può adottare una decisione formale di divieto nei confronti di un comportamento restrittivo della concorrenza nel frattempo cessato, essa non ha tuttavia l'obbligo di farlo e decide dell'opportunità di tale

misura tenuto conto delle circostanze specifiche del caso concreto. Nella fattispecie non esiste alcuna prova che i due operatori postali menzionati nella denuncia dell'IECC del 1988 (...) non abbiano tenuto fede all'impegno, assunto da ciascuno di loro nei confronti della Commissione nel 1989, di astenersi dal far richiamo all'art. 23, n. 4, per il remailing ABC (...)

14. La Commissione tiene a sottolineare che la semplice esistenza dell'art. 23/25 dell'UPU non è necessariamente contraria alle norme comunitarie sulla concorrenza: solo l'uso delle possibilità di azione offerte dall'art. 23/25 può, in talune circostanze — vale a dire, tra Stati membri —, costituire una violazione di tali norme. (...)

15. La domanda dell'IECC diretta ad ottenere che siano inflitte alle amministrazioni postali severe sanzioni affinché esse cessino le violazioni delle norme comunitarie sulla concorrenza è difficilmente conciliabile con l'incapacità dell'IECC di provare che le infrazioni persistano o che esista un pericolo reale di una loro ripresa.

(...)

18. (...) La Poste ha risposto il 24 ottobre 1990 ripetendo di ritenere che un (...) ricorso all'art. 23 dell'UPU fosse legittimo sul piano del diritto comunitario. L'incidente è stato in seguito trattato nella comunicazione degli addebiti, rimanendo La Poste ferma sulla sua posizione secondo la quale l'incidente non era incompatibile con il diritto comunitario.

19. Nelle circostanze della fattispecie, tenuto conto del carattere isolato dell'incidente e in mancanza di prove del ripetersi di detto comportamento, la Commissione non ritiene necessario adottare una decisione di divieto nei confronti della Poste.

20. Si deve sottolineare che la Commissione non è a conoscenza di altri casi in cui l'amministrazione postale francese abbia fatto valere l'art. 23 della Convenzione UPU per intercettare corrispondenza, né dopo l'incidente menzionato dalla TNT nella sua lettera del 10 ottobre 1989 né dopo la comunicazione degli addebiti del 1993. Come si è visto sopra, la Commissione non è più tenuta ad adottare una decisione di divieto formale relativa ad un caso di comportamento anticoncorrenziale avvenuto nel passato, ma può statuire sull'opportunità di farlo nelle circostanze specifiche del caso di specie. Dato che l'intercettazione di corrispondenza da parte dell'amministrazione postale francese di cui si è detto in precedenza sembra essere stata un incidente isolato, la Commissione non ritiene di dover prendere altri provvedimenti».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

19 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 20 giugno 1995 e registrato con il n. T-133/95, l'IECC, in applicazione dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della prima decisione controversa.

20 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 28 ottobre 1995 e registrato con il n. T-204/95, l'IECC, in applicazione dell'art. 173 del Trattato, ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della seconda decisione controversa.

21 Conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura del Tribunale, sentite le parti, il Tribunale ha deciso di riunire le cause T-133/95 e T-204/95 ai fini della sentenza.

22 Con la sentenza impugnata il Tribunale ha annullato la prima decisione controversa nella parte relativa alla reimpostazione fisica commerciale ABA e, per il resto, ha respinto il ricorso.

23 Il Tribunale ha respinto il complesso dei motivi relativi vuoi ad una mancanza, vuoi ad un'insufficienza di motivazione tanto della prima decisione controversa (punti da 67 a 70 della sentenza impugnata) quanto della seconda decisione controversa (punti 121 e da 125 a 131 della sentenza impugnata).

24 Il Tribunale ha altresì respinto l'asserzione della ricorrente secondo la quale la Commissione, adottando le decisioni controverse, avrebbe commesso uno sviamento di potere (punti da 188 a 196 della sentenza impugnata) e violato taluni principi generali di diritto (punti da 202 a 206 della sentenza impugnata).

25 Per quanto riguarda più in particolare la prima decisione controversa, il Tribunale ha respinto gli argomenti diretti a dimostrare che la Commissione

avrebbe violato l'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17 quando ha considerato che i membri dell'IECC non avevano interesse legittimo a contestare le pretese pratiche abusive degli OPP relative alla reimpostazione non fisica ABA (punti da 78 a 83 della sentenza impugnata).

26 Per contro, accogliendo parzialmente il motivo della ricorrente fondato sulla violazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione aveva commesso un errore di diritto affermando che le intercettazioni di corrispondenza commerciale oggetto di reimpostazione ABA non costituivano un abuso ai sensi dell'art. 86 del Trattato e ha annullato la prima decisione controversa nella parte relativa alla reimpostazione fisica commerciale ABA (punti da 94 a 107 della sentenza impugnata).

27 Per quanto riguarda più in particolare la seconda decisione controversa, il Tribunale, che aveva respinto le obiezioni della ricorrente fondate sulla portata delle decisioni controverse e dichiarato che la prima decisione controversa non riguardava la valutazione finale della Commissione sulla parte della denuncia relativa alla reimpostazione ABC (punti da 58 a 62 della sentenza impugnata), ha respinto le censure relative alla pretesa inesistenza della lettera del 12 aprile 1995 e della seconda decisione controversa (punti da 116 a 118 della sentenza impugnata).

28 Il Tribunale ha altresì respinto gli argomenti basati su pretesi errori manifesti di valutazione di fatto e di diritto commessi dalla Commissione nell'analisi del comportamento degli OPP oggetto della denuncia per quanto riguarda la reimpostazione ABC (punti da 145 a 165 della sentenza impugnata).

29 Neppure censure analoghe nei confronti dell'esame dell'art. 23 della Convenzione UPU alla luce degli artt. 85 e 86 del Trattato sono state accolte (punti da 169 a 172 e da 176 a 177 della sentenza impugnata), di modo che il Tribunale non ha annullato la seconda decisione controversa.

30 La Commissione è stata condannata alle spese dell'IECC nella causa T-133/95, l'IECC è stata condannata alle spese della Commissione nella causa T-204/95, e gli intervenienti sono stati condannati a sopportare le proprie spese nelle due cause.

L'impugnazione dinanzi alla Corte

31 Con la sua impugnazione, l'IECC conclude che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata nei limiti in cui riguarda la causa T-204/95 e i punti da 78 a 83 della causa T-133/95;

— statuire sulla controversia nella causa T-133/95, in applicazione dell'art. 54 dello Statuto CE della Corte di giustizia, e annullare la prima decisione controversa nella parte in cui vi si dichiara che l'IECC non ha interesse legittimo nella reimpostazione non fisica ABA e vi si respinge, senza motivare tale rigetto, la denuncia relativa alla reimpostazione ABC;

— statuire sulla controversia nella causa T-204/95, in applicazione dell'art. 54 dello Statuto CE della Corte di giustizia, e dichiarare inesistente o, in subordine, annullare la seconda decisione controversa;

— condannare la Deutsche Post alle spese relative al suo intervento dinanzi al Tribunale nonché a quelle relative alla replica alla comparsa di risposta della Deutsche Post dinanzi alla Corte, sostenute dalla ricorrente;

— condannare la Commissione alle spese relative alla causa T-204/95 e a quelle relative alla causa T-133/95, nel caso in cui la sentenza impugnata sia parzialmente annullata, nonché alle spese del presente procedimento;

— condannare gli intervenienti dinanzi al Tribunale alle spese sostenute dalla ricorrente dinanzi al Tribunale e relative al loro intervento in tale procedimento;

— in subordine, nell'ipotesi in cui essa non statuisca nella controversia, riservare la sua decisione sulle spese e rinviare la causa al Tribunale.

32 L'IECC deduce sette motivi a sostegno del proprio ricorso. Il primo motivo è relativo alla violazione dell'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17. Il secondo

motivo è fondato sull'errata interpretazione e sullo snaturamento da parte del Tribunale, in particolare, della prima decisione controversa. Con il terzo motivo viene dedotta la violazione della nozione giuridica di atto inesistente nel diritto comunitario. Con il quarto motivo, che si suddivide in tre parti, l'IECC sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'applicazione della nozione giuridica di interesse comunitario. Il quinto motivo è relativo alla violazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, in combinato disposto con gli artt. 3, lett. g), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. g), CE], 89 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 85 CE) e 155 del Trattato (divenuto art. 211 CE). Con il sesto motivo viene censurato il carattere contraddittorio e insufficiente del ragionamento giuridico seguito dal Tribunale che equivale ad una carenza di motivazione della sentenza impugnata. Infine, il settimo motivo è fondato sulla violazione della nozione giuridica di sviamento di potere.

33 La Commissione e la Deutsche Post chiedono alla Corte di respingere il ricorso in quanto parzialmente irricevibile e parzialmente infondato e di condannare l'IECC alle spese.

Sul primo motivo

34 Con il suo primo motivo la ricorrente sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17. A suo parere, ingiustamente, ai punti da 78 a 83 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto l'affermazione della ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe violato tale disposizione, considerando che gli aderenti all'IECC non avevano un interesse legittimo a denunciare le pretese pratiche abusive degli OPP relative alla reimpostazione non fisica ABA, quale definita nella prima decisione controversa.

35 Dopo aver ricordato che l'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 17 riserva la possibilità di presentare una denuncia per violazione degli artt. 85 e 86 del

Trattato alle persone che possono far valere un interesse legittimo, la ricorrente sostiene che i suoi aderenti sono interessati dagli interventi degli OPP relativi alla reimpostazione non fisica ABA per quattro ragioni. In primo luogo, gli interessi dei suoi aderenti sarebbero pregiudicati da tutte le intercettazioni di corrispondenza oggetto di reimpostazione basate sull'art. 23 della Convenzione UPU nei limiti in cui tali interventi hanno lo scopo di proteggere gli OPP contro le conseguenze negative dell'accordo CEPT. In secondo luogo, la nozione di reimpostazione non fisica ABA come sarebbe interpretata dagli OPP potrebbe anch'essa implicare l'intervento degli aderenti all'IECC, in particolare qualora casi di reimpostazione non fisica ABCA siano qualificati come reimpostazioni ABA. In terzo luogo, le intercettazioni anche nei confronti di non aderenti all'IECC potrebbero pregiudicare, a causa della minaccia che farebbero incombere, i clienti degli aderenti all'IECC. In quarto luogo, la Commissione avrebbe riconosciuto l'interesse legittimo dell'IECC accettando quest'ultima, per circa sette anni, come interlocutore in materia postale, in particolare sulle questioni di reimpostazione ABA.

36 A questo proposito si deve constatare che con i quattro argomenti addotti dalla ricorrente, ad eccezione della parte del secondo argomento relativa alle operazioni di reimpostazione ABCA, vengono fatti valere elementi nuovi non presentati in primo grado. In forza dell'art. 113, n. 2, del regolamento di procedura, essi sono pertanto irricevibili nell'ambito del presente ricorso.

37 Quanto alla parte del secondo argomento che riguarda le operazioni di reimpostazione ABCA, occorre rilevare che essa si limita a ripetere le asserzioni della ricorrente dinanzi al Tribunale, senza precisare quale errore sarebbe stato commesso dal Tribunale nel ragionamento da esso seguito al punto 82 della sentenza impugnata per respingere l'argomentazione della ricorrente. Anche questa parte del secondo argomento è quindi irricevibile.

38 Il primo motivo deve pertanto essere dichiarato irricevibile nel suo complesso.

Sul secondo motivo

39 Con il suo secondo motivo la ricorrente sostiene che, respingendo, ai punti da 58 a 62 della sentenza impugnata, la sua osservazione secondo la quale la prima decisione controversa riguardava non soltanto la reimpostazione ABA, ma anche la reimpostazione ABC, il Tribunale ha snaturato il senso di quattro documenti che gli erano stati sottoposti, e cioè la lettera della Commissione del 17 febbraio 1995, la lettera della ricorrente del 22 febbraio 1995, la prima decisione controversa e il controricorso della Commissione, e ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione della prima decisione controversa.

40 A questo proposito basta constatare che le asserzioni della ricorrente, che ribadiscono in sostanza un argomento già addotto dinanzi al Tribunale, non presentano alcun serio indizio di uno snaturamento degli elementi di valutazione di cui disponeva il Tribunale, tale da mettere in discussione il ragionamento seguito da quest'ultimo ai punti da 58 a 62 della sentenza impugnata per giungere alla conclusione che la prima decisione controversa riguardava le sole operazioni di reimpostazione ABA.

41 Questo motivo è quindi manifestamente infondato.

Sul terzo motivo

42 Con il suo terzo motivo la ricorrente contesta al Tribunale il fatto di aver violato la nozione giuridica di atto inesistente nel diritto comunitario.

43 Poiché la parte della denuncia relativa alla reimpostazione ABC, secondo la ricorrente, è già stata respinta dalla prima decisione controversa, la seconda decisione controversa risulterebbe come la seconda decisione sulla stessa materia e, pertanto, come causa di una grave confusione fra le diverse fasi amministrative. Pertanto, sia la lettera della Commissione del 12 aprile 1995 che la seconda decisione controversa avrebbero dovuto essere dichiarate inesistenti.

44 A torto, quindi, al punto 116 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe respinto tale argomento in quanto irrilevante poiché la premessa del ragionamento della ricorrente, secondo cui la prima decisione controversa riguardava già la reimpostazione ABC, era errata. Inoltre, a torto, al punto 117 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che «i vizi dedotti dalla ricorrente, quand'anche sussistessero, non costituirebbero un'irregolarità tale da far dichiarare la decisione inesistente».

45 Come risulta dal rigetto del secondo motivo di impugnazione, ai punti 40 e 41 della presente sentenza, l'interpretazione del Tribunale, secondo la quale la parte della denuncia della ricorrente relativa alla reimpostazione ABC è stata respinta dalla seconda decisione controversa, e non dalla prima decisione controversa, non ha potuto essere infirmata dalla ricorrente nell'ambito del presente ricorso. Pertanto, non può essere infirmata neppure la valutazione del Tribunale secondo la quale la premessa del ragionamento della ricorrente diretto a dimostrare l'inesistenza della seconda decisione controversa è errata.

46 Il terzo motivo deve pertanto essere respinto senza che sia necessario esaminare la censura formulata dalla ricorrente in ordine all'affermazione del Tribunale di cui al punto 117 della sentenza impugnata, poiché tale punto è, in ogni caso, superfluo.

Sul quarto motivo

47 Con il suo quarto motivo, che si articola in tre parti, la ricorrente fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nella valutazione della nozione giuridica di interesse comunitario e nell'esame giuridico dell'applicazione di tale nozione operata dalla Commissione.

48 A questo proposito occorre ricordare che, nella seconda decisione controversa, la Commissione ha spiegato in sostanza che, in presenza di infrazioni pregresse per le quali non esisteva alcuna prova di una loro ripetizione, non occorreva che essa esercitasse il suo potere di accertamento di un'infrazione e che, per tale ragione, essa respingeva la parte della denuncia della ricorrente relativa alla reimpostazione ABC.

49 La Commissione, sostenuta su questo punto dalla Deutsche Post, conclude per l'irricevibilità di tale motivo in quanto esso apporta elementi nuovi che non sarebbero stati addotti nel procedimento dinanzi al Tribunale.

50 Si deve rilevare che la ricorrente ha contestato, nel procedimento in primo grado, la motivazione della seconda decisione controversa sul piano tanto formale quanto sostanziale, contestando sotto quest'ultimo profilo, tra altre censure, l'assenza di ogni riferimento al criterio di valutazione dell'interesse comunitario nella detta motivazione.

51 Di conseguenza, non può sostenersi che la ricorrente si ponga al di fuori dei limiti della controversia dinanzi al Tribunale quando essa censura, con il quarto motivo d'impugnazione, l'applicazione della nozione di interesse comunitario operata dal Tribunale stesso.

52 Il quarto motivo è pertanto ricevibile.

Sulla prima parte

53 Con la prima parte del quarto motivo la ricorrente contesta al Tribunale un errore di diritto in quanto ha considerato, al punto 148 della sentenza impugnata, che la Commissione, qualora decida che non occorre proseguire l'esame di una denuncia, «non è obbligata a fare esplicito riferimento al concetto d'interesse comunitario» e che «è sufficiente, a tale scopo, che detto concetto sia sotteso dal ragionamento sul quale si basa la decisione di cui trattasi».

54 A questo proposito si deve rilevare che, quando respinge una denuncia ad essa sottoposta sul fondamento dell'art. 3 del regolamento n. 17, la Commissione è tenuta ad esplicitare la motivazione della sua decisione di rigetto e, più in particolare, a motivare la sua valutazione dell'opportunità di proseguire o meno l'esame della denuncia, in maniera sufficientemente precisa e dettagliata in modo da consentire al giudice comunitario di svolgere un effettivo controllo sull'esercizio da parte della Commissione del suo potere discrezionale di definire determinate priorità (sentenza 4 marzo 1999, causa C-119/97 P, Ufex a e./ Commissione, Racc. pag. I-1341, punto 91). Per contro, nulla la obbliga ad includere nella sua decisione un riferimento esplicito alla nozione di interesse comunitario.

55 La prima parte del quarto motivo è pertanto infondata.

Sulla seconda parte

56 Con la seconda parte del quarto motivo la ricorrente sostiene, in subordine, che il Tribunale ha violato la nozione di interesse comunitario ed è venuto meno al suo obbligo di controllare l'applicazione di tale nozione da parte della Commissione accettando che quest'ultima motivasse il suo rigetto della denuncia per mancanza di interesse comunitario con un solo criterio e non verificando se la seconda decisione controversa rispondesse, quanto alla sua motivazione, ai tre criteri dell'interesse comunitario definiti al punto 86 della sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione (Racc. pag. II-2223).

57 Si deve ricordare, a questo proposito, che la Commissione, nell'esercizio del suo potere discrezionale, deve prendere in considerazione tutti gli elementi di diritto e di fatto pertinenti al fine di decidere del seguito da dare ad una denuncia. Essa deve, più in particolare, esaminare con attenzione tutti gli aspetti di fatto e di diritto esposti dal denunciante (sentenze 11 ottobre 1983, causa 210/81, Demo-Studio Schimdt/Commissione, Racc. pag. 3045, punto 19; 28 marzo 1985, causa 298/83, CICCE/Commissione, Racc. pag. 1105, punto 18; 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione, Racc. pag. 4487, punto 20, e Ufex e a./Commissione, citata, punto 86).

58 Per contro, 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 (citata sentenza Ufex e a./Commissione, punto 79).

59 Di conseguenza il Tribunale, considerando che la Commissione giustamente ha privilegiato un solo criterio di valutazione dell'interesse comunitario e non ha esaminato specificamente i criteri menzionati nella citata sentenza Automec/Commissione, non ha commesso alcun errore di diritto.

60 La seconda parte del quarto motivo è pertanto infondata.

Sulla terza parte

61 Con la terza parte del quarto motivo la ricorrente sostiene, in via ulteriormente subordinata, che il Tribunale ha violato la nozione di interesse comunitario non esaminando correttamente se i diritti del denunciante potessero essere garantiti in maniera soddisfacente dai giudici nazionali. A questo proposito la ricorrente ricorda che il Tribunale ha dichiarato, al punto 164 della sentenza impugnata, che la seconda decisione litigiosa «non pregiudica (...) il diritto della ricorrente di esperire qualsiasi rimedio giuridico da essa ritenuto appropriato qualora ottenesse la prova del rinnovarsi di pratiche che ritenga illegali». Poiché la Commissione non ha fornito, nella detta decisione, alcun elemento di diritto o di fatto relativo alla possibilità per la ricorrente di veder accolte le sue ragioni dinanzi ad un giudice o ad un'autorità nazionale, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto giustificando così il rigetto della denuncia da parte della Commissione.

62 Quest'ultima parte del quarto motivo dimostra una lettura scorretta del passo contestato del punto 164 della sentenza impugnata. Tale punto non fa parte dei motivi per i quali il Tribunale, dopo un controllo dettagliato della motivazione della seconda decisione controversa, che respinge la denuncia per quanto riguarda l'intercettazione, da parte di taluni OPP, di corrispondenza oggetto di reimpostazione ABC, giunge alla conclusione che giustamente la Commissione ha concluso che, per ciascuno degli OPP interessati, non occorreva proseguire l'esame della denuncia su questo aspetto. Solo dopo aver formulato tale conclusione il Tribunale rileva, di propria iniziativa, che la ricorrente conserva, per il futuro, il diritto di esperire qualsiasi rimedio giuridico da essa ritenuto

appropriato, qualora si rinnovassero pratiche che essa ritenesse illegali. Tale constatazione non può per nulla costituire un errore di diritto.

63 La terza parte del quarto motivo è pertanto infondata.

64 Di conseguenza il quarto motivo dev'essere respinto nel suo complesso.

Sul quinto motivo

65 Con il suo quinto motivo la ricorrente contesta al Tribunale il fatto di aver commesso un errore di diritto nella sua interpretazione del compito affidato alla Commissione dall'art. 89, n. 1, del Trattato, dichiarando, al punto 146 della sentenza impugnata, che la Commissione «poteva legittimamente decidere, con riserva di motivare tale decisione, che non fosse opportuno dare seguito ad una denuncia relativa a pratiche successivamente cessate». Secondo la ricorrente, il ragionamento del Tribunale contraddice il principio consolidato secondo il quale il gioco della concorrenza può ancora essere falsato dai soli effetti di pratiche illegittime, anche se queste ultime sono cessate. Infatti, nella fattispecie, l'impatto delle pratiche denunciate sul mercato dei servizi di reimpostazione sarebbe sempre sensibile. Esso consisterebbe, in particolare, nella mera possibilità che gli OPP riprendano le pratiche censurate.

66 Tanto la Deutsche Post quanto la Commissione hanno contestato la ricevibilità del quinto motivo in quanto esso solleva argomenti nuovi che non facevano parte della controversia dinanzi al Tribunale.

67 A questo proposito basta rinviare ai punti da 132 a 144 della sentenza impugnata, da cui risulta chiaramente che il rischio di ricomparsa di comportamenti come quelli contestati dalla ricorrente in ordine alla reimpostazione ABC, malgrado gli impegni forniti dagli OPP interessati, ha formato oggetto di discussione tra le parti nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale.

68 Il quinto mezzo è pertanto ricevibile.

69 Si deve constatare che a torto la ricorrente contesta al Tribunale il fatto di aver limitato il suo controllo della giustificazione data dalla Commissione alla seconda decisione controversa alla sola constatazione che le pratiche contestate con la denuncia erano successivamente cessate, senza prendere in considerazione la persistenza di possibili effetti anticoncorrenziali di tali pratiche dopo la cessazione di queste ultime, effetti fra i quali la ricorrente menziona più in particolare il rischio di recidiva in assenza di una decisione della Commissione che accerti un'infrazione all'art. 86 del Trattato.

70 Infatti, si deve ricordare che il Tribunale, al punto 147 della sentenza impugnata, ha considerato che «[i]n particolare, sotto il controllo del giudice comunitario, la Commissione ha il diritto di considerare che, sussistendo impegni degli operatori indicati nella denuncia e in mancanza di qualsiasi prova, fornita dalla ricorrente, di inadempimenti dei medesimi, e dopo aver proceduto ad un attento esame dei fatti del caso di specie, non è necessario proseguire l'esame di detta denuncia».

71 Il Tribunale ha allora verificato in maniera dettagliata, ai punti da 149 a 164 della sentenza impugnata, se le condizioni formulate al punto 147 della sentenza impugnata ricorressero effettivamente per ciascuno dei tre OPP coinvolti dalla denuncia, anche per quanto riguarda un eventuale rischio di recidiva.

72 Così il Tribunale ha risposto in maniera precisa alle preoccupazioni sollevate dalla ricorrente nell'ambito di tale censura.

73 Il quinto motivo deve pertanto essere respinto.

Sul sesto motivo

74 Con il suo sesto motivo la ricorrente adduce una carenza di motivazione della sentenza impugnata sotto tre profili.

75 In primo luogo, le considerazioni espresse dal Tribunale ai punti 69 e 121 della sentenza impugnata, secondo le quali né la prima decisione controversa né la seconda decisione controversa riguardavano la parte della denuncia relativa alla contestazione di accordi in contrasto con l'art. 85 del Trattato conclusi dagli OPP ai fini di un'applicazione concordata dell'art. 23 della Convenzione UPU, sarebbero contraddette da altri punti della sentenza impugnata e, più in particolare, dal punto 100, nel quale il Tribunale farebbe riferimento all'esistenza di un accordo del genere.

76 Tale censura va respinta dato che il punto 100 della sentenza impugnata non si riferisce ad un accordo nel senso indicato dalla ricorrente ma all'Accordo CEPT, relativo alla fissazione delle spese terminali.

77 In secondo luogo, il Tribunale si sarebbe contraddetto, secondo la ricorrente, dichiarando, al punto 145 della sentenza impugnata, che la Commissione, nella seconda decisione controversa, non aveva proceduto ad un esame definitivo della legittimità delle pratiche di cui trattasi alla luce dell'art. 86 del Trattato concludendo, al punto 105 della sentenza impugnata, che «la Commissione, nell'affermare che l'intercettazione del remailing ABA commerciale non costituiva un abuso, ai termini dell'art. 86 del Trattato, ha commesso un errore di diritto». Risulterebbe da quest'ultimo punto che il Tribunale ha considerato che la Commissione aveva effettuato una valutazione definitiva dell'applicabilità dell'art. 86 alle intercettazioni di corrispondenza oggetto di reimpostazione ABA. Poiché la stessa conclusione deve imporsi per la reimpostazione ABC, il Tribunale avrebbe dovuto concludere per lo stesso errore di diritto nella seconda decisione controversa relativa a questo tipo di reimpostazione.

78 Questo argomento non può essere accolto. Poiché l'oggetto e la motivazione delle due decisioni controverse sono chiaramente distinti — la prima decisione controversa è relativa alla reimpostazione ABA mentre la seconda decisione riguarda la reimpostazione ABC —, non può presupporsi che le valutazioni del Tribunale relative ad una di tali decisioni si applichino necessariamente all'altra.

79 Inoltre, dalla seconda frase del punto 145 della sentenza impugnata risulta chiaramente che il Tribunale, constatando che la Commissione non aveva proceduto ad un esame definitivo della legittimità delle pratiche di reimpostazione ABC alla luce dell'art. 86 del Trattato, si riferiva alla mancanza di una decisione di accertamento dell'esistenza o meno di un'infrazione a tale articolo del Trattato. L'esattezza di tale constatazione non è stata messa in dubbio dalla ricorrente.

80 In terzo luogo, il raffronto tra, da una parte, il ragionamento seguito ai punti da 169 a 171 della sentenza impugnata, nella valutazione della posizione espressa

dalla Commissione nella seconda decisione controversa, che porta alla conclusione secondo cui la mera esistenza dell'art. 23 della Convenzione UPU non è necessariamente in contrasto con le regole di concorrenza comunitarie e solo l'utilizzazione delle possibilità d'azione offerte da tale norma potrebbe, in talune circostanze — ossia tra Stati membri —, costituire un'infrazione a tali regole, e, d'altra parte, le affermazioni espresse dal Tribunale ai punti da 99 a 101 dimostrerebbe palesemente, secondo la ricorrente, una contraddizione nella motivazione della sentenza impugnata.

81 Questa terza censura dev'essere respinta per le stesse ragioni esposte quanto alla censura precedente. I punti della sentenza impugnata che la ricorrente raffronta per rilevare contraddizioni riguardano decisioni controverse differenti fondate su motivazioni differenti. Letti nel rispettivo contesto, tali punti della sentenza impugnata non si contraddicono assolutamente.

82 Il sesto motivo è pertanto totalmente infondato.

Sul settimo motivo

83 Con il suo ultimo motivo la ricorrente fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'applicazione della nozione giuridica di sviamento di potere, in primo luogo, rifiutando di valutare globalmente l'insieme degli elementi pertinenti e concordanti sollevati dalla ricorrente per comprovare l'esistenza di uno sviamento di potere nel caso di specie e, in secondo luogo, considerando, al punto 193 della sentenza impugnata, che non era pertinente esaminare come la Commissione avesse trattato altre denunce o controversie giudiziarie nello stesso ambito delle attività postali al fine di stabilire se l'adozione delle decisioni controverse fosse viziata da sviamento di potere.

84 A questo proposito si deve constatare, da una parte, che, esaminando in maniera distinta e dettagliata ciascun elemento fatto valere dinanzi ad esso dalla ricorrente al fine di dimostrare l'esistenza di uno sviamento di potere, per concludere alla fine che nessuno di tali elementi costituiva un indizio obiettivo e pertinente tale da comprovare l'esistenza di uno sviamento di potere nel caso di specie, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nell'applicazione di tale nozione giuridica.

85 D'altra parte, non può neppure riscontrarsi un errore del genere nell'osservazione espressa dal Tribunale, al punto 193 della sentenza impugnata, in ordine alla non pertinenza del riferimento fatto dalla ricorrente al trattamento riservato dalla Commissione ad altre denunce o controversie giudiziarie, relativamente ad attività postali chiaramente diverse dalla reimpostazione.

86 Il settimo motivo è pertanto infondato.

87 Poiché la ricorrente è rimasta totalmente soccombente, il ricorso dev'essere respinto nel suo complesso.

Sulle spese

88 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione e la Deutsche Post ne hanno fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **L'International Express Carriers Conference (IECC) è condannata alle spese.**

Rodríguez Iglesias	La Pergola	Wathelet
Puissochet	Jann	Sevón
Colneric	von Bahr	Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 maggio 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias