Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

6 giugno 2013 *

«Concorrenza — Accesso al fascicolo — Procedimento giudiziario relativo ad ammende che sanzionano una violazione dell'articolo 101 TFUE — Imprese terze che intendono proporre un'azione di risarcimento danni — Normativa nazionale che subordina l'accesso al fascicolo al consenso di tutte le parti del procedimento — Principio di effettività»

Nella causa C-536/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Oberlandesgericht Wien (Austria), con decisione del 12 ottobre 2011, pervenuta in cancelleria il 20 ottobre 2011, nel procedimento

Bundeswettbewerbsbehörde

contro

Donau Chemie AG,

Donauchem GmbH,

DC Druck-Chemie Süd GmbH & Co KG,

Brenntag Austria Holding GmbH,

Brenntag CEE GmbH,

ASK Chemicals GmbH, già Ashland-Südchemie-Kernfest GmbH,

ASK Chemicals Austria GmbH, già Ashland Südchemie Hantos GmbH,

con l'intervento di:

Bundeskartellanwalt,

Verband Druck & Medientechnik,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Tizzano (relatore), presidente di sezione, M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan e M. Berger, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

* Lingua processuale: il tedesco.

cancelliere: C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 ottobre 2012,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Bundeswettbewerbsbehörde, da T. Thanner e N. Harsdorf Enderndorf, in qualità di agenti;

— per la Donau Chemie AG e la Donauchem GmbH, da S. Polster e C. Mayer, Rechtsanwälte;

— per la DC Druck-Chemie Süd GmbH & Co KG, da C. Hummer, Rechtsanwältin;

— per la Brenntag CEE GmbH, da A. Reidlinger, Rechtsanwalt;

— per l'ASK Chemicals GmbH, già Ashland-Südchemie-Kernfest GmbH, e l'ASK Chemicals Austria GmbH, già Ashland Südchemie Hantos GmbH, da F. Urlesberger, Rechtsanwalt;

— per la Verband Druck & Medientechnik, da T. Richter, Rechtsanwalt;

— per il governo austriaco, da A. Posch, in qualità di agente;

— per il governo belga, da T. Materne e J.-C. Halleux, in qualità di agenti;

— per il governo tedesco, da A. Wiedmann e T. Henze, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, da S. Centeno Huerta, in qualità di agente;

— per il governo francese, da J. Gstalter, in qualità di agente;

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da M. Santoro, avvocato dello Stato;

— per la Commissione europea, da A. Antoniadis e P. Van Nuffel, in qualità di agenti;

— per l'Autorità di vigilanza EFTA, da M. Schneider e X. Lewis, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 febbraio 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dei principi di effettività e di equivalenza per quanto riguarda talune regole applicabili nell'ordinamento giuridico austriaco alle azioni di risarcimento per violazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato dinanzi all'Oberlandesgericht Wien, in veste di Kartellgericht (Tribunale della concorrenza), e avente ad oggetto la domanda presentata dal Verband Druck & Medientechnik (in prosieguo: il «VDMT»), un'associazione di imprese, al fine di accedere al fascicolo relativo al procedimento giudiziario avviato dalla Bundeswettbewerbsbehörde (autorità federale garante della concorrenza; in prosieguo: la «BWB») contro la Donau Chemie AG, la Donauchem GmbH, la DC Druck-Chemie Süd GmbH & Co KG, la Brenntag Austria Holding GmbH, la Brenntag CEE GmbH, l'ASK Chemicals GmbH, già

Ashland-Südchemie-Kernfest GmbH e l'ASK Chemicals Austria GmbH, già Ashland Südchemie Hantos GmbH (in prosieguo, congiuntamente: la «Donau Chemie e a.»), conclusosi con una decisione definitiva dell'Oberlandesgericht Wien recante condanna di queste ultime al pagamento di un'ammenda per via della loro partecipazione a un'intesa contraria all'articolo 101 TFUE.

Contesto normativo

3 L'articolo 39, paragrafo 2, della legge del 2005 relativa alle intese (Kartellgesetz 2005; in prosieguo: il «KartG») così recita:

«Le persone che non sono parti del procedimento possono accedere al fascicolo del Tribunale della concorrenza soltanto con il consenso delle parti».

4 L'articolo 219 del codice di procedura civile (Zivilprozessordnung; in prosieguo: la «ZPO») così dispone:

«1. Le parti possono consultare e ottenere, a loro spese, copie ed estratti di tutti i fascicoli concernenti la loro causa che si trovino presso il Tribunale (fascicolo del processo), ad eccezione dei progetti di sentenze e di ordinanze, dei verbali di delibera e votazione del Tribunale e degli atti scritti contenenti disposizioni disciplinari.

2. Con il consenso di entrambe le parti, i terzi possono accedere al fascicolo e ottenerne copie od estratti, a proprie spese, purché non vi si opponga un legittimo interesse prevalente di un altro soggetto oppure l'interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, prima frase, della legge relativa alla protezione dei dati del 2000 [Datenschutzgesetz 2000]. Ove manchi tale consenso, il terzo può accedere al fascicolo ed ottenerne copie solo nella misura in cui sia in grado di produrre elementi di prova che permettano di concludere che ha un interesse giuridicamente tutelato in tal senso.

(...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

5 Con decisione del 26 marzo 2010, l'Oberlandesgericht Wien ha inflitto ammende per un importo totale di EUR 1,5 milioni alla Donau Chemie e a. per violazione, in particolare, dell'articolo 101 TFUE sul mercato all'ingrosso dei prodotti chimici per la stampa. Con decisione del 4 ottobre 2010, l'Oberster Gerichtshof ha confermato in appello tale decisione dell'Oberlandesgericht Wien, che è quindi passata in giudicato.

6 Il VDMT è stato creato al fine di difendere gli interessi dei suoi membri, tra i quali figurano, segnatamente, imprese del settore della stampa. Il 3 luglio 2011, conformemente all'articolo 219, paragrafo 2, della ZPO, esso ha chiesto all'Oberlandesgericht Wien l'accesso al fascicolo relativo al procedimento giudiziario tra la BWB e la Donau Chemie e a. Tale domanda mirava a raccogliere elementi che consentissero di esaminare, in particolare, il tipo e l'ammontare del pregiudizio eventualmente subìto dai membri del VDMT in conseguenza delle infrazioni commesse dalla Donau Chemie e a., e di valutare se fosse opportuno promuovere un'azione di risarcimento avverso tali imprese.

7 Sul fondamento dell'articolo 39, paragrafo 2, del KartG, tutte le parti del procedimento giudiziario tra la BWB e la Donau Chemie e a. hanno sostanzialmente rifiutato di consentire che il VDMT fosse autorizzato ad accedere a detto fascicolo.

8 A tale proposito, l'Oberlandesgericht Wien osserva che, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 219, paragrafo 2, della ZPO, l'articolo 39, paragrafo 2, del KartG esclude qualsiasi facoltà, per il giudice, di autorizzare, in assenza del consenso delle parti, l'accesso al fascicolo relativo ai procedimenti giudiziari in materia di concorrenza, e ciò anche qualora l'autore della domanda di accesso possa validamente far valere un interesse giuridicamente tutelato. In altri termini, secondo il giudice del rinvio, nell'ordinamento giuridico austriaco è il legislatore stesso che ha bilanciato, da un lato, l'interesse generale dell'autorità federale garante della concorrenza all'ottenimento d'informazioni e all'accertamento delle infrazioni al diritto della concorrenza e, dall'altro, l'interesse dei terzi a beneficiare di un accesso ai fascicoli allo scopo di agevolare la proposizione di azioni di risarcimento. Pertanto, in tale bilanciamento, sarebbe stata accordata una preferenza assoluta al primo di tali interessi, a scapito del secondo. Ne consegue che, anche se una sola delle parti del procedimento non ha dato il suo consenso, il giudice, che non è autorizzato a bilanciare gli interessi in gioco, secondo il giudice del rinvio è tenuto a rifiutare, in generale, la consultazione del fascicolo da parte dei terzi.

9 Orbene, detto giudice rammenta che, secondo la sentenza del 14 giugno 2011, Pfleiderer (C-360/09, Racc. pag. I-5161), le disposizioni di diritto dell'Unione in materia d'intese non ostano a che un soggetto ottenga l'accesso ai documenti relativi a un procedimento di clemenza riguardante l'autore di un'infrazione al diritto della concorrenza dell'Unione. Spetterebbe infatti agli Stati membri, in mancanza di una disciplina vincolante di diritto dell'Unione in materia, adottare e applicare le norme nazionali riguardanti il diritto di accesso dei soggetti danneggiati da un'intesa ai documenti relativi a procedimenti di clemenza.

10 Tuttavia, l'Oberlandesgericht Wien sottolinea che la Corte, ai punti 30 e 31 della citata sentenza Pfleiderer, ha altresì precisato che, nel rispetto del principio di effettività, è necessario assicurarsi che le norme nazionali applicabili non siano formulate in modo tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il conseguimento di un simile risarcimento, e bilanciare gli interessi che giustificano, da un lato, la comunicazione delle informazioni fornite spontaneamente dal richiedente la clemenza e, dall'altro, la tutela delle informazioni stesse. Siffatto bilanciamento può essere compiuto dai giudici nazionali solamente caso per caso, nell'ambito del diritto nazionale, e tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti della fattispecie.

11 L'Oberlandesgericht Wien nutre pertanto dubbi in merito alla compatibilità dell'articolo 39, paragrafo 2, del KartG con tale interpretazione del diritto dell'Unione vigente, poiché tale disposizione esclude qualsivoglia bilanciamento, da parte del giudice, degli interessi in gioco.

12 Inoltre, richiamando il riferimento al principio di equivalenza fatto al punto 30 della citata sentenza Pfleiderer, il giudice del rinvio si chiede inoltre se, benché l'articolo 39, paragrafo 2, del KartG si applichi allo stesso modo a tutti i procedimenti in materia d'intese, siano essi fondati sul diritto nazionale o sul diritto dell'Unione, tale disposizione non risulti tuttavia contraria a detto principio in quanto essa non si applica alle azioni di risarcimento di danni subiti a causa di un'infrazione commessa in altri ambiti del diritto civile o del diritto penale, poiché, per quanto attiene all'accesso al fascicolo, tali azioni rimangono disciplinate in maniera più favorevole dall'articolo 219, paragrafo 2, della ZPO.

13 In tale contesto, l'Oberlandesgericht Wien ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto dell'Unione, in particolare con riguardo alla sentenza [Pfleiderer, citata], osti ad una disposizione nazionale in materia di intese che, (anche) in procedimenti in cui abbiano trovato applicazione l'articolo 101 [TFUE] oppure l'articolo 102 [TFUE], in combinato disposto con il regolamento [(CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato (GU 2003, L 1, pag. 1)], subordina senza eccezioni al consenso di tutte le parti del procedimento l'autorizzazione di accesso al fascicolo processuale a terzi che non siano parti del procedimento, affinché questi

ultimi possano intentare azioni di risarcimento danni nei confronti delle imprese partecipanti alle intese, e che non consente al giudice un bilanciamento caso per caso degli interessi tutelati dal diritto dell'Unione ai fini della determinazione delle condizioni alle quali l'accesso al fascicolo è autorizzato oppure negato.

In caso di soluzione negativa della questione sub 1):

2) Se il diritto dell'Unione osti ad una siffatta disposizione nazionale quando, sebbene essa si applichi allo stesso modo ad un procedimento antitrust meramente nazionale e non preveda alcuna disciplina speciale per i documenti messi a disposizione dai richiedenti la clemenza, le analoghe disposizioni nazionali in altri tipi di procedimento, in particolare nei procedimenti giudiziali ed extragiudiziali civili e nel processo penale, consentano l'accesso al fascicolo anche senza il consenso delle parti, a condizione che il terzo che non è parte del procedimento dimostri di avere un interesse giuridicamente tutelato all'accesso e, nel caso concreto, a tale accesso non si opponga l'interesse pubblico prevalente o l'interesse prevalente di un altro soggetto».

Sulla ricevibilità

14 La Commissione europea nutre dubbi in ordine alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, ritenendo che essa sia di natura ipotetica. Infatti, nella decisione di rinvio nessun elemento consentirebbe di concludere che le condizioni imposte dall'articolo 219, paragrafo 2, seconda frase, della ZPO siano soddisfatte nella fattispecie, in particolare per quanto riguarda la sussistenza di un legittimo interesse per il VDMT di beneficiare di un accesso al fascicolo di cui trattasi, nonostante il rifiuto del consenso opposto dalle parti interessate. Di conseguenza, anche se il giudice del rinvio dovesse concludere nel senso dell'incompatibilità dell'articolo 39, paragrafo 2, del KartG con il diritto dell'Unione e disapplicare tale disposizione, non sarebbe in ogni caso accertato che il VDMT disponga del diritto di accedere al fascicolo di cui trattasi sul fondamento della richiamata disposizione della ZPO.

15 Occorre ricordare in proposito che, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'articolo 267 TFUE, fondato sulla netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della controversia, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi (v., in particolare, sentenza del 21 febbraio 2013, Fédération Cynologique Internationale, C-561/11, punto 26 e giurisprudenza citata).

16 Il rifiuto di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è infatti possibile solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le sono sottoposte (v., in particolare, sentenza Fédération Cynologique Internationale, cit., punto 27 e giurisprudenza citata).

17 Occorre rilevare che tali circostanze non ricorrono nella fattispecie.

18 Infatti, dal fascicolo di cui dispone la Corte emerge che l'articolo 39, paragrafo 2, del KartG è una disposizione speciale che disciplina le domande di accesso ai fascicoli relativi ai procedimenti in materia di concorrenza e che, a tale titolo, esso esclude l'applicazione della regola generale di cui all'articolo 219, paragrafo 2, della ZPO a tali procedimenti. Di conseguenza, soltanto nel caso in cui la risposta fornita alla Corte inducesse il giudice del rinvio a ritenere l'articolo 39, paragrafo 2, del KartG

incompatibile con il diritto dell'Unione e, di conseguenza, a disapplicarlo, le condizioni di applicazione dell'articolo 219, paragrafo 2, seconda frase, della ZPO dovrebbero, se del caso, essere soddisfatte, compresa quella che impone, in assenza del consenso delle parti, che sia dimostrata la sussistenza di un interesse giuridicamente tutelato. Se invece detta risposta dovesse consentire al giudice del rinvio di ritenere l'articolo 39, paragrafo 2, del KartG compatibile con il diritto dell'Unione, la pronuncia sulla domanda del VDMT di accedere al fascicolo di cui trattasi potrebbe essere emessa sul fondamento di questa sola disposizione, che renderebbe inapplicabile, nella fattispecie, l'articolo 219, paragrafo 2, della ZPO.

19 Stanti tali premesse, la risposta alle questioni sollevate è manifestamente pertinente ai fini della soluzione della controversia principale e, pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

20 Al fine di rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio, è necessario rammentare anzitutto che, allo stesso modo in cui impone obblighi ai singoli, il diritto dell'Unione è altresì volto a creare diritti che entrano a far parte del loro patrimonio giuridico. Tali diritti sorgono non solo nei casi in cui i Trattati espressamente li menzionano, ma anche in relazione agli obblighi che i medesimi impongono in maniera ben definita ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, Racc. pag. I-5357, punto 31, nonché del 20 settembre 2001, Courage e Crehan, C-453/99, Racc. pag. I-6297, punto 19 nonché la giurisprudenza citata).

21 In tale contesto, la Corte ha già precisato che, poiché l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE produce effetti diretti nei rapporti tra i singoli e crea diritti in capo a questi (sentenza del 13 luglio 2006, Manfredi e a., da C-295/04 a C-298/04, Racc. pag. I-6619, punto 39 e giurisprudenza citata), l'effetto utile del divieto sancito da tale disposizione sarebbe messo in discussione se non fosse garantita a chiunque la possibilità di chiedere il risarcimento del danno causato da un contratto o da un comportamento idoneo a restringere o a falsare il gioco della concorrenza (sentenza Courage e Crehan, cit., punto 26).

22 Orbene, come discende da una giurisprudenza costante, spetta ai giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le disposizioni del diritto dell'Unione garantire non soltanto la piena efficacia di tali norme, ma anche tutelare i diritti da esse attribuiti ai singoli (v., in tal senso, sentenze del 9 marzo 1978, Simmenthal, 106/77, Racc. pag. 629, punto 16; del 19 giugno 1990, Factortame e a., C-213/89, Racc. pag. I-2433, punto 19; Courage e Crehan, cit., punto 25, nonché Manfredi e a., cit., punto 89).

23 Quindi, da un lato, il diritto di chiunque di chiedere il risarcimento del danno causato da un contratto o da un comportamento idoneo a restringere o a falsare il gioco della concorrenza, in violazione in particolare dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, rafforza il carattere operativo delle regole dell'Unione relative alla concorrenza, in quanto è tale da scoraggiare gli accordi o le pratiche, spesso dissimulati, idonei a restringere o a falsare il gioco della concorrenza, contribuendo in tal modo al mantenimento di un'effettiva concorrenza nell'Unione europea (v., in tal senso, citate sentenze Courage e Crehan, punti 26 e 27; Manfredi e a., punto 91, nonché Pfleiderer, punto 28).

24 Dall'altro lato, tale diritto costituisce una protezione efficace contro le conseguenze pregiudizievoli che qualsiasi violazione del citato articolo 101, paragrafo 1, può produrre nei confronti dei singoli, in quanto consente a chi ha subìto un pregiudizio in conseguenza di detta violazione di chiedere un

risarcimento integrale comprensivo non solo del danno reale (damnum emergens), ma anche del mancato guadagno (lucrum cessans), nonché il pagamento di interessi (v., in tal senso, sentenza Manfredi e a., cit., punto 95).

25 In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'effetto diretto del diritto dell'Unione.

26 Per quanto riguarda, più precisamente, le modalità procedurali dei ricorsi per risarcimento danni per violazione delle regole di concorrenza, incombe agli Stati membri stabilire e applicare le norme nazionali relative al diritto di coloro che si ritengono danneggiati da un'intesa di accedere ai documenti relativi ai procedimenti nazionali concernenti tale intesa (v., in tal senso, sentenza Pfleiderer, cit., punto 23).

27 Tuttavia, se è vero che la definizione e l'applicazione di tali norme rientrano ancora nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione. In particolare, le norme applicabili ai ricorsi destinati a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'effetto diretto del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle riguardanti ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (v. sentenze Courage e Crehan, cit., punto 29; Manfredi e a., cit., punto 62, nonché del 30 maggio 2013, Jőrös, C-397/11, punto 29). A tale proposito, e in particolare nell'ambito del diritto della concorrenza, tali norme non devono pregiudicare l'effettiva applicazione degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE (v. sentenze Pfleiderer, cit., punto 24, e del 7 dicembre 2010, VEBIC, C-439/08, Racc. pag. I-12471, punto 57).

28 Occorre rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio alla luce di tali considerazioni.

Sulla prima questione

29 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione, in particolare il principio di effettività, osti a una disposizione di diritto nazionale in forza della quale l'accesso ai documenti contenuti nel fascicolo relativo a un procedimento nazionale concernente l'applicazione dell'articolo 101 TFUE, compresi i documenti comunicati nell'ambito di un programma di clemenza, da parte di terzi che non sono parti di tale procedimento e che intendano proporre ricorsi per risarcimento danni contro i partecipanti a un'intesa, è subordinato soltanto al consenso di tutte le parti di detto procedimento, senza che ai giudici nazionali sia lasciata la possibilità di effettuare un bilanciamento degli interessi in gioco.

30 Per rispondere a tale questione si deve rilevare che, nell'ambito dell'esercizio della loro competenza al fine di applicare le norme nazionali relative al diritto di coloro che si ritengono danneggiati da un'intesa di accedere ai documenti concernenti i procedimenti nazionali aventi ad oggetto tale intesa, è necessario che i giudici nazionali effettuino un bilanciamento degli interessi che giustificano la comunicazione delle informazioni e la protezione delle stesse (v., in tal senso, sentenza Pfleiderer, cit., punto 30).

31 La necessità di un tale bilanciamento risiede nel fatto che, in particolare in materia di concorrenza, qualsiasi regola rigida, nel senso sia di un diniego assoluto di accesso ai documenti in questione sia di un accesso generalizzato a tali documenti, può pregiudicare l'effettiva applicazione, segnatamente, dell'articolo 101 TFUE e dei diritti che tale disposizione attribuisce ai singoli.

32 Infatti, da un lato, nel caso di una norma che preveda il diniego di accesso ai documenti oggetto di un procedimento in materia di concorrenza, si deve necessariamente constatare che essa sarebbe atta a rendere impossibile, o per lo meno eccessivamente difficile, la tutela del diritto al risarcimento di cui godono i soggetti danneggiati da una violazione dell'articolo 101 TFUE. Lo stesso si verifica in particolare quando solo l'accesso ai documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento svoltosi dinanzi all'autorità nazionale garante della concorrenza competente consente a tali soggetti di disporre degli elementi di prova necessari per fondare la loro domanda di risarcimento. Infatti, nel caso in cui tali soggetti non dispongano di nessun'altra possibilità di procurarsi tali elementi di prova, il diniego di accesso al fascicolo che viene loro opposto rende privo di qualsiasi effetto utile il diritto al risarcimento loro riconosciuto direttamente dal diritto dell'Unione.

33 Dall'altro lato, nel caso di una norma secondo la quale i documenti oggetto di un procedimento in materia di concorrenza dovrebbero essere comunicati al richiedente per il solo fatto che quest'ultimo intende proporre un'azione di risarcimento, occorre anzitutto rilevare che tale norma di accesso generalizzato non sarebbe necessaria al fine di garantire una tutela effettiva del diritto al risarcimento di cui gode il richiedente, essendo poco probabile che l'azione di risarcimento debba fondarsi su tutti gli elementi contenuti nel fascicolo relativo a detto procedimento. Inoltre, tale norma potrebbe comportare la violazione di altri diritti che il diritto dell'Unione conferisce, segnatamente, alle imprese interessate, come il diritto alla tutela del segreto professionale o del segreto commerciale, o ai singoli interessati, come il diritto alla protezione dei dati personali. Da ultimo, un accesso generalizzato sarebbe inoltre idoneo a recare pregiudizio a interessi pubblici quali l'efficacia della politica di repressione delle violazioni del diritto della concorrenza, in quanto potrebbe dissuadere i soggetti che hanno partecipato a una violazione degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE dal collaborare con le autorità garanti della concorrenza (v., in tal senso, sentenza Pfleiderer, cit., punto 27).

34 Ne consegue che, come la Corte ha già avuto occasione di precisare, il bilanciamento degli interessi che giustificano la comunicazione delle informazioni e la protezione delle stesse può essere compiuto dai giudici nazionali solamente caso per caso, nell'ambito del diritto nazionale, e tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti della fattispecie (sentenza Pfleiderer, cit., punto 31).

35 Se, come rilevato dal governo austriaco, è certamente vero che tale bilanciamento dev'essere effettuato nell'ambito del diritto nazionale, tale diritto non può essere strutturato in maniera tale da escludere del tutto la possibilità, per i giudici nazionali, di effettuare detto bilanciamento caso per caso.

36 Orbene, dalla decisione di rinvio e dall'insieme delle osservazioni presentate alla Corte emerge che, ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 2, del KartG, l'accesso al fascicolo del Tribunale della concorrenza è concesso alla sola condizione che nessuna delle parti del procedimento vi si opponga.

37 In una tale situazione i giudici nazionali chiamati a statuire su una domanda di accesso a tale fascicolo non hanno nessuna possibilità di bilanciare gli interessi tutelati dal diritto dell'Unione. In particolare, tali giudici, che possono soltanto prendere atto del consenso o del rifiuto espresso dalle parti del procedimento per quanto concerne la divulgazione degli elementi contenuti in detto fascicolo, non possono intervenire al fine di tutelare l'interesse pubblico prevalente o legittimi interessi prevalenti di altri soggetti, segnatamente per permettere la comunicazione dei documenti richiesti in caso di rifiuto opposto da una sola di tali parti.

38 Peraltro, dalla decisione di rinvio emerge inoltre che le parti del procedimento svoltosi dinanzi al Tribunale della concorrenza possono opporsi all'accesso al fascicolo senza dover fornire giustificazioni. Tale possibilità lascia sussistere, in pratica, un rischio di rigetto sistematico di qualsiasi domanda di accesso, qualora, in particolare, quest'ultima riguardi documenti la cui divulgazione sia contraria agli interessi delle parti del procedimento, compresi i documenti che potrebbero contenere elementi di prova sui quali potrebbe fondarsi una domanda di risarcimento e ai quali il richiedente non potrebbe accedere per altre vie.

39 Ne consegue che, poiché la norma di diritto nazionale di cui trattasi nel procedimento principale lascia alle parti del procedimento che hanno violato l'articolo 101 TFUE la possibilità d'impedire ai soggetti asseritamente danneggiati dalla violazione di tale disposizione di avere accesso ai documenti in questione, senza tenere conto della circostanza che tale accesso potrebbe rappresentare la sola possibilità offerta a tali soggetti di ottenere gli elementi di prova necessari al fine di fondare la loro domanda di risarcimento, tale norma è atta a rendere eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al risarcimento riconosciuto a tali soggetti dal diritto dell'Unione.

40 Tale interpretazione non può essere rimessa in discussione dall'argomento del governo austriaco, secondo cui siffatta norma sarebbe necessaria, in particolare per quanto riguarda i documenti versati dalle parti al fascicolo relativo al procedimento in applicazione di un programma di clemenza, al fine di garantire l'efficacia di tale programma e, in tal modo, quella dell'applicazione dell'articolo 101 TFUE.

41 Certamente, come è stato rilevato al punto 33 della presente sentenza, gli Stati membri non possono disciplinare l'accesso al fascicolo in maniera tale da arrecare pregiudizio a interessi pubblici, quali, in particolare, l'efficacia della politica di repressione delle violazioni del diritto della concorrenza.

42 In proposito, la Corte ha riconosciuto che i programmi di clemenza costituiscono strumenti utili nella lotta efficace per individuare e porre termine a violazioni delle regole di concorrenza e contribuiscono, quindi, all'obiettivo dell'effettiva applicazione degli articoli 101 TFUE e 102 TFUE, e che l'efficacia di tali programmi potrebbe essere compromessa dalla comunicazione dei documenti relativi a un procedimento di clemenza ai soggetti che intendano promuovere un'azione risarcitoria. Infatti, sembra ragionevole ipotizzare che un soggetto coinvolto in una violazione del diritto della concorrenza, di fronte all'eventualità di una simile comunicazione, sia dissuaso dall'avvalersi della possibilità offerta da simili programmi di clemenza (sentenza Pfleiderer, cit., punti da 25 a 27).

43 Tuttavia, si deve necessariamente constatare che, anche se tali considerazioni possono giustificare la possibilità di negare l'accesso a taluni documenti contenuti nel fascicolo di un procedimento nazionale in materia di concorrenza, esse non implicano però che tale accesso possa essere negato sistematicamente, dato che qualsiasi domanda di accesso ai documenti in questione deve formare oggetto di una valutazione caso per caso che tenga conto di tutti gli elementi della causa (v., in tal senso, sentenza Pfleiderer, cit., punto 31).

44 Nell'ambito di tale valutazione, spetta ai giudici nazionali valutare, da un lato, l'interesse del richiedente a ottenere l'accesso a tali documenti al fine di preparare il proprio ricorso per risarcimento, tenuto conto in particolare delle altre possibilità eventualmente a sua disposizione.

45 Dall'altro, tali giudici devono prendere in considerazione le conseguenze effettivamente pregiudizievoli alle quali tale accesso può dare luogo alla luce dell'interesse pubblico o di legittimi interessi di altri soggetti.

46 In particolare, per quanto riguarda l'interesse pubblico relativo all'efficacia dei programmi di clemenza al quale il governo austriaco fa riferimento nella fattispecie, va rilevato che, tenuto conto dell'importanza delle azioni di risarcimento danni promosse dinanzi ai giudici nazionali per il mantenimento di una concorrenza effettiva nell'Unione (v. sentenza Courage e Crehan, cit., punto 27), la semplice allegazione del rischio che l'accesso agli elementi di prova, contenuti nel fascicolo di un procedimento in materia di concorrenza e necessari per fondare tali azioni, pregiudichi l'efficacia di un programma di clemenza, nel cui contesto tali documenti sono stati comunicati all'autorità garante della concorrenza competente, non può essere sufficiente per giustificare il diniego di accesso a tali elementi.

47 Per contro, il fatto che tale diniego possa impedire l'esercizio di tali azioni, fornendo peraltro alle imprese interessate, che possono avere già beneficiato di un'immunità, per lo meno parziale, in materia di sanzioni pecuniarie, la possibilità di sottrarsi altresì all'obbligo di risarcire i danni derivanti dalla violazione dell'articolo 101 TFUE, e ciò a scapito dei soggetti danneggiati, impone che tale diniego sia fondato su ragioni imperative attinenti alla protezione dell'interesse dedotto e applicabili a ogni documento al quale l'accesso è stato negato.

48 Infatti, soltanto l'esistenza del rischio che un determinato documento rechi concretamente pregiudizio all'interesse pubblico attinente all'efficacia del programma nazionale di clemenza può giustificare il fatto che tale documento non sia divulgato.

49 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che il diritto dell'Unione, in particolare il principio di effettività, osta a una disposizione di diritto nazionale in forza della quale l'accesso ai documenti contenuti nel fascicolo relativo a un procedimento nazionale concernente l'applicazione dell'articolo 101 TFUE, compresi i documenti comunicati nell'ambito di un programma di clemenza, da parte di terzi che non siano parti di tale procedimento e che intendano proporre ricorsi per risarcimento danni contro i partecipanti a un'intesa, è subordinato soltanto al consenso di tutte le parti di detto procedimento, senza che ai giudici nazionali sia lasciata la possibilità di effettuare un bilanciamento degli interessi in gioco.

Sulla seconda questione pregiudiziale

50 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulle spese

51 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

Il diritto dell'Unione, in particolare il principio di effettività, osta a una disposizione di diritto nazionale in forza della quale l'accesso ai documenti contenuti nel fascicolo relativo a un procedimento nazionale concernente l'applicazione dell'articolo 101 TFUE, compresi i documenti comunicati nell'ambito di un programma di clemenza, da parte di terzi che non siano parti di tale procedimento e che intendano proporre ricorsi per risarcimento danni contro i partecipanti a un'intesa, è subordinato soltanto al consenso di tutte le parti di detto procedimento, senza che ai giudici nazionali sia lasciata la possibilità di effettuare un bilanciamento degli interessi in gioco.

Firme