

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)  
18 settembre 1996 \*

Nella causa T-353/94,

**Postbank NV**, società di diritto olandese, con sede in Amsterdam, con gli avv. ti O. W. Brouwer e F. P. Louis, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. M. Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai signori B. J. Drijber e W. Wils, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione, contenuta nelle sue lettere 23 settembre 1994 e 3/4 ottobre 1994, che ha ammesso che imprese terze producano, nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali, la comunicazione degli addebiti e il verbale dell'audizione loro trasmessi dalla Commissione nel corso di un procedimento amministrativo,

\* Lingua processuale: Polandese.

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

composto dal signor A. Saggio, presidente, dai signori C. W. Bellamy e A. Kalogeropoulos, dalla signora V. Tiili e dal signor R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 dicembre 1995,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

#### Fatti e procedimento

##### *Il procedimento dinanzi alla Commissione*

- 1 La Postbank NV (in prosieguo: la «Postbank»), società con sede nei Paesi Bassi, ha aderito alla «Gemeenschappelijke Stortings — en Acceptgiro Procedure» (convenzione sulla procedura comune di trattamento dei moduli di versamento/bonifico; in prosieguo: la «convenzione GSA»). La convenzione, stipulata tra diverse banche olandesi, istituisce un procedimento comune di trattamento dei moduli di versamento/bonifico mediante bollettini di bonifico prestampati, a lettura ottica.

- 2 Il 10 luglio 1991 la convenzione è stata notificata alla Commissione dalla Nederlandse Vereniging van Banken (associazione olandese delle banche; in prosieguo: la «NVB»), ai sensi dell'art. 4 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»). Nel corso del procedimento amministrativo, la convenzione è stata modificata, in particolare per quanto riguarda il sistema delle tariffe.
- 3 Dopo la notificazione, la Commissione ha ricevuto una serie di denunce da parte degli utenti del modulo di bonifico di cui trattasi. Le denunce erano volte contro talune banche, tra le quali la ricorrente.
- 4 La Commissione ha chiesto informazioni alla NVB e ad altre banche olandesi, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17. In particolare, tra il 1991 e il 1992, ha chiesto e ottenuto dalla ricorrente, a tre riprese, informazioni e documenti.
- 5 Il 14 giugno 1993 ha inviato alla NVB una comunicazione degli addebiti relativa alla convenzione GSA, fissando l'audizione delle parti interessate per il 28 ottobre 1993.
- 6 La NVB ha risposto alla comunicazione degli addebiti con lettera 17 settembre 1993.
- 7 L'audizione delle parti interessate ha avuto luogo dinanzi alla Commissione il 28 ottobre 1993.

*I procedimenti dinanzi ai giudici nazionali e la domanda di produzione, dinanzi a questi ultimi, di documenti relativi al procedimento amministrativo avviato dalla Commissione*

- 8 Nel 1992 la NUON Veluwe Nutsbedrijven NV (in prosieguo: la «NUON») e la Maatschappij Elektriciteit en Gas Limburg NV (in prosieguo: la «Mega Limburg»), aziende di servizio pubblico che si servono del modulo di bonifico previsto dalla convenzione GSA, hanno proposto all'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam due ricorsi volti a contestare la legittimità del nuovo sistema di tariffe di tali moduli, chiamando in causa rispettivamente la Postbank e la ABN Amro Bank NV (in prosieguo: la «ABN»).
- 9 Con sentenze 20 gennaio e 7 aprile 1993 l'Arrondissementsrechtbank ha respinto i detti ricorsi. Avverso tali decisioni la NUON e la Mega Limburg hanno proposto appello dinanzi al Gerechtshof di Amsterdam.
- 10 Parallelamente, la Commissione ha autorizzato tali due società, sebbene non fossero formalmente denunciati nel procedimento amministrativo dinanzi ad essa pendente, ad assistere all'audizione del 28 ottobre 1993. Per consentire loro di prepararsi all'audizione, la Commissione ha loro trasmesso, con lettera 4 ottobre 1993, la versione integrale della comunicazione degli addebiti datata 14 giugno 1993, priva degli allegati. Nella sua lettera la Commissione precisava che le informazioni contenute nella detta comunicazione potevano essere utilizzate esclusivamente ai fini della preparazione dell'audizione. Sottolineava che «non [era] consentito alcun altro impiego di tali informazioni, segnatamente nell'ambito di procedimenti giudiziari» e che era «vietato renderle note a terzi, in qualunque modo».
- 11 Con lettera 27 ottobre 1993, nonché nel corso dell'audizione 28 ottobre 1993, la NVB ha contestato il fatto che la Commissione avesse portato a conoscenza di terzi la comunicazione degli addebiti, nella sua versione integrale, senza aver

previamente accordato all'associazione delle banche la possibilità di esprimersi su un'iniziativa del genere. Con lettera 27 ottobre 1993, la ricorrente ha rilevato, in particolare, che la Commissione «avrebbe dovuto metterla al corrente della sua intenzione di inviare la versione integrale della comunicazione degli addebiti, dandole la possibilità di opporsi a tale invio oppure di indicare i brani della comunicazione degli addebiti da considerare segreti commerciali». In proposito, la ricorrente ha sottolineato, nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione, che la direzione generale della concorrenza della Commissione (in prosieguo: la «DG IV») aveva atteso l'8 ottobre 1993 per informare la NVB della domanda che la NUON e la Mega Limburg avevano avanzato il 6 settembre 1993. Di conseguenza, la «NVB non [avrebbe] potuto replicare a tale lettera allorché ha inviato la propria risposta alla comunicazione degli addebiti, il 17 settembre 1993».

- 12 Con lettera 30 agosto 1994 la NUON e la Mega Limburg hanno chiesto alla Commissione di «autorizzarle» a produrre dinanzi al Gerechtshof di Amsterdam la versione della comunicazione degli addebiti inviata loro dalla Commissione, nonché il verbale dell'audizione 28 ottobre 1993. A sostegno della propria domanda, contestavano la competenza della Commissione a vietare loro la produzione di tali documenti nell'ambito di un procedimento giudiziario nazionale. Consideravano «deprecabile il fatto che, mentre tutte le parti del processo [erano] al corrente della comunicazione degli addebiti e del verbale dell'audizione, i membri del Gerechtshof [chiamati] a pronunciarsi sulla compatibilità [degli accordi di cui trattasi] con il diritto comunitario della concorrenza non [conoscessero] tali documenti». Secondo loro, i documenti in parola fornivano «il punto di vista più fedele e più indipendente sullo svolgimento del procedimento [pendente dinanzi] alla Commissione» e avrebbero potuto «dar modo al Gerechtshof di chiedere informazioni più precise alla Commissione». Ritenevano inoltre che una decisione della Commissione che autorizzasse tale comunicazione non avrebbe potuto «nuocere ai diritti della difesa delle banche olandesi, posto che esse [avevano] comunque la possibilità di produrre, anche nell'ambito del procedimento nazionale, la memoria difensiva redatta in risposta alla comunicazione degli addebiti».

- 13 Con telefax 23 settembre 1994 la DG-IV ha comunicato alla NUON e alla Mega Limburg che il precedente divieto, contenuto nella lettera 4 ottobre 1993 in relazione «all'utilizzazione, nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali, della

versione della comunicazione degli addebiti [che era stata loro] trasmessa, [era] risultato ingiustificato ed [era], di conseguenza, caducato». Copia di tale lettera è stata inviata, per posta ordinaria, alla Postbank, che ha dichiarato di averla ricevuta il 27 settembre 1994.

- 14 Il 23 settembre 1994 la NUON e la Mega Limburg hanno trasmesso al Gerechtshof di Amsterdam copia della comunicazione degli addebiti (senza il rendiconto dell'audizione), informandone la ricorrente.
- 15 Con lettera 30 settembre 1994 la Postbank ha chiesto alla Commissione di riconsiderare la sua decisione contenuta nella lettera 23 settembre 1994. Ha sottolineato, in particolare, che la decisione era «in contrasto con il diritto comunitario, segnatamente con l'art. 214 del Trattato CE e con il regolamento n. 17». Secondo la ricorrente, infatti, la comunicazione degli addebiti si fondava, direttamente o indirettamente, su informazioni raccolte dalla Commissione nel corso del procedimento amministrativo, informazioni che sia la NVB sia la Postbank avevano «qualificato espressamente come segreti commerciali». La comunicazione degli addebiti si fondava quindi su informazioni che, secondo la ricorrente, avrebbero potuto essere comunicate a terzi soltanto ove si fossero rivelate necessarie allo svolgimento del procedimento promosso dalla Commissione (art. 20 del regolamento n. 17), sempreché le parti interessate fossero state informate della decisione e messe in grado di contestarla, oppure di vigilare affinché non venisse divulgato alcun segreto commerciale.
- 16 Con lettera 3/4 ottobre 1994 la DG IV ha risposto che non vedeva alcuna ragione per riconsiderare la posizione adottata nella sua lettera 23 settembre 1994. La Commissione precisava che, in tale lettera, essa aveva voluto dire soltanto che alle parti già in possesso di determinati documenti, nella specie la comunicazione degli addebiti (allegati esclusi) e il verbale dell'audizione, «non [poteva] essere impedito di produrre questi documenti dinanzi al giudice nazionale» in quanto esse non erano tenute a «richiedere, a tale effetto, alcuna autorizzazione».

*L'avvio del procedimento dinanzi al Tribunale*

- 17 Con atto introduttivo, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 ottobre 1994, la ricorrente ha proposto il presente ricorso, volto all'annullamento della decisione della Commissione contenuta nella lettera 23 settembre 1994 (in prosieguo: la «decisione»), nonché della decisione confermativa del 3/4 ottobre 1994.
- 18 Con separata istanza, anch'essa depositata alla cancelleria del Tribunale il 22 ottobre 1994, la ricorrente ha proposto, ai sensi degli artt. 185 e 186 del Trattato, una domanda di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, nonché una domanda diretta a far ingiungere alla Commissione di tener fermo il divieto, imposto all'atto della trasmissione della comunicazione degli addebiti alla NUON e alla Mega Limburg, di utilizzare il documento nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali e, quindi, di ordinare alle stesse società di recuperare i documenti di cui trattasi presso gli organi giudiziari nazionali o i terzi che ne avessero ricevuto copia.
- 19 Con ordinanza 1° dicembre 1994, causa T-353/94 R, Postbank/Commissione (Racc. pag. II-1141), il giudice dell'urgenza ha parzialmente accolto la domanda. Egli ha, in primo luogo, disposto la sospensione dell'esecuzione della decisione e, in secondo luogo, ingiunto alla Commissione di trasmettere «senza indugio copia dell'ordinanza» ai destinatari della lettera 23 settembre 1994.
- 20 Il 2 dicembre 1994 la Commissione ha inviato copia dell'ordinanza alla NUON e alla Mega Limburg.

*Svolgimento dei procedimenti nazionali*

- 21 Con telefax 5 dicembre 1994 la ricorrente ha informato la Commissione che la NUON e la Mega Limburg avevano intenzione di produrre i documenti controversi nel corso dell'udienza dinanzi al Gerechtshof di Amsterdam. Per evitare che ciò avvenisse, la convenuta ha pertanto inviato loro, in pari data, un telefax dell'ordinanza del presidente del Tribunale, avvertendole della sospensione dell'esecuzione della decisione contenuta nella lettera 23 settembre 1994.
- 22 Ciononostante, nel corso della trattazione orale, la NUON e la Mega Limburg hanno prodotto la comunicazione degli addebiti, malgrado l'opposizione della Postbank e della ABN.
- 23 Con sentenze 16 febbraio 1995, il Gerechtshof ha respinto gli appelli proposti dalla NUON (causa NUON/Postbank) e dalla Mega Limburg (causa Mega Limburg/ABN). Ha deciso di non tener conto, ai fini della sentenza, della comunicazione degli addebiti.

*Svolgimento del procedimento dinanzi al Tribunale*

- 24 Nel frattempo, la fase scritta del procedimento nella presente causa si è svolta ritualmente. Il Tribunale ha poi deciso di passare alla fase orale, senza procedere ad istruttoria.
- 25 Le parti hanno esposto le proprie difese nonché le risposte ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 14 dicembre 1995.

## Conclusioni delle parti

26 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione contenuta nelle lettere 23 settembre 1994 e 3/4 ottobre 1994;

— condannare la Commissione alle spese.

27 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— in via principale, dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingerlo in quanto infondato;

— in ogni caso, condannare la ricorrente alle spese.

## Sulla ricevibilità

28 La Commissione contesta la ricevibilità del presente ricorso deducendo quattro motivi. Il primo motivo verte sulla tardività del ricorso, il secondo sulla mancanza di atto lesivo, il terzo sulla mancanza di interesse ad agire in capo alla ricorrente e il quarto sulla mancanza di oggetto della controversia.

*Sul primo e sul secondo motivo di irricevibilità, vertenti rispettivamente sulla tardività del ricorso e sulla mancanza di atto lesivo*

Sintesi degli argomenti delle parti

- 29 Per dimostrare la tardività del ricorso e la mancanza di atto lesivo, la Commissione muove dall'assunto che gli atti impugnati siano decisioni interpretative, da una parte, della decisione con la quale essa ha autorizzato la NUON e la Mega Limburg a partecipare all'audizione del 28 ottobre 1993 e, dall'altra, della sua decisione 4 ottobre 1993 con la quale ha inviato loro copia della comunicazione degli addebiti, implicitamente ritenendo che tale comunicazione, privata degli allegati, non contenesse segreti commerciali. Afferma che, se, come sostiene la ricorrente, tali documenti avessero effettivamente contenuto segreti commerciali, ciò che avrebbe leso gli interessi della ricorrente sarebbe stata la possibilità — per le imprese terze — di prenderne conoscenza, e non la loro successiva produzione dinanzi al giudice nazionale. A parere della Commissione, se pure si dovesse ammettere che la posizione giuridica della ricorrente potrebbe risultare compromessa dalla produzione dinanzi al giudice nazionale della comunicazione degli addebiti, tale produzione non sarebbe la conseguenza della lettera 23 settembre 1994, in quanto il legale della NUON e della Mega Limburg avrebbe comunque potuto accedervi senza preventivamente assicurarsi che gli uffici della Commissione condividevano la sua interpretazione della situazione di fatto e di diritto esistente. La Commissione, infatti, non sarebbe competente a vietare o ad autorizzare un uso del genere.
- 30 Secondo la Commissione ne deriva, in primo luogo, che — essendo gli atti impugnati soltanto decisioni interpretative, inidonee a modificare decisioni anteriori — il ricorso è irricevibile, in quanto proposto avverso atti puramente confermativi di due decisioni precedenti non impugnate entro i termini (sentenza della Corte 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, e ordinanza della Corte 21 novembre 1990, causa C-12/90, Infotec/Commissione, Racc. pag. I-4265, punto 10). D'altro canto, la decisione non potrebbe essere oggetto di ricorso d'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, in quanto non inciderebbe affatto sugli interessi della ricorrente (sentenza del Tribunale 18 dicembre 1992, cause riunite T-10/92, T-11/92, T-12/92 e T-15/92, Cimenteries CBR e a./Commissione, Racc. pag. II-2667, punto 28).

31 La ricorrente contesta globalmente l'iter logico seguito dalla Commissione. La decisione impugnata produrrebbe effetti giuridici atti a incidere direttamente sui suoi interessi, e ciò per diverse ragioni. In primo luogo, la decisione avrebbe provocato la divulgazione dei suoi segreti commerciali, atteso che la comunicazione degli addebiti, di cui la Commissione ha consentito la produzione dinanzi ai giudici olandesi, conterrebbe informazioni che la Postbank, nel trasmetterle alla Commissione, aveva espressamente qualificato come segreti commerciali. In secondo luogo, secondo la sentenza della Corte 24 giugno 1986, causa 53/85, Akzo Chemie/Commissione (Racc. pag. 1965), un atto produrrebbe effetti giuridici e dovrebbe essere qualificato come decisione, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, qualora negasse la possibilità di avvalersi di una tutela prevista dal diritto comunitario. La decisione di cui trattasi sarebbe pertanto impugnabile, atteso che, nell'autorizzare la NUON e la Mega Limburg ad utilizzare la comunicazione degli addebiti e il verbale dell'audizione nell'ambito di un procedimento giudiziario nazionale, essa pregiudicherebbe la tutela di cui la ricorrente può avvalersi in forza degli artt. 214 del Trattato e 20 del regolamento n. 17. Il fatto che con la detta decisione la Commissione abbia revocato il divieto imposto con la sua lettera 4 ottobre 1993, considerandolo privo di fondamento giuridico, non significherebbe che la decisione sia priva di effetti giuridici. In terzo luogo, il contenuto della decisione di cui trattasi non potrebbe essere qualificato come meramente interpretativo. La decisione accoglierebbe, infatti, la domanda rivolta alla Commissione dalla NUON e dalla Mega Limburg con lettera 30 agosto 1994, diretta espressamente ad ottenere l'autorizzazione ad utilizzare la comunicazione degli addebiti 14 giugno 1993 e il verbale dell'audizione 28 ottobre 1993 nell'ambito di procedimenti nazionali.

32 La Postbank rileva peraltro che, contrariamente a quanto afferma la Commissione, oggetto del presente ricorso non è la decisione di trasmettere la comunicazione degli addebiti e il verbale dell'audizione alla NUON e alla Mega Limburg, ma piuttosto la decisione di autorizzare imprese terze a produrre tali documenti nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali. La Postbank osserva in proposito che, nel momento in cui ha appreso che la Commissione aveva inviato la versione integrale della comunicazione degli addebiti alle due società menzionate, venti giorni dopo che esse ne avevano avuto conoscenza ha appreso anche che la Commissione, nell'inviare i documenti, aveva espressamente vietato alle imprese destinatarie di utilizzare le informazioni contenute nel fascicolo di cui trattasi al di fuori dell'ambito della preparazione dell'audizione, nonché di divulgarle in modo diretto

o indiretto a terzi. La ricorrente avrebbe pertanto deciso di non proporre ricorso avverso tale atto, ritenendo che un'eventuale azione giudiziaria «non le avrebbe giovato».

## Giudizio del Tribunale

- 33 Per statuire sulla fondatezza di questi primi due motivi di irricevibilità, occorre preliminarmente ricordare che costituiscono atti impugnabili con ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, soltanto i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori. Il ricorso di una persona fisica o giuridica è ricevibile soltanto qualora l'atto impugnato sia idoneo ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in particolare, sentenza del Tribunale 18 dicembre 1992, Cimenteries CBR e a./Commissione, citata, punto 28).
- 34 Secondo la convenuta, il presente ricorso sarebbe irricevibile essenzialmente per due ragioni. In primo luogo, l'atto impugnato altro non sarebbe che una decisione interpretativa, inidonea a produrre effetti giuridici obbligatori. In secondo luogo, esso non inciderebbe assolutamente sulla posizione giuridica della ricorrente, in quanto non pregiudicherebbe la tutela dei segreti commerciali e delle informazioni riservate che si asseriscono contenute nella comunicazione degli addebiti.
- 35 Contrariamente a quanto afferma la convenuta, la lettera 23 settembre 1994 ha contenuto decisionale ed incide direttamente sugli interessi della Postbank. Da un lato, infatti, essa ha parzialmente revocato la decisione della Commissione contenuta nella lettera 4 ottobre 1993, avendo rimosso il divieto, imposto da tale ultimo atto, di utilizzare la comunicazione degli addebiti nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali. D'altro canto, facendo seguito ad una domanda della NUON e della Mega Limburg volta ad ottenere l'«autorizzazione» ad inviare la comunicazione

degli addebiti e il verbale dell'audizione al Gerechtshof di Amsterdam, essa esprime la valutazione della Commissione sull'inesistenza di qualunque ostacolo alla produzione di tali documenti dinanzi al giudice nazionale.

36 D'altronde, le allegazioni della Commissione vertenti sulla mancata lesione degli interessi della ricorrente, in particolare dei suoi segreti commerciali, attengono al merito e non alla ricevibilità del presente ricorso. Esse riguardano infatti l'esistenza e la portata dell'obbligo della Commissione di osservare il segreto d'ufficio con riferimento alle informazioni inviate dalla ricorrente e da altre banche aderenti alla convenzione GSA, contenute, in particolare, nella comunicazione degli addebiti. Tali allegazioni comportano quindi un'analisi della compatibilità, con gli artt. 214 del Trattato e 20 del regolamento n. 17, della decisione di «autorizzare» la NUON e la Mega Limburg a produrre dinanzi alle autorità nazionali documenti contenenti informazioni qualificate dalla ricorrente come riservate. La valutazione di tale compatibilità costituisce l'oggetto stesso della presente controversia.

37 Alla luce di quanto sopra, il Tribunale ritiene che la decisione abbia prodotto effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sulla posizione giuridica della ricorrente e possa pertanto essere impugnata con ricorso d'annullamento in forza dell'art. 173 del Trattato.

38 Essendo stato depositato il 22 ottobre 1994, vale a dire meno di un mese dopo la comunicazione della decisione alla ricorrente, il presente ricorso è stato proposto entro i termini previsti dal Trattato.

39 Ne deriva che il primo e il secondo motivo di irricevibilità devono essere respinti.

*Sul terzo motivo di irricevibilità, vertente sulla mancanza di interesse ad agire in capo alla ricorrente*

Sintesi degli argomenti delle parti

- 40 La Commissione deduce, in subordine, che la ricorrente non è titolare di «alcun interesse ammissibile» ai fini dell'annullamento della decisione, la quale riguarderebbe la produzione dei documenti controversi nell'ambito di due procedimenti nazionali, mentre la Postbank è convenuta soltanto in uno di tali procedimenti. Il presente ricorso sarebbe pertanto irricevibile, in quanto diretto avverso la decisione che la Commissione avrebbe emanato nei confronti della Mega Limburg, che ha agito unicamente contro la ABN.
- 41 La ricorrente contesta questo motivo. A seguito della decisione, i segreti commerciali e le informazioni riservate relative alla Postbank risulterebbero divulgati mediante la produzione della comunicazione degli addebiti nella causa Mega Limburg/ABN al pari della sua produzione nella causa NUON/Postbank, così come in altre cause. Il fatto che essa non sia parte di uno dei due procedimenti nazionali di cui trattasi sarebbe dunque irrilevante.

Giudizio del Tribunale

- 42 Questo terzo motivo di irricevibilità, vertente sulla mancanza di interesse ad agire in capo alla ricorrente, è manifestamente privo di fondamento. La produzione della comunicazione degli addebiti nell'ambito di un procedimento nazionale in cui la Postbank non sia parte determina infatti la trasmissione di informazioni, eventualmente riservate, al pari della produzione dello stesso documento in un procedimento nazionale in cui la ricorrente è parte. Pertanto, la circostanza che la Postbank non sia parte in uno dei due procedimenti nazionali di cui trattasi è assolutamente irrilevante ai fini dell'interesse ad agire della ricorrente.

43 Ne consegue che il terzo motivo di irricevibilità dev'essere disatteso.

*Sul quarto motivo di irricevibilità, vertente sulla mancanza di oggetto della contro-versia*

Sintesi degli argomenti delle parti

44 Nella controreplica, la convenuta afferma che il presente ricorso è divenuto completamente privo di oggetto, atteso che, il 16 febbraio 1995, il Gerechtshof di Amsterdam ha pronunciato due sentenze definitive nei procedimenti nazionali di cui trattasi, Mega Limburg/ABN e NUON/Postbank. Essendo terminati i procedimenti nell'ambito dei quali i documenti in parola sono stati prodotti, la domanda di annullamento proposta dalla ricorrente sarebbe ormai priva di oggetto.

45 Rispondendo ai quesiti posti dal Tribunale, la ricorrente ha dichiarato di mantenere un interesse attuale all'annullamento della decisione, in quanto diverse imprese denunciante o intervenute nel procedimento amministrativo sono in possesso della comunicazione degli addebiti. Tali società potrebbero sempre decidere di utilizzare il documento controverso dinanzi al giudice olandese a sostegno dei propri argomenti. Già due di loro avrebbero avviato un procedimento contro la Postbank, che sarebbe attualmente pendente dinanzi al Gerechtshof di Amsterdam. Esse avrebbero dedotto gli stessi argomenti già invocati dalla NUON e dalla Mega Limburg nelle cause appena conclusesi, prospettando l'eventualità di produrre la comunicazione degli addebiti di cui trattasi. L'annullamento della decisione impugnata avrebbe quindi l'effetto di impedire la trasmissione di tale documento alle autorità giudiziarie nazionali, nonché qualunque ulteriore divulgazione delle informazioni riservate ivi contenute.

46 La Postbank rammenta peraltro che, come espressamente dichiarato dalla Corte, il ricorrente vanta un interesse sufficiente ad impugnare una decisione allorché abbia ragione di temere che l'asserita illegittimità si ripeta (sentenze della Corte 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione, Racc. pag. 777; 26 aprile 1988, causa 207/86, Apesco/Commissione, Racc. pag. 2151, e Akzo Chemie/Commissione, citata).

## Giudizio del Tribunale

- 47 Nel caso di specie, i procedimenti nazionali nel corso dei quali le società NUON e Mega Limburg hanno prodotto la comunicazione degli addebiti, a seguito della decisione impugnata, sono stati definiti dalle sentenze del Gerechtshof di Amsterdam 16 febbraio 1995. Si tratta di sentenze definitive, atteso che nessuna delle parti le ha impugnatte dinanzi allo Hoge Raad dei Paesi Bassi. Risulta inoltre dagli atti di causa che il Gerechtshof, ai fini della propria sentenza, non ha preso in considerazione la comunicazione degli addebiti. La posizione processuale della Postbank non è stata pertanto assolutamente pregiudicata dalla trasmissione dei documenti di cui trattasi. La ricorrente non vanta più, quindi, alcun interesse — né attuale né potenziale — rispetto ai procedimenti nazionali nel corso dei quali la NUON e la Mega Limburg hanno prodotto il documento a seguito della decisione della Commissione.
- 48 Il Tribunale ritiene tuttavia che, come la ricorrente ha più volte ribadito, per iscritto e nel corso della trattazione orale, l'interesse di quest'ultima all'annullamento della decisione debba essere esaminato in relazione alla portata generale dell'atto di cui trattasi. Occorre osservare in proposito che, con la sua decisione 23 settembre 1994, la Commissione ha espressamente revocato il divieto, contenuto nella sua lettera 4 ottobre 1993, di produrre la comunicazione degli addebiti dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali, lasciando tuttavia sussistere il divieto di trasmettere lo stesso documento a terzi. Questa abolizione si fonda sul convincimento che manchi, a carico della Commissione, qualunque obbligo di vietare la trasmissione di tale documento e del verbale dell'audizione alle autorità giudiziarie nazionali. Essa produce quindi effetti precisi, consistenti nella soppressione di qualunque ostacolo alla detta trasmissione. La decisione impugnata deve essere pertanto interpretata nel senso che non verte sulla trasmissione dei citati documenti del procedimento amministrativo nell'ambito di un procedimento nazionale determinato, ma piuttosto sulla loro produzione dinanzi a qualunque giudice nazionale.
- 49 Pertanto, in considerazione della portata di tale decisione e del fatto che diverse imprese sono in possesso, in particolare, della comunicazione degli addebiti, non è escluso che esse possano avvalersene nel corso di altri procedimenti nazionali. In questa prospettiva, la ricorrente conserva un interesse attuale a mantenere il presente ricorso. Di conseguenza, la controversia non è priva di oggetto.

50 Risulta da quanto sopra che il quarto motivo di irricevibilità dev'essere disatteso.

### Nel merito

51 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce cinque motivi. Il primo motivo verte sulla violazione degli artt. 214 del Trattato e 20 del regolamento n. 17, il secondo su uno sviamento di potere, il terzo sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, il quarto sulla violazione dell'art. 190 del Trattato e, infine, il quinto sulla violazione degli artt. 185 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17.

*Sul primo motivo, vertente sulla violazione degli artt. 214 del Trattato e 20 del regolamento n. 17*

52 Il primo motivo si articola in due parti. In primo luogo, la ricorrente deduce che la Commissione, avendo autorizzato con lettera 23 settembre 1994 la NUON e la Mega Limburg a produrre dinanzi ai giudici nazionali la versione integrale della comunicazione degli addebiti e del verbale dell'audizione 28 ottobre 1993, ha violato l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17. In secondo luogo, la ricorrente deduce che la Commissione, avendo acconsentito alla trasmissione dei documenti di cui trattasi al Gerechtshof di Amsterdam, ha violato gli artt. 214 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17, atteso che questi documenti contengono brani qualificati come segreti commerciali tanto dalla ricorrente quanto dalla Commissione.

Sulla prima parte del primo motivo, vertente sulla violazione dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17

### — Sintesi degli argomenti delle parti

53 Nell'ambito di questa prima parte, la ricorrente deduce che la Commissione, avendo autorizzato — con lettera 23 settembre 1994 — due imprese terze a produrre dinanzi ai giudici nazionali la versione integrale della comunicazione degli

addebiti e del verbale dell'audizione 28 ottobre 1993, ha violato l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17, ai sensi del quale le informazioni raccolte nel corso del procedimento amministrativo «possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state richieste».

- 54 A sostegno della sua tesi essa sottolinea, preliminarmente, che la comunicazione degli addebiti e il verbale dell'audizione contengono informazioni tratte dalla notificazione della convenzione GSA o trasmesse alla Commissione in risposta a richieste di informazioni. Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 16 luglio 1992, causa C-67/91, Asociación Española de Banca privada e a., Racc. pag. I-4785; in prosieguo: la «sentenza AEB»), l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17 si applica non soltanto alle informazioni raccolte ai sensi degli artt. 11, 12, 13 e 14 del medesimo regolamento, bensì anche a quelle tratte dalle notificazioni. L'art. 20, n. 1, sarebbe quindi applicabile alla fattispecie.
- 55 La ricorrente osserva poi, in primo luogo, che le informazioni di cui trattasi sono state utilizzate nell'ambito di procedimenti nazionali, vale a dire al di fuori del procedimento avviato dinanzi alla Commissione. Un'utilizzazione del genere sarebbe quindi in contrasto con il citato art. 20, n. 1 (sentenza AEB, citata, punto 38, e sentenza 19 maggio 1994, causa C-36/92 P, SEP/Commissione, Racc. pag. I-1911, punti 25 e seguenti).
- 56 La Postbank deduce in secondo luogo che, benché il divieto enunciato dall'art. 20, n. 1, non sia direttamente rivolto ai giudici degli Stati membri, essi sono nondimeno tenuti a rispettarlo. L'utilizzazione, dinanzi a loro o da parte loro, delle informazioni raccolte dalla Commissione comporterebbe infatti la violazione del suo diritto al contraddittorio nonché del principio di tutela del legittimo affidamento che informa la collaborazione tra la Commissione e le imprese (sentenza AEB).
- 57 La ricorrente sostiene infine che, nel caso di specie, la Commissione è ripetutamente venuta meno ai principi da essa stessa definiti nel 1993 nella «comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione nell'applicazione

degli artt. 85 e 86 del Trattato CE» (GU C 39, pag. 6; in prosieguo: la «comunicazione sulla cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali» o «comunicazione»). Più precisamente, essa avrebbe trasgredito i principi di neutralità e di obiettività che informano i procedimenti giudiziari, venendo meno in particolare all'obbligo di non accogliere le richieste di informazioni non provenienti direttamente o indirettamente da un giudice nazionale.

58 La Commissione contesta tutti questi argomenti.

59 Essa sostiene preliminarmente che il riferimento, fatto da parte avversa, all'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17 non è corretto, in quanto la Postbank non le rimprovera di aver utilizzato in modo irregolare le informazioni raccolte, bensì piuttosto di averle divulgate. Orbene, secondo le conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella citata causa Akzo Chemie/Commissione, tale divulgazione rientrerebbe soltanto nell'ambito del n. 2 dello stesso articolo.

60 Il regolamento n. 17, inoltre, non sarebbe applicabile nella fattispecie, facendo esso riferimento soltanto ai procedimenti di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato dinanzi alla Commissione e alle autorità degli Stati membri. Esso conterrebbe solo norme relative ai rapporti tra la Commissione e le autorità nazionali (sentenza AEB). Non riguarderebbe pertanto i giudici nazionali che, nell'ambito di una controversia tra privati, siano chiamati ad applicare gli artt. 85 e 86 in forza del loro effetto diretto (sentenza della Corte 30 gennaio 1974, causa 127/73, BRT/SABAM, Racc. pag. 51). Inoltre, l'utilizzazione della comunicazione degli addebiti da parte di un giudice nazionale sarebbe compatibile tanto con il compito conferitogli di tutelare i diritti dei singoli nei rapporti giuridici disciplinati dagli artt. 85 e 86 del Trattato quanto con il principio di collaborazione tra i giudici nazionali e la Commissione. Né essa pregiudicherebbe il diritto al contraddittorio delle imprese.

61 Per quanto riguarda la censura vertente sull'inosservanza dei principi sanciti nella comunicazione sulla cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali, la convenuta replica che tale comunicazione non si applica al caso di specie. Essa farebbe

riferimento, infatti, piuttosto all'ipotesi in cui un giudice nazionale chieda informazioni alla Commissione. Nel caso di specie una parte terza, estranea al procedimento amministrativo e in possesso di un documento di quest'ultimo, l'avrebbe prodotto dinanzi al giudice nazionale. Un'ipotesi del genere sarebbe disciplinata dalle norme processuali degli Stati membri e non dal diritto comunitario.

## — Giudizio del Tribunale

62 Nell'ambito della prima parte del primo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17, che impone il divieto di utilizzare le informazioni raccolte ai sensi degli artt. 11, 12, 13 e 14 per uno scopo diverso da quello in vista del quale sono state richieste. Tale divieto implica l'impossibilità per la Commissione e per le autorità nazionali che legalmente dispongono di tali informazioni di avvalersene per un fine estraneo a quello per il quale sono state raccolte (v. sentenze AEB, punto 37, e SEP/Commissione, punto 28, citate).

63 Per accertare se, in un caso come quello di specie, l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17 comporti un obbligo per la Commissione di vietare alle imprese cui ha trasmesso taluni documenti del procedimento amministrativo di produrli in un procedimento giudiziario nazionale, occorre interpretare tale articolo alla luce del principio di leale collaborazione che, in forza dell'art. 5 del Trattato, informa i rapporti tra gli Stati membri e le istituzioni. La presente causa, infatti, propone un esempio di collaborazione tra la Commissione e i giudici nazionali, in quanto questi giudici, grazie alla produzione dei detti documenti ad opera di una delle parti nel procedimento giudiziario, potranno avvalersene nel valutare la sussistenza di eventuali violazioni degli artt. 85 e 86 del Trattato.

64 Il principio di leale collaborazione, sancito dal citato art. 5, impone alle istituzioni comunitarie, e soprattutto alla Commissione, incaricata di vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato, di cooperare attivamente con il giudice nazionale

che opera per reprimere infrazioni ad una disciplina comunitaria. Tale concorso, che si articola in forme diverse, può consistere, se del caso, nella comunicazione ai giudici nazionali di documenti acquisiti dalle istituzioni nell'esercizio delle loro funzioni (v. ordinanza della Corte 13 giugno 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, punti 16-22).

65 Nell'ambito di un procedimento di applicazione della normativa comunitaria sulla concorrenza, tale principio implica segnatamente, come si evince dalla giurisprudenza della Corte, che il giudice nazionale ha il diritto di informarsi presso la Commissione sullo stato del procedimento eventualmente iniziato, nonché quello di ottenere da tale istituzione i dati economici e giuridici che essa è in grado di fornirgli (sentenze della Corte 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis, Racc. pag. I-935, punto 53, e 12 dicembre 1995, cause riunite C-319/93, C-40/94 e C-224/94, Dijkstra e a., Racc. pag. I-4471, punto 36).

66 Orbene, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, una collaborazione siffatta tra la Commissione e i giudici nazionali esula dall'ambito di applicazione del regolamento n. 17. Questo regolamento riguarda soltanto i rapporti tra la Commissione e le autorità degli Stati membri di cui all'art. 88 del Trattato, che esercitano competenze parallele a quelle della Commissione. Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, le autorità nazionali cui il regolamento in oggetto fa riferimento non includono affatto i giudici nazionali che applicano gli artt. 85 e 86 del Trattato in forza del loro effetto diretto (v., in proposito, sentenze della Corte BRT, citata, punti 15-20; 10 luglio 1980, causa 37/89, Marty, Racc. pag. 2481, punto 13, e 30 aprile 1986, cause riunite 209/84, 210/84, 211/84, 212/84 e 213/84, Asjes e a., Racc. pag. 1425, punti 55 e 56). Il citato art. 20, n. 1, pertanto, non può essere interpretato nel senso che impone alla Commissione di vietare alle imprese di produrre documenti del procedimento amministrativo nell'ambito di un procedimento giudiziario nazionale.

67 In ogni caso, se questa norma, che impone alla Commissione e alle autorità degli Stati membri di utilizzare le informazioni raccolte nel corso del procedimento amministrativo «soltanto per lo scopo per il quale sono state richieste», venisse

interpretata come vorrebbe la ricorrente, nel senso cioè che essa vieterebbe qualunque utilizzo da parte di un giudice nazionale delle informazioni raccolte, un'interpretazione del genere sarebbe non soltanto inconciliabile con il principio di leale collaborazione, ma anche lesiva dei diritti delle parti derivanti dall'effetto diretto degli artt. 85, n. 1, e 86 del Trattato nei rapporti tra singoli, diritti che i giudici nazionali devono tutelare (sentenza BRT/SABAM, citata, punto 16).

- 68 Vero è che un divieto del genere varrebbe a tutelare le imprese che vantino un interesse alla non divulgazione delle informazioni riservate, ed in particolare dei segreti commerciali forniti alla Commissione nel corso del procedimento amministrativo. Tuttavia, la tutela di tale interesse non può prevalere sul diritto delle imprese, in possesso delle informazioni, di difendersi nell'ambito di un procedimento giudiziario nazionale.
- 69 Un divieto siffatto non è peraltro indispensabile per tutelare i dati riservati e i segreti commerciali. Infatti, qualora tali documenti del procedimento amministrativo siano prodotti in un procedimento nazionale, i giudici nazionali sono tenuti a garantire la tutela delle informazioni riservate, ed in particolare dei segreti commerciali, in quanto, per garantire la piena efficacia delle norme di diritto comunitario in forza del principio di cooperazione sancito dall'art. 5 del Trattato, tali autorità debbono tutelare i diritti che le dette norme conferiscono ai singoli (v., in particolare, sentenza 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame, Racc. pag. I-2433, punti 18-21).
- 70 Una conclusione del genere non è in contrasto con la sentenza AEB, cui si richiama la ricorrente. In tale sentenza, infatti, la Corte muove dalla premessa che il regolamento n. 17 verte, in particolare, sulle «condizioni alle quali le autorità nazionali possono agire in modo da non intralciare i procedimenti condotti dalla Commissione, garantendone anzi l'efficacia nel rispetto dei diritti degli interessati» (punto 31). In applicazione di questo principio generale, la Corte ha dichiarato (punto 37) che le autorità degli Stati membri sono tenute, in quanto «legalmente dispongano» delle informazioni raccolte dalla Commissione nel corso del procedi-

mento amministrativo, a rispettare il segreto professionale, in conformità all'art. 20 del regolamento n. 17. Ha precisato (punti 42 e 43) che le dette autorità non possono avvalersi di tali informazioni come mezzi di prova, bensì esclusivamente come indizi atti a giustificare l'avvio di un procedimento nazionale. Orbene, sebbene nel dispositivo della sentenza nonché in diversi punti della motivazione relativi all'obbligo delle dette autorità nazionali di rispettare il segreto professionale la Corte faccia riferimento agli «Stati membri», un riferimento del genere non può essere interpretato nel senso che la Corte ha voluto imporre ai giudici nazionali gli stessi limiti opponibili alle autorità amministrative. Una tale interpretazione estensiva, infatti, travalicherebbe i termini della sentenza che, come risulta da quanto precede, riguarda esclusivamente i rapporti tra la Commissione e le autorità degli Stati membri che esercitino funzioni analoghe a quelle svolte dalla Commissione nel settore della concorrenza.

71 Né può ritenersi fondato l'argomento della ricorrente secondo il quale la decisione impugnata, autorizzando talune imprese ad utilizzare dinanzi ai giudici nazionali le informazioni raccolte nel corso del procedimento amministrativo, lederebbe il diritto al contraddittorio nonché il principio di tutela del legittimo affidamento che deve informare la collaborazione tra la Commissione e le imprese (v. punto 56, *in fine*).

72 Infatti, per quanto riguarda il diritto al contraddittorio della Postbank nell'ambito dei procedimenti nazionali, occorre rilevare che, quand'anche la produzione ad opera di una delle parti in tali procedimenti dei documenti recanti le informazioni citate fosse atta a pregiudicare la posizione delle imprese interessate, spetta tuttavia al giudice nazionale garantire, avvalendosi delle norme processuali interne, la tutela del diritto al contraddittorio di tali imprese. In proposito, in un caso come quello di specie, il giudice nazionale può, in particolare, tener conto della provvisorietà del parere espresso dalla Commissione nella comunicazione degli addebiti e della possibilità di sospendere il procedimento nazionale in attesa dell'adozione, da parte dell'istituzione, di una posizione definitiva. L'asserito effetto lesivo della trasmissione di taluni documenti ai giudici nazionali non giustifica quindi il fatto che la Commissione vieti sic et simpliciter tale produzione.

73 Analogamente, la produzione dei documenti di cui trattasi non pregiudica il diritto al contraddittorio della ricorrente nell'ambito del procedimento amministrativo. Il «legittimo affidamento» cui allude la Postbank riguarda, segnatamente secondo la giurisprudenza AEB richiamata dalla ricorrente, tanto il diritto delle imprese di essere informate e sentite, nell'ambito delle inchieste in materia di concorrenza, sugli scopi perseguiti dalla Commissione, quanto il diritto a che «le informazioni (...) raccolte non siano successivamente distratte dal contesto giuridico della richiesta [di informazioni]» (sentenza AEB, citata, punto 36). Orbene, il Tribunale ritiene che la trasmissione dei documenti di cui trattasi, in particolare della comunicazione degli addebiti, alle autorità giudiziarie nazionali non produca alcun effetto nell'ambito del procedimento amministrativo, atteso che tale trasmissione non priva le imprese interessate del diritto di essere informate e sentite dalla Commissione su tutti i dati di fatto e di diritto che compaiono nei detti documenti. Inoltre, come si evince da quanto precede, non essendo il regolamento n. 17 applicabile nell'ambito della collaborazione tra la Commissione e i giudici nazionali, i limiti che esso sancisce in ordine all'utilizzazione delle informazioni raccolte dalla Commissione non possono assolutamente essere imposti a tali giudici.

74 Infine, la ricorrente non può invocare un contrasto tra la decisione e la menzionata comunicazione sulla cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali, al fine di dimostrare, sotto un altro profilo, l'asserita violazione del citato art. 20, n. 1.

75 In tale comunicazione, in particolare nel capitolo intitolato «Cooperazione tra le giurisdizioni nazionali e la Commissione», quest'ultima istituzione ha riconosciuto, preliminarmente, di essere «tenuta, in forza dell'art. 5 del Trattato [come interpretato dall'ordinanza della Corte Zwartveld e a. e dalla sentenza della Corte Delimitis, citate], a cooperare lealmente con le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricati di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale» (v. punto 33). Ha dato pertanto indicazioni generali sull'esercizio del suo dovere di cooperazione e, segnatamente, sulle informazioni che essa intende fornire ai giudici nazionali. Al punto 42 della comunicazione, cui si richiama la ricorrente, la convenuta ha precisato in particolare che, in

ossequio ai principi di neutralità e di obiettività che informano i procedimenti giudiziari nazionali, essa «risponderà solo alle richieste di informazioni provenienti dal giudice nazionale che le siano rivolte direttamente (...) o indirettamente (...)».

- 76 Si desume quindi dal tenore stesso della comunicazione che la Commissione non si è imposta l'obbligo di vietare, alle imprese che partecipino al procedimento amministrativo, la produzione dinanzi ai giudici nazionali dei documenti ricevuti nel corso di tale procedimento, bensì ha soltanto inteso precisare come avrebbe trattato le domande di informazioni eventualmente rivolte da tali giudici o da una delle parti nel procedimento nazionale.
- 77 Da tutto quanto precede risulta che la prima parte del primo motivo non è fondata.

Sulla seconda parte del primo motivo, vertente sulla violazione degli artt. 214 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17

— Sintesi degli argomenti delle parti

- 78 Nell'ambito di questa seconda parte, la ricorrente deduce che, avendo acconsentito alla trasmissione della comunicazione degli addebiti al Gerechtshof di Amsterdam, la Commissione ha trasgredito gli artt. 214 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17, giacché il documento di cui trattasi contiene brani qualificati come segreti commerciali tanto dalla ricorrente quanto dalla Commissione.

79 Secondo la ricorrente, il divieto imposto dagli artt. 214 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17 si estende a qualunque divulgazione al di fuori dell'ambito del procedimento di applicazione del diritto della concorrenza avviato dinanzi alla Commissione e, conseguentemente, alla trasmissione a giudici nazionali di informazioni coperte dal segreto professionale (sentenza *Delimitis*, citata, punto 53, e comunicazione sulla cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali). Ne deriverebbe che la convenuta era tenuta a subordinare l'invio della comunicazione degli addebiti e del verbale dell'audizione alla NUON e alla Mega Limburg alla condizione (effettivamente indicata nella sua lettera 4 ottobre 1993) che tali documenti non venissero utilizzati nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali e che non fosse consentito a terzi di venirne a conoscenza, direttamente o indirettamente. In mancanza di ciò, essa avrebbe dovuto, conformemente alla citata sentenza *Akzo Chemie/Commissione*, consultare — prima di tale trasmissione — tutte le banche che avevano evidenziato la presenza di segreti commerciali nelle informazioni che avevano fornito.

80 La Commissione replica che gli artt. 214 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17 riguardano esclusivamente le informazioni che, per loro natura, sono coperte dal segreto professionale. Come afferma l'avvocato generale nelle conclusioni presentate nella citata causa *Akzo Chemie/Commissione*, tali informazioni devono rivestire una certa importanza e la loro divulgazione a terzi estranei all'impresa deve comportare per quest'ultima una serie di inconvenienti.

81 Nel caso di specie, non vi sarebbe alcuna divulgazione atta a produrre inconvenienti. La Commissione rileva, in proposito, che nella fattispecie l'obbligo di rispettare il segreto professionale è attenuato, atteso che non si tratta qui della produzione di un documento nell'ambito di un procedimento nazionale, bensì piuttosto della trasmissione di determinate informazioni ad imprese terze, cui l'art. 19 del regolamento n. 17 attribuisce il diritto di essere sentite. Orbene, in un caso del genere, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza *Akzo Chemie/Commissione*, citata, punto 27), «la Commissione può comunicare (...) informazioni protette dal segreto d'ufficio, ove tale comunicazione sia necessaria per il regolare svolgimento dell'istruttoria». Non vi sarebbe dunque alcuna violazione

degli artt. 20, n. 2, del regolamento n. 17 e 214 del Trattato. La successiva produzione della comunicazione degli addebiti da parte della NUON e della Mega Limburg dinanzi ai giudici nazionali riguarderebbe il giudice nazionale e non la Commissione, che non avrebbe la possibilità di impedirla né di autorizzarla. La valutazione dell'ammissibilità di tale produzione rientrerebbe quindi pertanto soltanto nell'orbita del diritto nazionale. In ogni caso, considerato che nella fattispecie il documento sarebbe stato prodotto nel corso di un procedimento giudiziario tra parti tutte in possesso del documento stesso, non vi sarebbe stata alcuna divulgazione ai sensi del citato art. 20, n. 2.

82 La Commissione rileva peraltro che la ricorrente le contesta non solo la violazione del segreto professionale, quale previsto dalle disposizioni richiamate, bensì anche la violazione del principio generale di tutela dei segreti commerciali. In proposito la convenuta afferma, in via principale, che i segreti commerciali contenuti nella comunicazione degli addebiti, ammettendo che esistano, hanno perduto la loro tutela allorché sono stati resi pubblici con la trasmissione del documento alla NUON e alla Mega Limburg. In subordine, essa sostiene che la versione della comunicazione degli addebiti trasmessa alla NUON e alla Mega Limburg non conteneva alcun segreto commerciale, posto che non comprendeva gli allegati alla comunicazione.

83 In proposito la ricorrente replica, in primo luogo, che nel caso di specie non le occorre richiamarsi alla violazione del principio generale di tutela dei segreti commerciali. La Commissione stessa avrebbe riconosciuto la presenza, nella comunicazione degli addebiti, di informazioni riservate coperte da segreto professionale. In secondo luogo, sostiene che la trasmissione alle società interessate, nel 1993, della comunicazione degli addebiti, la quale comportava una divulgazione limitata, e non generale, delle informazioni ivi contenute, non ha privato definitivamente tali informazioni della tutela loro spettante in forza del segreto professionale. La trasmissione ai giudici nazionali di tali informazioni nel 1994 avrebbe pertanto la natura di una violazione del segreto professionale.

## — Giudizio del Tribunale

- 84 Nell'ambito di questa seconda parte del primo motivo, la ricorrente deduce che la Commissione, non avendo vietato alla NUON e alla Mega Limburg di produrre dinanzi al Gerechtshof di Amsterdam la comunicazione degli addebiti del 14 gennaio 1993 e il verbale dell'audizione del 28 ottobre 1993, ha infranto tanto l'art. 214 del Trattato quanto l'art. 20, n. 2, del regolamento n. 17. La Commissione, per contro, sostiene di non aver affatto violato il segreto professionale, né divulgato segreti commerciali della Postbank, atteso che, in primo luogo, le disposizioni richiamate da parte avversa non troverebbero applicazione nel caso di specie e, in secondo luogo, i documenti di cui trattasi non conterrebbero alcun segreto che abbia conservato una qualsivoglia importanza commerciale.
- 85 Per statuire su questa seconda parte del primo motivo, occorre rammentare preliminarmente le disposizioni, rilevanti nella fattispecie, relative al segreto professionale che vincola la Commissione nell'ambito del procedimento di applicazione della normativa comunitaria sulla concorrenza. L'art. 214 del Trattato dispone che «I membri delle istituzioni della Comunità, i membri dei comitati e parimenti i funzionari e agenti della Comunità sono tenuti, anche dopo la cessazione dalle loro funzioni, a non divulgare le informazioni che per loro natura sono protette dal segreto professionale e in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi». Inoltre, l'art. 20, n. 2, del regolamento n. 17 prevede che: «Fatte salve le disposizioni degli artt. 19 e 21 [che riguardano, rispettivamente, l'audizione degli interessati e dei terzi e la pubblicazione delle decisioni], la Commissione e le autorità degli Stati membri competenti nonché i loro funzionari ed altri agenti sono tenuti a non divulgare le informazioni raccolte in applicazione del presente regolamento e che, per la loro natura, sono protette dal segreto professionale».
- 86 Le informazioni coperte da segreto professionale possono essere tanto informazioni riservate quanto segreti commerciali. Il citato art. 214 del Trattato, infatti, si applica a tutte «le informazioni che per loro natura sono protette dal segreto professionale». Tale norma riguarda, in particolare, le informazioni «relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi». Esso fa quindi espressamente riferimento ad informazioni che, in via di

principio, dato il loro contenuto, sono riconducibili alla categoria dei segreti commerciali, quale enunciata dalla giurisprudenza della Corte (sentenza Akzo Chemie/Commissione, citata).

87 I segreti commerciali sono informazioni di cui non soltanto la divulgazione al pubblico, ma anche semplicemente la trasmissione ad un soggetto di diritto diverso da quello che ha fornito l'informazione può ledere gravemente gli interessi di quest'ultimo. Per giurisprudenza costante, in forza di un principio generale cui si ispirano le norme procedurali del diritto della concorrenza, «una tutela del tutto particolare» dev'essere garantita ai segreti commerciali, cui fanno espressamente riferimento gli artt. 19, n. 3, e 21, n. 2, del regolamento n. 17 (v., in particolare, sentenza della Corte Akzo Chemie/Commissione, citata, punti 28 e 29). Pertanto, allorché è chiamata a verificare, in un caso concreto, l'esistenza di segreti commerciali in documenti da trasmettere a terzi, la Commissione deve sottoporre tale trasmissione a un procedimento adeguato, atto a garantire il legittimo interesse delle imprese interessate a che i loro segreti commerciali non vengano divulgati.

88 Nel caso di specie, la ricorrente e le altre banche interessate hanno più volte dichiarato la presenza di informazioni riservate e di segreti commerciali nella comunicazione degli addebiti. In particolare, con lettera 27 ottobre 1993, indirizzata alla Commissione, e in sede di audizione, il 28 ottobre 1993, la NVB, l'associazione olandese delle banche, aveva protestato contro l'invio della comunicazione degli addebiti alla NUON e alla Mega Limburg, deducendo appunto che la comunicazione conteneva segreti commerciali e che pertanto un documento del genere non poteva essere trasmesso, nella sua versione integrale, ad imprese terze. Inoltre, dopo che la Commissione ha espressamente rimosso, con lettera 23 settembre 1994, ogni ostacolo alla produzione in giudizio di tale documento da parte della NUON e della Mega Limburg, la Postbank le ha chiesto di riconsiderare tale decisione, rammentando che la comunicazione degli addebiti si fondava su informazioni che la NVB ed essa stessa avevano «espressamente qualificato come segreti commerciali». La Commissione, dal canto suo, ritiene al contrario che la versione della comunicazione degli addebiti trasmessa alla NUON e alla Mega Limburg, essendo priva degli allegati, non contenga alcun segreto commerciale. Peraltro, malgrado le contestazioni della ricorrente e della NVB, la Commissione ha trasmesso tale documento alla NUON e alla Mega Limburg. Successivamente, non ha informato le banche interessate del fatto che le due imprese citate le avevano

chiesto di poter produrre tale documento nell'ambito di un procedimento nazionale e, infine, le ha informate della propria risposta affermativa soltanto dopo aver comunicato la decisione impugnata alla NUON e alla Mega Limburg.

89 Per valutare se, in questo contesto, la condotta della Commissione comporti una violazione del segreto professionale, come sostiene la Postbank, occorre rilevare che gli artt. 214 del Trattato e 20, n. 2, del regolamento n. 17 non impongono alla Commissione di vietare alle imprese terze di produrre, nell'ambito di un procedimento giudiziario nazionale, i documenti — ricevuti nel corso del procedimento dinanzi alla Commissione — contenenti informazioni riservate e segreti commerciali. Queste norme, pur impedendo alle imprese di trasmettere tali documenti a terzi, non vietano affatto la loro comunicazione ai giudici nazionali. Da una parte, infatti, l'art. 20, n. 2, non è applicabile al caso di specie in quanto, come già sottolineato, qualunque forma di collaborazione, diretta o indiretta, tra la Commissione e le autorità giudiziarie nazionali esula dall'ambito di applicazione di tale regolamento. D'altra parte, l'art. 214 del Trattato, che impedisce a tutti i funzionari e agli agenti delle istituzioni di rivelare a terzi informazioni riservate e segreti commerciali, non può essere interpretato nel senso che la Commissione, in ossequio al suo obbligo di rispettare il segreto professionale, sarebbe tenuta a vietare alle imprese qualunque produzione, dinanzi ai giudici nazionali, di documenti ricevuti nel corso del procedimento amministrativo. Un'interpretazione del genere potrebbe compromettere la collaborazione tra le autorità giudiziarie nazionali e le istituzioni comunitarie, quale configurata dall'art. 5 del Trattato, e soprattutto pregiudicare il diritto degli operatori economici ad una tutela giurisdizionale effettiva. Più precisamente, in un caso come quello di specie, tale interpretazione priverebbe talune imprese della tutela, da parte dei giudici nazionali, dei diritti loro attribuiti in forza dell'effetto diretto degli artt. 85 e 86 del Trattato.

90 Tuttavia, nell'offrire la propria collaborazione ai giudici nazionali, la Commissione non può in nessun caso attenuare le garanzie conferite ai singoli dalle disposizioni comunitarie relative al segreto professionale (v. sentenza *Delimitis*, citata, punto 53). Il rispetto di tali garanzie impone alla Commissione, allorché è investita della domanda di un'impresa che voglia avvalersi della facoltà di produrre dinanzi a tali giudici documenti contenenti informazioni riservate e segreti commerciali, di adottare tutte le precauzioni necessarie affinché non venga minimamente leso il diritto delle imprese interessate alla tutela delle dette informazioni, mediante e nel corso

della trasmissione dei documenti al giudice nazionale. Siffatte precauzioni possono consistere, in particolare, nel segnalare a quest'ultimo i documenti o i brani di documenti contenenti informazioni riservate o segreti commerciali. Come è già stato ricordato, spetta poi al giudice nazionale tutelare la natura riservata o di segreto commerciale di tali informazioni.

91 In particolare, in un caso come quello di specie in cui, nel corso del procedimento amministrativo, le imprese interessate hanno invocato l'esistenza di segreti commerciali, la Commissione, in ossequio al principio generale enunciato nella citata sentenza *Akzo Chemie/Commissione*, deve porre tali imprese in grado di far valere il loro punto di vista. In particolare, deve offrire loro la possibilità di indicare i brani dei documenti la cui trasmissione al giudice nazionale, in mancanza di precauzioni, potrebbe cagionare loro un danno, nonché di precisare la natura e la portata di tale danno.

92 Risulta da quanto sopra che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, nell'ambito del procedimento di applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza la Commissione non infrange, in via di principio, l'art. 214 del Trattato allorché omette di vietare la comunicazione ai giudici nazionali di documenti contenenti informazioni riservate e segreti commerciali. L'istituzione viene meno al proprio obbligo di rispettare il segreto professionale solo qualora consenta la trasmissione di tali documenti alle autorità giudiziarie nazionali senza adottare le precauzioni necessarie, ivi comprese, se del caso, quelle di natura processuale, al fine di tutelare l'eventuale natura riservata o di segreto commerciale di tali informazioni.

93 Tuttavia, in taluni casi, può accadere che, quantunque la Commissione abbia adottato tutte le citate precauzioni, la tutela dei terzi e delle Comunità non possa essere pienamente garantita. In queste ipotesi eccezionali la Commissione può, secondo la giurisprudenza della Corte, rifiutare la comunicazione di documenti alle autorità giudiziarie nazionali. Questo diniego è giustificato esclusivamente qualora costituisca l'unico provvedimento idoneo a garantire la «tutela dei diritti dei terzi», che spetta in via di principio ai giudici nazionali, oppure «qualora la divulgazione di

tali elementi possa ostacolare il funzionamento e l'indipendenza delle Comunità», valutazione questa che rientra, per contro, nella competenza esclusiva delle istituzioni comunitarie interessate (v., in proposito, ordinanza della Corte 6 dicembre 1990, Zwartveld e a., citata, punti 10 e 11, nonché sentenza della Corte 7 novembre 1985, causa 145/83, Adams/Commissione, Racc. pag. 3539, punti 43 e 44).

94 Nel caso di specie, in cui le banche, parti del procedimento amministrativo, hanno ripetutamente manifestato la propria opposizione all'eventuale divulgazione delle informazioni contenute in particolare nella comunicazione degli addebiti, è gioco-forza constatare che la Commissione, quand'anche avesse inteso contestare la presenza di segreti commerciali nei documenti di cui trattasi, avrebbe dovuto esaminare attentamente il punto di vista di queste imprese in merito alla produzione in giudizio di tali documenti, adottando tutte le precauzioni necessarie al fine di tutelare l'interesse delle imprese stesse alla non divulgazione delle informazioni ivi contenute. Più precisamente, in considerazione del fatto che, nel corso del procedimento amministrativo, l'istituzione aveva trasmesso la comunicazione degli addebiti alla NUON e alla Mega Limburg senza dare la possibilità alle società interessate, in particolare alla Postbank, di far valere il loro punto di vista in ordine all'esistenza, nel documento, di segreti commerciali (in contrasto con la citata sentenza Akzo Chemie/Commissione, punto 29) e che, d'altra parte, la NVB aveva segnalato la presenza di tali segreti dopo aver avuto conoscenza della trasmissione della comunicazione degli addebiti alle dette imprese, la convenuta avrebbe dovuto informare le banche, cui il documento si riferiva, della domanda della NUON e della Mega Limburg vertente sulla produzione della comunicazione degli addebiti e del verbale dell'audizione nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali. Inoltre, alla luce delle eventuali osservazioni delle banche in ordine alla presenza, in tali documenti, di segreti commerciali, essa avrebbe dovuto immediatamente notificare a tali banche una decisione debitamente motivata.

95 Poiché la Commissione era tenuta, ai fini della trasmissione della comunicazione degli addebiti e del verbale dell'audizione alle imprese terze, a seguire il procedimento indicato dalla Corte nella citata sentenza Akzo Chemie/Commissione, e ha omesso di farlo, essa era anche tenuta in seguito, a maggior ragione, dopo che talune imprese le avevano chiesto l'«autorizzazione» a produrre i detti documenti nell'ambito di procedimenti giudiziari nazionali, ad adottare i provvedimenti necessari per evitare qualunque rischio di divulgazione dei segreti commerciali eventualmente contenuti in tali documenti. Orbene, risulta dagli atti di causa che la

convenuta non ha informato la ricorrente di questa domanda della NUON e della Mega Limburg e che ha comunicato la propria risposta affermativa alla NVB soltanto quattro giorni dopo averla trasmessa alle dette imprese.

96 Ne consegue che, nel caso di specie, la Commissione, omettendo di porre la Postbank in grado di dedurre il suo punto di vista in ordine alla produzione in giudizio dei documenti di cui trattasi ed omettendo altresì di adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire la natura riservata o di segreto commerciale delle informazioni di cui le banche interessate sollecitavano invece la tutela, è venuta meno al suo obbligo di segreto d'ufficio.

97 La seconda parte del primo motivo del presente ricorso è pertanto fondata.

98 Alla luce di quanto sopra, la decisione della Commissione contenuta nella lettera 23 settembre 1994, confermata con lettera 3/4 ottobre 1994, dev'essere annullata, senza che occorra statuire sugli altri motivi dedotti dalla ricorrente.

### Sulle spese

99 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è rimasta soccombente e la ricorrente ha concluso in questo senso, la convenuta dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione contenuta nelle sue lettere 23 settembre 1994 e 3/4 ottobre 1994, inviate rispettivamente alle imprese NUON Veluwse Nutsbedrijven NV e Maatschappij Elektriciteit en Gas Limburg NV e al legale della Postbank NV, è annullata.
- 2) La Commissione è condannata alle spese.

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 settembre 1996.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Saggio