

SENTENZA DELLA CORTE (quinta sezione)
24 giugno 1986 *

Nella causa 53/85

AKZO Chemie BV, con sede in Amersfoort,

AKZO Chemie UK Ltd, con sede in Walton-on-Thames (Surrey),

ambedue con gli avvocati Ivo Van Bael e Jean-François Bellis, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso gli avvocati Elvinger e Hoss, 15, Côte d'Eich, BP 425,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, A. McClellan, assistito dal sig. F. Grondman, membro dell'ufficio legale, in qualità di agenti e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. G. Kremlis, dell'ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta dalla

Engineering & Chemical Supplies (Epsom & Gloucester) Limited, con sede in Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, con gli avvocati Christopher Bellamy e Stephen Morris, Barristers, rappresentata dal sig. Anthony Rose, Solicitor, dello studio Charles Russel & Co., Londra, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Lambert H. Dupong, dello studio Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A, rue des Bains,

interveniante,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee, 14 dicembre 1984, concernente la trasmissione ad un terzo di documenti di cui si era fatta valere la natura riservata,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori U. Everling, presidente di sezione, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: D. Louterman, amministratore

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 gennaio 1986,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 22 febbraio 1985, la AKZO Chemie BV e la AKZO Chemie UK Ltd, con sede in Amersfoort (Paesi Bassi) e, rispettivamente, in Walton-on-Thames (Regno Unito), hanno proposto, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE, un ricorso volto all'annullamento della decisione della Commissione 18 dicembre 1984, concernente la trasmissione ad un terzo reclamante di documenti di cui si assumeva la natura riservata.
- 2 La AKZO Chemie BV e la AKZO Chemie UK Ltd fanno parte del gruppo AKZO che nella Comunità è il principale fornitore di benzoile perossido, un prodotto chimico impiegato sia nella fabbricazione di materie plastiche, sia per rendere bianca la farina. Detto prodotto è fabbricato anche da una piccola impresa la Engineering and Chemical Supplies (in prosieguo: « ECS »), con sede in Stonehouse (Regno Unito).
- 3 La AKZO avrebbe minacciato la ECS di eliminarla dal mercato degli additivi per la farina mediante una politica selettiva di prezzi eccezionalmente bassi, qualora la ECS avesse esteso le sue attività al mercato dei perossidi organici destinati all'indu-

stria della plastica e detta minaccia sarebbe stata messa in pratica. Il 15 giugno 1982 la ECS denunciava alla Commissione la trasgressione dell'art. 86 del trattato CEE. In seguito alla denuncia, nel dicembre del 1982 gli incaricati della Commissione procedevano ad un accertamento presso gli uffici della AKZO Chemie BV e della AKZO Chemie UK Ltd a norma dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17/62. In quest'occasione gli incaricati acquisivano vari documenti della AKZO.

- 4 Il 10 ottobre 1983, la ECS esperiva inoltre dinanzi alla High Court of Justice un'azione di danni contro la AKZO, a causa delle pratiche summenzionate. La High Court of Justice decideva, tuttavia, di sospendere il giudizio fino alla decisione della Commissione.
- 5 Con comunicazione 3 settembre 1984, la Commissione addebitava alla AKZO la trasgressione dell'art. 86 del trattato, per aver minacciato la ECS di vendere alla sua clientela, a prezzi eccezionalmente bassi e discriminatori, il perossido di benzoile usato per rendere bianca la farina, e per aver attuato la minaccia. La comunicazione degli addebiti era corredata di 127 allegati.
- 6 Una copia della comunicazione degli addebiti con l'elenco di detti allegati veniva inviata alla ECS. Nella lettera di accompagnamento si precisava che la ECS poteva chiedere di prendere visione degli allegati qualora lo ritenesse necessario per presentare le sue osservazioni. La Commissione aggiungeva che, ove le venissero inoltrati, la ECS poteva usare detti allegati solo ai fini del procedimento dinanzi alla Commissione stessa.
- 7 Con memorie del 22 ottobre e del 16 novembre 1984, la AKZO prendeva posizione sugli addebiti formulati dalla Commissione. Questa trasmetteva alla ECS dette memorie, senza informarne la AKZO.
- 8 Con lettera 19 novembre 1984, la ECS chiedeva di poter disporre degli allegati onde esercitare in pieno il diritto di essere sentita nel procedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 17/62.

- 9 La Commissione informava la AKZO della richiesta della ECS, con lettera 29 novembre 1984. Ivi veniva sottolineato che la Commissione non avrebbe divulgato i documenti coperti dal segreto commerciale, salvo quelli che costituissero la prova della trasgressione dell'art. 86 del trattato. La lettera fissava alla AKZO un termine di 10 giorni per presentare osservazioni in merito alla domanda della ECS. Da detta lettera inoltre, si desumeva indirettamente che la ECS aveva preso visione delle memorie della AKZO.
- 10 Con lettera 7 dicembre 1984 la AKZO rispondeva alla Commissione. Essa sottolineava anzitutto che in ogni caso era prematuro parlare, in quella fase del procedimento, di prova diretta di una trasgressione dell'art. 86, del trattato. Esprimeva poi, il suo stupore per la trasmissione delle memorie alla ECS, da parte della Commissione. Infine, la AKZO proponeva di fornire dei riassunti degli allegati ovvero di trasmettere gli allegati stessi solo dopo averne cancellato talune parti di natura riservata e di fornire un elenco di documenti che in ogni caso dovevano essere considerati riservati.
- 11 Il 14 dicembre 1984 venivano trasmessi alla ECS taluni dei documenti allegati alla comunicazione degli addebiti, cosa di cui la Commissione informava la AKZO solo con lettera 18 dicembre 1984. In questa la Commissione affermava essere di sua competenza la decisione sulla natura riservata da attribuire ai documenti. Essa sosteneva di aver tenuto conto dell'elenco inviato dalla AKZO, a parte qualche caso, su cui forniva una breve spiegazione.
- 12 Con atto depositato in cancelleria il 22 febbraio 1985 la AKZO ha proposto ricorso per l'annullamento della decisione della Commissione di trasmettere alla ECS taluni documenti di natura riservata. Essa chiede altresì che la Corte ordini alla Commissione di esigere dalla ECS la restituzione dei documenti trasmissibile.
- 13 Con ordinanza 10 luglio 1985 la Corte ha ammesso l'intervento della ECS a sostegno della Commissione.

Sulla ricevibilità del ricorso

- 14 La Commissione e l'interveniente eccepiscono l'irricevibilità del ricorso. La trasmissione di atti alla ECS sarebbe un mero atto materiale, da cui non potrebbe derivare alcuna modifica della situazione giuridica della ricorrente, e perciò potrebbe dar luogo unicamente ad un'azione di risarcimento danni ai sensi dell'art. 215 del trattato. L'atto in questione, inoltre, avrebbe avuto lo scopo di consentire alla Commissione di meglio istruire la pratica ed avrebbe quindi natura puramente preparatoria.
- 15 La ricorrente ribatte che il ricorso è ricevibile. L'atto impugnato avrebbe effetti giuridici, in quanto implica il rifiuto di riservare ai documenti trasmessi il trattamento riservato garantito dal trattato e dal regolamento n. 17/62. Esso danneggerebbe inoltre i suoi interessi, dando alla ECS la possibilità di usare i documenti nella causa dinanzi al giudice britannico. Si tratterebbe infine dell'atto conclusivo di un procedimento speciale, di carattere definitivo, ciò che renderebbe possibile il ricorso d'annullamento.
- 16 Occorre appurare se l'atto impugnato costituisca un provvedimento idoneo a produrre effetti giuridici e di natura tale da modificare in misura rilevante la situazione giuridica della ricorrente, ledendone quindi gli interessi, secondo quanto enunciato nella sentenza della Corte 11 novembre 1981 (*International Business Machines Corporation/Commissione*, 60/81, Racc. pag. 2639).
- 17 A questo riguardo la trasmissione di documenti ad un terzo reclamante di per sé costituisce certo un atto materiale. Esso, tuttavia, è un atto meramente esecutivo di una precedente decisione con la quale la Commissione, come è dimostrato dalla lettera 18 dicembre 1984, ha risolto due questioni. Essa ha ritenuto che la trasmissione dei documenti fosse necessaria anzitutto per l'efficace istruzione della pratica e per consentire al reclamante il pieno esercizio del diritto di essere sentito e inoltre che i documenti non rientrassero fra quelli che fruivano del trattamento riservato garantito dal diritto comunitario.
- 18 Detta decisione ha prodotto effetti giuridici nei confronti della ricorrente in quanto le ha negato la tutela contemplata dal diritto comunitario.

- 19 È necessario accertare se questa decisione abbia modificato in misura rilevante la situazione giuridica della ricorrente ovvero costituisca un atto meramente preparatorio contro la cui illegittimità il ricorso avverso la decisione conclusiva del procedimento garantirebbe adeguata tutela.
- 20 Non c'è dubbio che la trasmissione dei documenti fosse destinata ad agevolare l'istruzione della pratica. Tuttavia l'atto lesivo, come si evince da quanto precede, è la decisione con cui la Commissione ha considerato i documenti non compresi nel trattamento riservato garantito dal diritto comunitario e, in quanto tali, trasmissibili. Questo atto ha natura definitiva ed è autonomo rispetto alla decisione da adottare in merito all'esistenza dell'infrazione dell'art. 86 del trattato. La possibilità per l'impresa di ricorrere contro la decisione finale con cui si accerti la trasgressione delle norme sulla concorrenza non è atta a garantire, in questo campo, un'adeguata tutela dei suoi diritti. È possibile, infatti, che il procedimento amministrativo non si concluda con una decisione che accerti la trasgressione. Inoltre, il ricorso contro tale decisione, ove questa venga adottata, non consente comunque all'impresa di evitare le irreversibili conseguenze prodotte dall'illegittima trasmissione di taluni dei suoi documenti.
- 21 L'interesse della ricorrente ad impugnare la decisione di cui è causa non può essere contestato argomentando che, nel caso in esame, detta decisione era già stata eseguita quando il ricorso è stato proposto. L'annullamento della decisione infatti può produrre di per sé degli effetti giuridici, evitando in particolare il ripetersi di simili comportamenti da parte della Commissione e rendendo illegittimo l'uso da parte della ECS dei documenti irregolarmente trasmessi.
- 22 Da quanto precede si evince che il ricorso, nella parte in cui è volto all'annullamento della decisione impugnata, è ricevibile.
- 23 Esso deve invece essere dichiarato irricevibile nella parte in cui è volto ad ottenere che la Corte ordini alla Commissione di esigere dalla ECS la restituzione dei documenti trasmessi. La Corte infatti non è competente a pronunciare simili ingiunzioni in sede di sindacato di legittimità ai sensi dell'art. 173 del trattato. A norma dell'art. 176 del trattato, è l'istituzione da cui emana l'atto annullato quella che deve adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.

Nel merito

- 24 A sostegno dell'azione, la ricorrente deduce tre mezzi. In primo luogo la Commissione, trasmettendo alla ECS documenti, tutti in certo qual modo, di natura riservata, sarebbe venuta meno all'obbligo di non divulgare informazioni protette dal segreto d'ufficio o dal segreto commerciale. In secondo luogo la Commissione, trasmettendo alla ECS documenti che questa poteva utilizzare nella causa dinanzi al giudice britannico, avrebbe trasgredito l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17/62, secondo il quale le informazioni raccolte dalla Commissione in forza dei suoi poteri istruttori possono essere usate soltanto per lo scopo per il quale sono state richieste. Infine, la Commissione avrebbe trasgredito l'art. 185 del trattato in quanto, dando esecuzione alla decisione ancor prima di comunicarla alla ricorrente, avrebbe privato questa della possibilità di unire al ricorso un'istanza di sospensione dell'esecuzione.
- 25 La Commissione, i cui assunti sono sostanzialmente condivisi dall'interveniente, sostiene anzitutto che documenti i quali consentono di accertare una trasgressione dell'art. 86 del trattato (e tali sarebbero quelli trasmessi nel caso in esame), non hanno affatto natura riservata. Essa rileva poi che la ECS ha potuto accedere ai documenti solo all'espressa condizione di usarli esclusivamente ai fini del procedimento dinanzi alla Commissione. Infine, sarebbe da escludere la trasgressione dell'art. 185 del trattato, poiché essa non ha emanato alcuna decisione impugnabile.
- 26 È opportuno, anzitutto, ricordare che, in forza dell'art. 214 del trattato, i dipendenti delle istituzioni sono tenuti a non divulgare le informazioni in loro possesso, protette dal segreto d'ufficio. L'art. 20 del regolamento n. 17/62, che dà attuazione a questa disposizione nel campo della normativa sulle imprese, dispone al n. 2 che « fatte salve le disposizioni degli artt. 19 e 21, la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri nonché i loro funzionari ed altri agenti sono tenuti a non divulgare le informazioni raccolte in applicazione del presente regolamento e che, per loro natura, sono protette dal segreto professionale ».
- 27 Le disposizioni degli artt. 19 e 21 di cui è fatta salva l'applicazione, trattano degli obblighi della Commissione nel campo delle audizioni e, rispettivamente, in quello della pubblicazione delle decisioni. Se ne desume che l'obbligo di tutelare il segreto d'ufficio enunciato nell'art. 20, n. 2, è attenuato nei confronti dei terzi cui l'art. 19,

n. 2 dà il diritto di essere sentiti, cioè in particolare nel caso del terzo reclamante. La Commissione può comunicare a quest'ultimo informazioni protette dal segreto d'ufficio, ove tale comunicazione sia necessaria per il regolare svolgimento dell'istruttoria.

- 28 Tuttavia ciò non vale per ogni sorta di documenti che, per loro natura, siano protetti dal segreto d'ufficio. L'art. 19, n. 3, che prescrive la pubblicazione di comunicazioni prima del rilascio di attestazioni negative o di esenzioni, nonché l'art. 21 che prescrive la pubblicazione di talune decisioni, impongono alla Commissione di tener conto dell'interesse delle imprese a che non vengano divulgati i segreti commerciali. In tal modo viene garantita al segreto commerciale una tutela del tutto particolare. Queste disposizioni, benché si riferiscano ad ipotesi speciali, devono essere considerate espressione di un principio generale che trova applicazione durante il procedimento amministrativo. In nessun caso, dunque, è consentito trasmettere al terzo reclamante, documenti che contengano segreti commerciali. Ogni altra soluzione condurrebbe al risultato inammissibile di spingere un'impresa a sporgere denuncia alla Commissione esclusivamente allo scopo di avere accesso ai segreti commerciali di concorrenti.
- 29 Spetta certo alla Commissione il valutare se un dato documento contenga segreti commerciali. Dopo aver dato modo all'impresa di manifestare il proprio punto di vista in proposito, essa deve adottare una decisione debitamente motivata, da comunicarsi all'impresa stessa. In considerazione del gravissimo danno che potrebbe derivare dall'irregolare trasmissione di documenti ad un concorrente, prima di eseguire la decisione la Commissione deve dare all'impresa la possibilità di adire la Corte allo scopo di sottoporre a sindacato le valutazioni effettuate e di impedire che si proceda alla trasmissione dei documenti.
- 30 Nel caso in esame la Commissione ha dato modo all'impresa di manifestare il proprio punto di vista ed ha adottato una decisione debitamente motivata in merito alla natura riservata dei documenti nonché alla possibilità di trasmetterli. Per contro, la Commissione ha deciso contestualmente e con atto inscindibilmente collegato, di consegnare i documenti al terzo reclamante ancor prima di notificare all'impresa interessata le proprie conclusioni. In questo modo essa le ha reso impossibile esperire i mezzi di tutela contemplati dal combinato disposto degli artt. 173 e 185 del trattato onde impedire l'esecuzione di una decisione contestata.

- 31 Ciò premesso, la decisione della Commissione resa nota alla ricorrente con lettera 18 dicembre 1984 va annullata, senza che sia necessario accertare se i documenti trasmessi contenessero segreti commerciali.

Sulle spese

- 32 Ai sensi dell'art. 69, § 2 del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La Commissione è rimasta soccombente per l'essenziale e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione della Commissione comunicata alla ricorrente il 18 dicembre 1984 è annullata.**
- 2) **Per il resto il ricorso è respinto.**
- 3) **Le spese sono poste a carico della Commissione.**

Everling

Joliet

Due

Galmot

Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 24 giugno 1986.

Il cancelliere

Il presidente della quinta sezione

P. Heim

U. Everling