

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

25 maggio 2000 \*

Nella causa T-77/95,

**Union française de l'express (UFEX)**, già **Syndicat français de l'express international (SFEI)**, con sede in Roissy-en-France (Francia),

**DHL International**, con sede in Roissy-en-France,

**Service CRIE**, con sede in Parigi (Francia),

**May Courier**, con sede in Parigi,

rappresentati dagli avv.ti E. Morgan de Rivery, del foro di Parigi, e J. Derenne, dei fori di Bruxelles e di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A. Schmidt, 7, Val Sainte Croix,

ricorrenti,

\* Lingua processuale: il francese.

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor R. Lyal, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. J.-Y. Art, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione 30 dicembre 1994, SG (94) D/19144, con la quale la Commissione respinge la denuncia 21 dicembre 1990 del Syndicat Français de l'express international,

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

composto dai signori J. Pirrung, presidente, R.M. Moura Ramos e A.W.H. Meij, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 9 febbraio 2000,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 La presente sentenza viene pronunciata dal Tribunale dopo il rinvio della causa disposto dalla Corte di giustizia con sentenza 4 marzo 1999, causa C-119/97 P, UFEX e a./Commissione, Racc. pag. I-1341; in prosieguo; la «sentenza di secondo grado»), la quale aveva annullato la sentenza del Tribunale 15 gennaio 1997, causa T-77/95, SFEI e a./Commissione, Racc. pag. II-1; in prosieguo: la «sentenza 15 gennaio 1997»).

### Fatti all'origine della controversia e procedura anteriore

- 2 In data 21 dicembre 1990 lo SFEI (divenuto UFEX), associazione professionale cui appartengono le altre tre ricorrenti, presentava una denuncia presso la Commissione al fine di far accertare la violazione, da parte dello Stato francese e della posta francese (in prosieguo: la «Poste»), in quanto impresa, di talune norme del Trattato CEE (divenuto Trattato CE, in prosieguo: il «Trattato»), segnatamente in tema di concorrenza. La denuncia veniva successivamente integrata dai ricorrenti.
- 3 I ricorrenti denunciavano, richiamandosi all'art. 86 del Trattato (divenuto art. 82 CE), l'assistenza logistica e commerciale fornita dalla Poste alla propria filiale, la Société française de messageries internationales (in prosieguo: la «SFMI»), operante nel settore dei corrieri espressi internazionali.
- 4 Con riguardo all'assistenza logistica, i ricorrenti contestavano la messa a disposizione delle infrastrutture della Poste, ai fini della raccolta, della cernita,

del trasporto, della distribuzione e della consegna alla clientela, l'esistenza di una procedura privilegiata di sdoganamento normalmente riservata alla Poste, nonché il riconoscimento di condizioni finanziarie privilegiate. Per quanto riguarda l'assistenza commerciale, i ricorrenti menzionavano, da un lato, il trasferimento di elementi dell'azienda, quali la clientela e l'avviamento, e, dall'altro, l'esistenza di operazioni promozionali e pubblicitarie effettuate dalla Poste a favore della SFMI.

- 5 L'abuso di posizione dominante sarebbe consistito, per quanto riguarda la Poste, nel far beneficiare delle proprie infrastrutture la controllata SFMI, a condizioni di favore straordinarie, al fine di estendere il monopolio da essa detenuto sul mercato dei servizi postali di base al mercato attiguo dei servizi di corriere espresso internazionale. Tale pratica abusiva si sarebbe tradotta in sovvenzioni incrociate a favore della SFMI.
- 6 Per quanto attiene agli artt. 90 del Trattato (divenuto art. 86 CE), 3, lett. g), del Trattato [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, lett. g, CE], 5 del Trattato (divenuto art. 10 CE) e 86 del Trattato, i ricorrenti sostengono che la condotta illecita della Poste in materia di assistenza alla propria controllata sarebbe da ricondursi ad una serie di istruzioni e direttive emanate dallo Stato francese.
- 7 Il 30 dicembre 1994, la Commissione emanava una decisione con cui respingeva la denuncia (in prosieguo: la «decisione impugnata»), notificata allo SFEI in data 4 gennaio 1995.
- 8 La decisione, sotto forma di lettera sottoscritta dal signor Van Miert, membro della Commissione, così recita (numerazione dei paragrafi non riportata):

«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 nonché l'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 notificata 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 espone 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 giustificano 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».

- 9 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 6 marzo 1995, i ricorrenti proponevano un ricorso diretto all'annullamento della decisione impugnata.
- 10 Con la sentenza 15 gennaio 1997 il Tribunale dichiarava il ricorso infondato dopo aver dichiarato, in sostanza, che la Commissione aveva diritto di archiviare per assenza di interesse comunitario la denuncia, dal momento che le pratiche in essa lamentate erano cessate dopo la sua presentazione.
- 11 Con la sentenza di secondo grado la Corte ha annullato la sentenza 15 gennaio 1997 e rinviato la causa al Tribunale riservando le spese.
- 12 Riguardo al settimo motivo di impugnazione, la Corte ha dichiarato in particolare (punto 96): «il Tribunale, ritenendo, senza accertare che si fosse verificato che gli effetti anticoncorrenziali [causati dalle denunciate pratiche della Poste] 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 essenzialmente a facilitare ai denunciati 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».



- 13 Col dodicesimo motivo di impugnazione, si addebitava al Tribunale di aver statuito sul motivo fondato sullo sviamento di potere senza aver esaminato tutti i documenti prodotti e, in particolare, una lettera inviata da Sir Leon Brittan al presidente della Commissione, documento di cui il Tribunale si era rifiutato di ordinare la produzione. A questo proposito, la Corte ha dichiarato, in particolare (punto 110): «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».

### Procedimento successivo al rinvio e conclusioni delle parti

- 14 Dopo il rinvio della causa operato dalla Corte, le parti hanno depositato le loro osservazioni scritte, ai sensi dell'art. 119 del regolamento di procedura del Tribunale.
- 15 A titolo di misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha chiesto ai ricorrenti di produrre la lettera di Sir Leon Brittan (v. supra, punto 13). I ricorrenti hanno adempiuto l'invito entro i termini impartiti.
- 16 A seguito all'impedimento del giudice Potocki a presenziare all'esame della causa, il presidente del Tribunale, in data 16 ottobre 1999, ha designato un altro giudice per sostituirlo. Con decisione 20 ottobre 1999 veniva nominato un nuovo giudice relatore.

- 17 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di aprire la fase orale senza disporre previ mezzi istruttori.
- 18 Le parti hanno presentato le loro deduzioni orali e le loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza che si è svolta il 9 febbraio 2000. In tale occasione, anche la Commissione ha depositato copia della lettera di Sir Leon Brittan.
- 19 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
  - condannare la Commissione alle spese.
- 20 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
  - condannare i ricorrenti alle spese.

## Nel merito

- 21 Traendo le conseguenze della sentenza di secondo grado, nella quale la Corte ha accolto soltanto due dei dodici motivi di impugnazione, i ricorrenti, nell'ambito del presente procedimento, hanno invocato, in via principale, due motivi relativi, rispettivamente, alla violazione dell'art. 86 del Trattato e alla violazione delle norme giuridiche attinenti alla valutazione dell'interesse comunitario. In subordine, esse sostengono che la decisione impugnata è viziata da sviamento di potere.
- 22 Nel caso di specie, il Tribunale ritiene opportuno esaminare innanzitutto il motivo relativo alla violazione delle norme giuridiche attinenti alla valutazione dell'interesse comunitario.

### *Argomenti delle parti*

- 23 I ricorrenti fanno osservare che la persistenza degli effetti di un'infrazione e la gravità della stessa possono essere valutate soltanto se è dimostrato che l'infrazione è stata effettivamente commessa. Essi sostengono che la cessazione dell'infrazione non costituisce un criterio rilevante per respingere una denuncia a causa dell'assenza di interesse comunitario (v., in particolare, punto 95 della sentenza di secondo grado).
- 24 Da un lato, l'art. 86 del Trattato riguarderebbe necessariamente fatti già accaduti (conclusioni dell'avvocato generale nella sentenza di secondo grado, punti 68 e 71, e sentenza della Corte 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia e a./Commissione, Racc. pag. I-1375, punti 179 e 180). Se fosse sufficiente che i fatti illeciti siano già accaduti per sfuggire alle conseguenze dell'art. 86 del Trattato, qualsiasi impresa in situazione di posizione dominante avrebbe la possibilità di porre termine alle proprie pratiche per garantirsi l'impunità (sentenza del Tribunale 6 ottobre 1994, causa T-83/91, Tetra Pak/Commissione, Racc. pag. II-755, punto 29).

- 25 Dall'altro, l'art. 86 del Trattato riguarderebbe le infrazioni e i loro effetti. La cessazione delle pratiche in questione non basterebbe pertanto a ristabilire l'equilibrio della concorrenza da esse compromesso. La Commissione dovrebbe verificare che la cessazione delle pratiche aveva comportato la scomparsa dei loro effetti anticoncorrenziali, altrimenti lascerebbe permanere una situazione di concorrenza falsata.
- 26 Le circostanze del caso di specie rivelerebbero la persistenza degli effetti delle infrazioni denunciate e la loro gravità. La persistenza degli effetti risulterebbe dalla quota di mercato che la SFMI, nel giro di due anni, ha acquisito e conservato grazie alle sovvenzioni incrociate illegittime da parte della Poste di cui essa aveva usufruito. La struttura della concorrenza ne risulterebbe quindi compromessa. Quanto alla gravità delle infrazioni denunciate, i ricorrenti osservano che esse sono durate dal 1986 al 1991 e rinviano a numerose relazioni di esperti (rapporto Braxton del 1990, rapporto RSV del maggio 1993 e rapporto Bain del 1996) che avrebbero quantificato la rilevanza delle infrazioni. Inoltre, la dimensione comunitaria del mercato interessato non può essere messa in discussione (conclusioni dell'avvocato generale alla sentenza di secondo grado, punto 79).
- 27 Di conseguenza, se la Commissione avesse effettuato gli accertamenti imposti dalla Corte con la sentenza di secondo grado, essa avrebbe potuto soltanto trarne la conclusione che non sussisteva un interesse comunitario.
- 28 I ricorrenti sottolineano infine che la concessione del risarcimento dei danni da parte di un giudice nazionale all'impresa vittima di pratiche illecite non può, di per sé, ripristinare l'equilibrio della concorrenza. Infatti, l'azione intrapresa dalla Commissione ha ad oggetto il mantenimento di una concorrenza non falsata, cosa che corrisponde alla tutela dell'interesse generale. La concessione del risarcimento dei danni mira, per contro, alla tutela degli interessi individuali dei concorrenti (conclusioni dell'avvocato generale nella sentenza di secondo grado, punti 73 e 74). Inoltre, l'importo dei risarcimenti dovuti ai ricorrenti dalla Poste differisce completamente dall'importo delle sovvenzioni incrociate illegittime che la SFMI dovrebbe rimborsare alla Poste. Soltanto il rimborso in questione, e non il risarcimento del danno subito, potrebbe ripristinare una situazione di concorrenza non falsata.

- 29 La Commissione sostiene che il ragionamento dei ricorrenti si basa su un'erronea interpretazione della sentenza di secondo grado.
- 30 In base a detta sentenza, la decisione che respinge una denuncia è viziata da illegittimità qualora sia fondata unicamente sull'accertamento della cessazione delle pratiche denunciate dai ricorrenti e non prenda in esame l'eventuale persistenza degli effetti e la gravità dell'infrazione denunciata. Ebbene, ciò non avverrebbe nel caso della decisione impugnata.
- 31 La stessa Commissione osserva che la cessazione delle pratiche contrarie alle regole sulla concorrenza non è di per sé un motivo che giustifica il rigetto di una denuncia. In particolare, la persistenza di effetti anticoncorrenziali potrebbe giustificare il proseguimento dell'indagine contro un'infrazione cessata. La Commissione dispone però di un margine di discrezionalità in quanto essa ha il compito di valutare se la gravità di tali effetti giustifichi il proseguimento dell'indagine. Ad ogni modo la Commissione, nel caso di specie, non aveva ritenuto che la cessazione di una pratica asseritamente contraria al Trattato facesse venir meno di per sé qualunque interesse al proseguimento dell'indagine.
- 32 L'assenza di interesse comunitario nel caso di specie deriverebbe, in particolare, dalla constatazione che le misure adottate in occasione della causa GD Net avevano permesso di risolvere i problemi relativi alla concorrenza attuale e futura nel settore interessato. Anche supponendo che le pratiche denunciate costituissero un abuso di posizione dominante al momento in cui erano state messe in atto, esse non avrebbero impedito lo sviluppo di una concorrenza non falsata nel settore interessato. Non si può quindi rimproverare alla Commissione di non aver preso in esame l'eventuale persistenza degli effetti anticoncorrenziali delle pratiche denunciate.
- 33 La presa in considerazione della persistenza dei suddetti effetti risulterebbe altresì dal fatto che nella decisione impugnata si indica che il solo oggetto o effetto

dell'esame della denuncia sarebbe quello di tutelare gli interessi individuali delle parti. Tale conclusione dimostrerebbe infatti che la Commissione, alla luce degli elementi ad essa riferiti, ha ritenuto che le pratiche denunciate non producessero più effetti sufficienti sulla concorrenza per giustificare un interesse comunitario al proseguimento dell'indagine.

- 34 Inoltre, il 28 ottobre 1994 la Commissione aveva indicato ai ricorrenti che i problemi di concorrenza attuali e futuri da essi denunciati erano stati risolti. In risposta i ricorrenti non avevano fornito alcun elemento di fatto circostanziato che potesse dimostrare che le pratiche in questione proseguivano o continuavano a produrre effetti, cosa che avrebbe potuto giustificare il proseguimento dell'indagine (sentenza del Tribunale 27 novembre 1997, causa T-224/95, Tremblay e a./Commissione, Racc. pag. II-2215, punti 62-64).

### *Giudizio del Tribunale*

- 35 Il Tribunale ritiene che questo motivo sollevi la questione del rispetto da parte della Commissione dei propri obblighi nell'ambito dell'esame della denuncia presentata dai ricorrenti.
- 36 Gli obblighi della Commissione, quando essa è investita di una denuncia ai sensi dell'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), sono stati definiti da una costante giurisprudenza della Corte e del Tribunale, confermata, da ultimo, dalla sentenza di secondo grado (punti 86 e ss.).

- 37 Da tale giurisprudenza deriva che la Commissione deve esaminare con attenzione tutti gli aspetti di fatto e di diritto sottoposti alla sua attenzione dai denunciati, al fine di accertare se tali elementi non rivelino un comportamento atto a falsare il gioco della concorrenza nell'ambito del mercato comune ed a pregiudicare il commercio fra gli Stati membri (sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, *Automec/Commissione*, Racc. pag. II-2223, punto 79). Inoltre i denunciati 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 di secondo grado, punto 86, e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Tuttavia, la Commissione è tenuta a procedere ad istruttoria o adottare una decisione definitiva circa l'esistenza o meno dell'infrazione lamentata dai denunciati soltanto se la denuncia rientra nelle sue competenze esclusive. Ebbene, ciò non avviene nella causa in oggetto, che riguarda l'applicazione dell'art. 86 del Trattato, per la quale la Commissione e le autorità nazionali godono di una competenza ripartita (sentenza di secondo grado, punto 87, sentenza *Automec/Commissione*, citata, punto 90, sentenza del Tribunale 24 gennaio 1995, causa T-5/93, *Tremblay e a./Commissione*, Racc. pag. II-185, punti 59 e 61 e giurisprudenza ivi citata, e sentenza del Tribunale 16 dicembre 1999, causa T-198/98, *Micro Leader Business/Commissione*, Racc. pag. II-3989, punto 27).
- 39 In effetti la Commissione, investita dall'art. 89, n. 1, del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 85, n. 1, CE) del compito di vigilare sull'applicazione dei principi fissati dagli artt. 85 del Trattato (divenuto art. 81 CE) e 86 del Trattato, è chiamata a definire e ad attuare l'orientamento della politica comunitaria della concorrenza. Al fine di svolgere efficacemente tale compito, essa ha il diritto di

attribuire un diverso grado di priorità alle denunce con cui viene adita (sentenza di secondo grado, punto 88).

- 40 Di conseguenza, la Commissione è legittimata non solo a stabilire l'ordine secondo il quale le denunce vengono esaminate, ma anche a respingere una denuncia per mancanza di interesse comunitario sufficiente alla prosecuzione dell'esame della pratica (sentenza 24 gennaio 1995, Tremblay e a./Commissione, citata, punto 60).
- 41 Infine, per valutare l'interesse comunitario alla prosecuzione dell'esame di una pratica, la Commissione deve tener conto delle circostanze del caso di specie e, in particolare, deve mettere a confronto la rilevanza del pregiudizio che il comportamento incriminato può arrecare al funzionamento del mercato comune con la probabilità di potere accertare l'esistenza di un'infrazione e la portata dei provvedimenti istruttori necessari al fine di adempiere, nel miglior modo possibile, il proprio compito di vigilanza sul rispetto degli artt. 85 e 86 del Trattato (sentenze del Tribunale 13 dicembre 1999, cause riunite T-189/95, T-39/96 e T-123/96, SGA/Commissione, Racc. pag. II-3587, punto 52, e 21 gennaio 1999, cause riunite T-185/96, T-189/96 e T-190/96, Riviera Auto Service/Commissione, Racc. pag. II-93, punto 46, sentenza Automec/Commissione, citata, punto 86, e sentenza 24 gennaio 1995, Tremblay e a./Commissione, citata, punto 62).
- 42 Il potere discrezionale di cui dispone la Commissione nel definire ordini di priorità non è però senza limiti (sentenza di secondo grado, punti 89-95). La Commissione è vincolata infatti da un obbligo di motivazione quando rifiuta di dar seguito ad una denuncia e tale 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. Tale controllo è diretto a verificare se la decisione controversa non si basi su fatti materialmente inesatti e non sia viziata da errori di diritto, da manifesti errori di valutazione o da sviamento di potere (sentenza Automec/Commissione, citata, punto 80, sentenza SGA/Commissione, citata, punto 41 e sentenza Micro Leader Business/Commissione, citata, punto 27).



43 Peraltro, nella sentenza di secondo grado (punto 92) la Corte ha sottolineato che 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. La Corte ha inoltre rilevato quanto segue:

«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 anticoncor-

renziali 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 essenzialmente a facilitare ai denunciati 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».

- 44 Da quanto precede risulta che la Commissione, adita dallo SFEI con una denuncia che lamentava infrazioni all'art. 86 del Trattato, era tenuta a valutare, sulla base degli elementi di fatto e di diritto raccolti, la gravità e la durata delle infrazioni dedotte nonché l'eventuale persistenza dei loro effetti, e ciò anche se le pratiche asseritamente abusive erano cessate dopo che essa era stata adita.
- 45 In queste condizioni, la Commissione doveva, in particolare, verificare se la cessazione delle pratiche denunciate comportasse necessariamente la definitiva scomparsa delle distorsioni alla concorrenza addotte o se continuasse a permanere uno squilibrio nella concorrenza, nella fattispecie il mantenimento della posizione ottenuta dalla SFMI tramite le pratiche che si sostengono contrarie al Trattato. Di conseguenza, la Commissione doveva accertare l'eventuale persistenza degli effetti anticoncorrenziali delle suddette pratiche sul mercato in questione.
- 46 Occorre verificare se la decisione impugnata risponda ai requisiti sopra menzionati.
- 47 In tale decisione, dopo aver ricordato le diverse fasi del procedimento amministrativo, la Commissione rileva l'inesistenza di elementi sufficienti a dimostrare la persistenza delle presunte infrazioni in modo da poter dare seguito favorevole alla denuncia (paragrafo 5). A sostegno di tale conclusione, la

Commissione fa riferimento al libro verde relativo ai servizi postali sul mercato unico nonché alle linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari. Essa sottolinea che tali documenti « non conteng[ono] altro che proposte de lege ferenda » al fine di « sviluppare una normativa per il futuro del mercato dei servizi postali » (paragrafo 6).

48 La Commissione si basa, inoltre, sulla sua decisione « GD Net » del 2 dicembre 1991, la quale dichiarava compatibile con il mercato comune la creazione da parte di più amministrazioni postali, tra cui la Poste, di un'impresa comune attiva nel settore dei corrieri espressi internazionali (paragrafo 7). Essa elenca numerosi punti di tale decisione, ossia la riduzione dell'accesso esclusivo della SFMI agli strumenti della Poste, accesso che doveva cessare « due anni dopo il completamento della fusione », e l'obbligo della Poste di offrire, a qualsiasi altro operatore del settore interessato con cui fosse entrata in rapporti contrattuali, agevolazioni di accesso analoghe a quelle concesse alla SFMI (paragrafo 8). La Commissione sottolinea inoltre che « tali conclusioni combaciano con le soluzioni (...) proposte per il futuro [dallo SFEI] ».

49 In questa fase dell'analisi va rilevato che né i paragrafi sopra menzionati della decisione impugnata né, del resto, la decisione GD Net provano che la Commissione abbia valutato la gravità e la durata delle infrazioni dedotte nonché l'eventuale persistenza dei loro effetti. La decisione impugnata riguarda infatti soltanto l'evoluzione futura del mercato in questione che la Commissione asserisce di aver analizzato nel libro verde, nelle linee direttrici e nella decisione GD Net.

50 Di conseguenza, il paragrafo 10 della decisione impugnata, presentato come una conclusione e ai sensi del quale « (...) i problemi relativi alla concorrenza attuale e futura nel settore dei servizi espressi internazionali (...) hanno trovato adeguata soluzione nelle misure sino ad oggi adottate dalla Commissione », dev'essere considerato come un'affermazione non suffragata da prove. Poiché i primi nove

paragrafi della decisione impugnata si pronunciano, in sostanza, solo sull'evoluzione futura del mercato in questione, non possono costituire il fondamento di nessuna osservazione relativa alla «concorrenza attuale».

- 51 Il rispetto, da parte della Commissione, degli obblighi ad essa incombenti nell'ambito dell'esame della denuncia non risulta neppure dai rimanenti paragrafi della decisione impugnata, nei quali l'istituzione si limita a menzionare la possibilità per i ricorrenti di presentare una nuova denuncia nel caso in cui dovessero ritenere che le condizioni imposte alla Poste nella decisione GD Net non siano state rispettate (paragrafo 11) e di fornire nuove informazioni in ordine ad eventuali violazioni dell'art. 86 del Trattato (paragrafo 12).
- 52 Di conseguenza la Commissione, nel caso di specie, non ha valutato la gravità e la durata delle infrazioni addotte né l'eventuale persistenza dei loro effetti. Nel considerare, alla fine, di non essere tenuta a svolgere indagini su infrazioni già cessate quando l'unico oggetto o effetto di un siffatto esame sia quello di rispondere ad interessi individuali delle parti (paragrafo 13), la Commissione ha violato, nella fattispecie, la sua missione nel campo della concorrenza che non era, certo, quella di adoperarsi per riunire le condizioni per un risarcimento dei danni pecuniari asseritamente subiti da una o più imprese, bensì quella di garantire, a seguito della denuncia presentata da un organismo rappresentativo della quasi totalità degli operatori privati francesi operanti sul mercato in questione, una situazione di concorrenza non falsata.
- 53 Dalla presente analisi emerge pertanto che la Commissione, archiviando la denuncia per mancanza di interesse comunitario sulla base degli elementi forniti nella decisione impugnata, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono nell'ambito del trattamento di una denuncia per abuso di posizione dominante.
- 54 Poiché, dinanzi al Tribunale, i rappresentanti della Commissione hanno sostenuto che la valutazione delle infrazioni denunciate e dell'eventuale persistenza dei loro

effetti aveva avuto realmente luogo, si deve dichiarare che l'analisi della decisione impugnata, così come sopra effettuata, non può essere rimessa in discussione da queste dichiarazioni. Infatti, una decisione deve essere autosufficiente e la sua motivazione non può derivare dalle spiegazioni scritte od orali fornite successivamente, quando essa è già stata oggetto di un ricorso dinanzi al giudice comunitario (v., ad esempio, sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-16/91, Rendo e a./Commissione, Racc. pag. II-1827, punto 45 e, per analogia, sentenza del Tribunale 6 aprile 2000, causa T-188/98, Kuijer/Consiglio, Racc. pag. II-1959, punti 38 e 43).

- 55 Occorre pertanto annullare la decisione impugnata, senza che sia necessario esaminare il motivo attinente alla violazione dell'art. 86 del Trattato e il motivo, dedotto in subordine, relativo allo sviamento di potere.

### Sulle spese

- 56 La sentenza del Tribunale 15 gennaio 1997, che aveva condannato i ricorrenti alle spese, è stata annullata. Nella sentenza di secondo grado la Corte ha riservato le spese. Spetta quindi al Tribunale statuire, nella presente sentenza, sull'insieme delle spese afferenti ai diversi procedimenti.
- 57 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Nel caso di specie, poiché la Commissione è rimasta soccombente e i ricorrenti hanno concluso in tal senso, la Commissione va condannata a sopportare l'insieme delle spese sostenute dinanzi al Tribunale e alla Corte.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione 30 dicembre 1994, SG (94) D/19144, che respinge la denuncia 21 dicembre 1990 del Syndicat français de l'express international, è annullata.
  
- 2) La Commissione sopporterà le proprie spese, nonché l'insieme delle spese sostenute dai ricorrenti dinanzi al Tribunale e alla Corte.

Pirrung

Moura Ramos

Meij

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 maggio 2000.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

J. Pirrung