SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
16 giugno 1994 *

Nel procedimento C-39/93 P,

Syndicat français de l'Express international (SFEI), con sede in Roissy (Francia),

DHL International SA, società di diritto francese con sede in Roissy,

Service Crie-LFAL SA, società di diritto francese con sede in Parigi,

May Courier International SARL, società di diritto francese con sede in Parigi, rappresentati dall'avv. Éric Morgan de Rivery, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Alex Schmitt, 62, avenue Guillaume,

ricorrenti,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento dell'ordinanza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee il 30 novembre 1992 nella causa T-36/92, Syndicat français de l'Express international (SFEI), DHL International SA, Service Crie-LFAL SA e May Courier International SARL contro Commissione delle Comunità europee (Racc. pag. II-2479),

* Lingua processuale: il francese.

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Giuliano Marenco, consigliere giuridico, e Francisco Enrique González-Díaz, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, D.A.O. Edward, R. Joliet (relatore), G.C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: C.O. Lenz
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 25 novembre 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 febbraio 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte l'8 febbraio 1993, il Syndicat français de l'Express international (in prosieguo: il «SFEI»), la DHL

International SA (in prosieguo: la «DHL»), la Service Crie-LFAL SA (in prosieguo: la «Service Crie») e la May Courier International SARL (in prosieguo: la «May Courier»), ai sensi dell'art. 49 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno proposto un ricorso contro l'ordinanza 30 novembre 1992, causa T-36/92, SFEI e a./Commissione (Racc. pag. II-2479), con la quale il Tribunale di primo grado ha dichiarato irricevibile il ricorso che essi avevano presentato avverso la lettera 10 marzo 1992, n. 000978, con cui la Commissione annunciava che non intendeva proseguire un'indagine ai sensi dell'art. 86 del Trattato CEE.

2 Dagli accertamenti del Tribunale (punti 1-3 dell'ordinanza) risulta che il 21 dicembre 1990 il SFEI presentava alla Commissione una denuncia riguardante l'assistenza logistica e commerciale che l'amministrazione postale francese avrebbe fornito alla Société française de messagerie internationale (società francese del servizio di corriere internazionale, in prosieguo: la «SFMI»): messa a disposizione di tutti gli uffici postali, procedura privilegiata di sdoganamento, condizioni finanziarie privilegiate, operazioni di promozione e di pubblicità effettuate dall'amministrazione postale francese in favore della SFMI.

3 È pacifico, da un lato, che la denuncia presentata il 21 dicembre 1990 era, in ogni caso, diretta contro lo Stato francese e, a questo proposito, basata sugli artt. 92 e seguenti del Trattato CEE e, dall'altro, che non più tardi del 18 marzo 1991, durante una riunione della Commissione e dei rappresentanti del SFEI, veniva sollevata la questione di un'eventuale violazione dell'art. 86 da parte dell'amministrazione postale francese, in quanto impresa. La Commissione prometteva allora di esaminare le informazioni in suo possesso anche alla luce di questa disposizione.

4 Con lettera 15 novembre 1991 il SFEI chiedeva alla Commissione se avesse intenzione di avviare un'indagine in base ai fatti illustrati nella denuncia e, in caso affermativo, su quale fondamento giuridico intendesse agire: gli artt. 92 e seguenti o gli artt. 85 e 86 del Trattato.

5 Il 9 gennaio 1992 il direttore generale della Direzione Generale IV rispondeva a questa lettera nel modo seguente:

«Abbiamo anche intrapreso l'esame delle informazioni disponibili al fine di adottare una posizione di principio in ordine all'applicazione dell'art. 86.

Mentre proseguivano le indagini, gli uffici del "corriere rapido" dell'amministrazione postale sono stati interessati dal progetto di un'impresa comune tra la TNT, l'amministrazione postale francese e quattro altre amministrazioni postali. Ai sensi delle disposizioni del regolamento sulle concentrazioni abbiamo proceduto ad un'indagine in relazione a questi accordi e la decisione della Commissione 2 dicembre è stata pubblicata recentemente. E' chiaro che l'esito di questa indagine influenzerà il nostro esame della denuncia del SFEI.

Vi invieremo presto una lettera più completa con le nostre conclusioni in materia» (traduzione dall'inglese).

6 L'impresa cui faceva riferimento il direttore generale era un'impresa di corriere rapido in materia di servizi internazionali, costituita dalle amministrazioni postali canadese, francese, olandese, svedese e tedesca, da un lato, e dalla società australiana TNT Ltd, dall'altro (in prosieguo: l'«impresa comune»). La sua creazione era stata notificata alla Commissione il 28 ottobre 1991 ai sensi dell'art. 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4064, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU L 395, pag. 1, e nella versione rettificata di cui alla GU 1990, L 257, pag. 13, in prosieguo: il «regolamento sulle concentrazioni»). Il 2 dicembre seguente la Commissione aveva dichiarato questa operazione compatibile con il mercato comune (decisione di non opposizione della Commissione 91/C322/14, GU C 322, pag. 19).

7 Il 10 marzo 1992 la Commissione inviava due lettere al SFEI. La prima, la n. 06873, lo avvertiva della decisione degli uffici competenti di archiviare la pratica «aiuti di Stato».

8 La seconda, la n. 000978, relativa all'applicazione dell'art. 86 del Trattato (in prosieguo: la «lettera controversa»), affermava che un'indagine sull'impresa comune era stata effettuata ai sensi delle disposizioni del regolamento sulle concentrazioni e che essa aveva necessariamente riguardato i punti più importanti dedotti dal SFEI in ordine ad un'eventuale violazione dell'art. 86 da parte dell'amministrazione postale francese [vantaggi che l'impresa comune avrebbe potuto trarre dall'accesso alle infrastrutture dell'amministrazione postale francese, godimento dei privilegi di questa (...)].

9 La parte finale della lettera recitava quanto segue:

«So che avevate sperato che la Commissione seguisse la procedura completa di un'indagine ai sensi dell'art. 86. Questa procedura avrebbe riguardato soltanto la situazione nei confronti della Francia. L'indagine effettuata ai sensi del regolamento sulle concentrazioni ha tuttavia riguardato cambiamenti significativi nel mercato comunitario ampliato. Le condizioni di concorrenza facilitate dalle precedenti decisioni della Commissione in materia di corriere rapido internazionale sono state ora effettivamente ampliate. Sono convinto che i risultati conseguiti costituiscono il miglior ambito attualmente possibile per garantire che i membri del SFEI e gli altri operatori abbiano tutti piena possibilità di farsi concorrenza.

Stando così le cose, anche se non pensiamo di proseguire la nostra indagine ai sensi dell'art. 86, posso assicurarvi che continueremo a sorvegliare attentamente l'evoluzione di questo mercato. Con lettera separata vi informiamo della soluzione relativa al caso collegato, sollevato nell'ambito degli aiuti di Stato» (traduzione dall'inglese).

10 Con atto introduttivo depositato il 16 maggio 1992 il SFEI e tre imprese appartenenti al sindacato di categoria, la DHL, la Service Crie e la May Courier, proponevano un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale avverso la lettera della Commissione 10 marzo 1992, n. 06873, relativa alla pratica «aiuti di Stato». Con lettera 9 luglio 1992 la Commissione rendeva noto ai ricorrenti che aveva proceduto alla revoca della decisione.

11 Con atto introduttivo presentato del pari il 16 maggio 1992 il SFEI e le tre stesse imprese proponevano dinanzi al Tribunale un altro ricorso di annullamento avverso la decisione della Commissione contenuta nella lettera controversa riguardante l'indagine ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

12 In una memoria del 17 giugno 1992 la Commissione sollevava varie eccezioni di irricevibilità contro questo secondo ricorso.

13 In particolare essa sosteneva che la lettera controversa costituiva soltanto una prima reazione dei propri uffici e rientrava pertanto nella fase preliminare dell'istruzione delle denunce, quale è stata analizzata dal Tribunale nella sentenza 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione (Racc. pag. II-367, in prosieguo: la «sentenza Automec I»). A causa della sua natura preparatoria la lettera non sarebbe stata un atto impugnabile.

14 Per valutare la pertinenza dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, il Tribunale riteneva che occorresse, in primo luogo, esaminare se la denuncia del 21 dicembre 1990 fosse basata sull'art. 86 e, in secondo luogo, valutare se l'atto impugnato contenesse una decisione idonea a produrre effetti giuridici (punto 31).

15 Per quanto riguarda la fondatezza della denuncia del 21 dicembre 1990, il Tribunale rilevava che questa comprendeva tre parti distinte: una lettera d'accompagnamento inviata al direttore generale della concorrenza, un riassunto della denuncia e la denuncia vera e propria (punto 32). Esso constatava che la denuncia vera e propria non conteneva alcun riferimento all'art. 86 (punto 35). Il Tribunale riteneva che il fatto che un documento esterno alla denuncia vera e propria, vale a dire la lettera d'accompagnamento al direttore generale della concorrenza, salvaguardasse espressamente la possibilità di sottoporre di nuovo la questione alla Commissione ai sensi degli artt. 85 e 86 non faceva che confermare che la questione era stata inizialmente sottoposta alla Commissione esclusivamente ai sensi dell'art. 92 (punto 37).

16 Per quanto riguarda gli effetti giuridici della lettera controversa della Commissione, il Tribunale riteneva che il documento si limitasse ad esplicitare la decisione di compatibilità adottata dalla Commissione il 2 dicembre 1991 ai sensi del regolamento sulle concentrazioni ed i nessi esistenti tra i problemi incontrati nel corso dell'istruzione effettuata in materia di concentrazione e quelli menzionati nella denuncia. Il Tribunale constatava inoltre che la lettera controversa non conteneva alcuna qualificazione dei fatti addotti con riguardo all'art. 86 del Trattato e affermava che essa doveva essere considerata come un atto che si collocava in una fase preliminare dell'istruzione, il quale si limitava ad esprimere una prima reazione degli uffici della Commissione ed era privo di effetti giuridici (punti 42 e 43).

17 Per quanto riguarda sempre gli effetti giuridici della lettera controversa della Commissione, il Tribunale respingeva anche l'argomento dei ricorrenti relativo ad una violazione delle risoluzioni adottate dalla Commissione in seguito alla sentenza Automec I. Nella *XX Relazione sulla politica della concorrenza* la Commissione aveva osservato che:

«Le lettere di comunicazione delle osservazioni preliminari dovranno pertanto essere redatte in modo da poter venire considerate dai destinatari unicamente come una prima reazione dei servizi della Commissione in base alle informazioni a loro disposizione. In ogni modo, i destinatari verranno sempre invitati a far pervenire alla Commissione osservazioni complementari entro un termine ragionevole

espressamente stabilito nella lettera; qualora tali osservazioni non vengano trasmesse, la denuncia verrà considerata archiviata» (*XX Relazione sulla politica di concorrenza*, 1990, punto 165, pag. 136).

18 Secondo i ricorrenti l'ultima frase di questo brano significava che, se la Commissione non invitava le parti a presentare osservazioni, la denuncia doveva essere considerata come definitivamente archiviata. Richiamandosi alla massima «tu patere legem quem facisti», essi affermavano che, non avendo invitato il SFEI a presentare osservazioni complementari, la lettera controversa costituiva un rigetto definitivo della denuncia.

19 Il Tribunale riteneva che questo argomento fosse basato su un'interpretazione errata dell'ultima frase della citata Relazione. Secondo il Tribunale «questa significa solamente che una domanda, presentata in base all'art. 3 del regolamento n. 17/62 [regolamento (CEE) del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CEE, GU 1962, n. 13, pag. 204], sarà archiviata, poiché le osservazioni del denunciante non sono pervenute alla Commissione entro il termine stabilito dalla comunicazione provvisoria effettuata ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63 [regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1963 relativo alle audizioni previste all'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio, GU 1963, n. 127, pag. 2268]» (punto 45).

20 Pertanto, il 30 novembre 1992 il Tribunale dichiarava il ricorso irricevibile e condannava i ricorrenti a sopportare tutte le spese.

Sul ricorso presentato dinanzi alla Corte

21 A sostegno del ricorso il SFEI, la DHL, la Service Crie e la May Courier deducono tre motivi, il primo relativo alla violazione della nozione giuridica di denuncia, il secondo relativo alla violazione della nozione giuridica di atto impugnabile, il terzo relativo alla violazione dei principi di buona fede e di certezza del diritto.

Sul primo motivo, relativo alla violazione della nozione giuridica di denuncia

22 Nella prima parte del motivo i ricorrenti sostengono che in diritto comunitario una denuncia è costituita dall'insieme degli elementi di fatto e di diritto portati a conoscenza della Commissione da un denunciante (sentenza della Corte 11 ottobre 1983, causa 210/81, Demo-Studio Schmidt/Commissione, Racc. pag. 3045; sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione, Racc. pag. II-2223, che si richiama alla giurisprudenza della Corte in materia). Considerando la lettera d'accompagnamento al direttore generale della concorrenza come esterna alla denuncia del 21 dicembre 1990, il Tribunale ne avrebbe indebitamente ristretto la portata ed avrebbe perciò travisato la nozione giuridica di denuncia. Nella seconda parte del motivo essi sostengono che dagli atti di causa il Tribunale non poteva legittimamente dedurre che la denuncia non era basata sull'art. 86. Oltre la metà della lettera d'accompagnamento era infatti intesa a dimostrare che i comportamenti anticoncorrenziali dell'amministrazione postale denunciati al Conseil de la concurrence francese erano anche in contrasto con questa norma del Trattato. Nella terza parte del motivo i ricorrenti denunciano una contraddizione nella valutazione che il Tribunale ha espresso sugli elementi costitutivi della denuncia. Secondo i ricorrenti, nel punto 32 dell'ordinanza il Tribunale ritiene che la lettera di accompagnamento faccia parte della denuncia, mentre nel punto 37 esso considera che la denuncia è costituita soltanto dall'esposto relativo all'applicazione dell'art. 92.

23 Come risulta dai punti 16 e 17 dell'ordinanza, il Tribunale ha rilevato che la Commissione si era in definitiva ritenuta adita con una denuncia basata sull'art. 86. Pertanto, le considerazioni da esso dedicate alla portata originaria della denuncia sono superflue. Poiché è diretto contro una motivazione sovrabbondante dell'ordinanza, il primo motivo dev'essere rigettato in quanto inefficace.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione della nozione di atto impugnabile

24 I ricorrenti sostengono che, definendo la lettera controversa atto preliminare, il Tribunale ha travisato la nozione di atto impugnabile. Questa lettera conterrebbe

infatti un esame, con riguardo all'art. 86 del Trattato, dei comportamenti denunciati, porrebbe fine alle indagini e impedirebbe ai ricorrenti di chiederne la riapertura a meno che essi non forniscano elementi nuovi. Pertanto, essa sarebbe una vera e propria decisione di rigetto della denuncia e, come tale, impugnabile con un ricorso di annullamento.

25 La Commissione ritiene che questo secondo motivo sia irricevibile. Esso, basandosi sulle circostanze nelle quali è stata redatta la lettera controversa, sul suo tenore e sul suo contenuto, si limiterebbe a sollevare questioni di fatto.

26 Questo argomento non può essere condiviso. Considerando la lettera controversa come un atto privo di effetti giuridici, il Tribunale non ha soltanto valutato i fatti, ma ha proceduto alla loro qualificazione. La Corte può quindi esaminare il motivo.

27 Anzitutto, un'istituzione dotata del potere di constatare una violazione e di punirla e che può essere adita da privati con denuncia, come è il caso della Commissione in materia di diritto della concorrenza, adotta necessariamente un atto che produce effetti giuridici allorché essa pone fine all'indagine avviata in seguito a questa denuncia (v. sentenze Demo-Studio Schmidt/Commissione, citate, sentenza 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione, Racc. pag. 4487).

28 Poi, l'atto di archiviazione di una denuncia non può essere definito preliminare o preparatorio. Infatti, a differenza di una comunicazione, che è diretta a fornire alle imprese interessate la possibilità di far valere il proprio punto di vista sulle censure mosse dalla Commissione e che non fissa definitivamente la posizione di quest'ultima (v. sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639), l'atto di archiviazione di una denuncia costituisce l'ultima fase della procedura: esso non sarà seguito da nessun altro atto impugnabile con un ricorso di annullamento (v. sentenza 24 giugno 1986, causa 53/85, AKZO Chemie/ Commissione, Racc. pag. 1965).

29 Le parole «So che avevate sperato (you had hoped) che la Commissione seguisse (would follow) la procedura completa di un'indagine ai sensi dell'art. 86» testimoniano come la Commissione avesse deciso di porre fine all'indagine ai sensi dell'art. 86. Peraltro, nella lettera controversa la Commissione ha anche illustrato i motivi per i quali aveva deciso di non continuare l'indagine. A suo giudizio era inutile ogni nuova inchiesta in quanto «i risultati conseguiti (nell'ambito del caso relativo all'impresa comune) costituiscono il miglior ambito attualmente possibile per garantire che i membri del SFEI e gli altri operatori abbiano tutti piena possibilità di farsi concorrenza».

30 Pertanto, una lettera di archiviazione può essere considerata una presa di posizione preliminare o preparatoria soltanto se la Commissione abbia fatto chiaramente risultare che la sua conclusione è valida solo con riserva delle osservazioni complementari delle parti, il che non si è verificato nel caso di specie.

31 Infine, diversamente da quanto ha dichiarato il Tribunale (punti 42 e 43 dell'ordinanza di cui trattasi nel precedente punto 16), è irrilevante che la lettera controversa contenga o meno una qualificazione, con riguardo all'art. 86 del Trattato, dei comportamenti rimproverati nella denuncia. Tale questione non si pone nella fase della ricevibilità del ricorso ed è rilevante soltanto per verificare, nell'ambito dell'esame del merito, se l'obbligo di motivazione incombente alla Commissione sia stato rispettato.

32 Da quanto precede si evince che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando la lettera controversa come un atto privo di effetti giuridici e dichiarando il ricorso irricevibile.

33 Il secondo motivo è pertanto fondato.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione dei principi di buona fede e di certezza del diritto

34 I ricorrenti deducono che essi hanno potuto considerare la lettera controversa soltanto come una decisione di rigetto della loro denuncia, dato che, da un lato, tale lettera non li invitava a replicare alle osservazioni della Commissione e, dall'altro, essa è stata inviata lo stesso giorno della lettera relativa agli aiuti di Stato, della quale la Commissione ha riconosciuto il carattere decisionale.

35 Essendo questo motivo subordinato rispetto al secondo, il quale è stato dichiarato fondato, non occorre esaminarlo oltre.

36 Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre annullare l'ordinanza del Tribunale di primo grado SFEI e a./Commissione, che ha dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento proposto dal SFEI, dalla DHL, dalla Service Crie e dalla May Courier avverso la lettera della Commissione 10 marzo 1992, n. 000978.

Sul rinvio della causa al Tribunale

37 Ai termini dell'art. 54, primo comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia:

«Quando l'impugnazione è accolta, 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».

38 Poiché lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia essendosi il Tribunale pronunciato solo su una delle eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione, occorre rinviare la causa al Tribunale stesso.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) L'ordinanza del Tribunale di primo grado 30 novembre 1992 (causa T-36/92, SFEI e a./Commissione) è annullata.

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

3) Le spese sono riservate.

Moitinho de Almeida Edward Joliet

Rodríguez Iglesias Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 giugno 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J. C. Moitinho de Almeida