

Cause riunite T-213/01 e T-214/01

**Österreichische Postsparkasse AG e Bank für Arbeit und
Wirtschaft AG**

contro

Commissione delle Comunità europee

«Ricorso di annullamento — Concorrenza — Regolamento n. 17 — Regolamento (CE) n. 2842/98 — Decisione 2001/462/CE, CECA — Consigliere-uditore — Atto produttivo di effetti giuridici — Ricevibilità — Interesse legittimo — Qualità di richiedente o di denunciante — Cliente finale acquirente dei beni o dei servizi — Accesso alle comunicazioni degli addebiti — Informazioni riservate — Interesse sufficiente»

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) 7 giugno 2006 II - 1609

Massime della sentenza

1. *Ricorso di annullamento — Interesse ad agire*
(Art. 230, quarto comma, CE e 233 CE)
2. *Ricorso di annullamento — Atti impugnabili — Atti produttivi di effetti giuridici obbligatori*
(Art. 230, quarto comma, CE)

3. *Ricorso di annullamento — Atti impugnabili*
(Art. 230, quarto comma, CE; regolamenti del Consiglio n. 17, art. 3, n. 2, e n. 2842/98, art. 7; decisione della Commissione 2001/462, art. 9, secondo comma)
4. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Riconoscimento della qualità di denunciante*
(Regolamenti del Consiglio nn. 17 e 2842/98)
5. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Esame delle denunce*
(Artt. 81 CE e 82 CE; regolamento del Consiglio n. 17, art. 3, n. 2)
6. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Diritti dei denunciati*
(Artt. 81 CE e 82 CE; regolamenti del Consiglio n. 17, art. 10, nn. 3 e 6, e n. 2842/98, artt. 7 e 8; decisione della Commissione 2001/462, art. 12, n. 4)
7. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Diritti dei denunciati*
(Regolamento del Consiglio n. 2842/98, art. 7)
8. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Consultazione del fascicolo*
(Comunicazione della Commissione 97/C 23/03)

1. Il ricorso di annullamento intentato da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo e in quanto il ricorrente ha interesse a che sia annullato l'atto impugnato. Un siffatto interesse sussiste solo se l'annullamento dell'atto è tale, di per sé, da produrre conseguenze giuridiche.

A tal riguardo, secondo l'art. 233 CE, l'istituzione dalla quale promana l'atto annullato è tenuta ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza implica. Tali misure non hanno ad oggetto la scomparsa dell'atto dall'ordi-

namento giuridico comunitario, poiché tale scomparsa è la conseguenza dello stesso annullamento da parte del giudice. Esse riguardano, in particolare, la cancellazione degli effetti prodotti dall'atto di cui trattasi e che sono inficiati dalle illegittimità constatate. L'annullamento di un atto già eseguito è sempre idoneo a produrre conseguenze giuridiche. Infatti, l'atto ha potuto produrre effetti giuridici durante il periodo nel corso del quale è stato in vigore e tali effetti non sono necessariamente scomparsi in ragione dell'annullamento dell'atto. Parimenti, l'annullamento di un atto consente di evitare che l'illegittimità da cui esso è affetto non si riproduca in avvenire. Per tali ragioni, una sentenza di annullamento è la base a partire dalla quale l'istituzione di cui trattasi può essere indotta ad effettuare un ripristino

adeguato della situazione del ricorrente o a evitare di adottare un atto identico.

Ne consegue che, nell'ambito di un procedimento di infrazione alle norme in materia di concorrenza, il fatto che una comunicazione degli addebiti sia stata trasmessa a un terzo denunciante dopo la presentazione di un ricorso di annullamento, inteso a contestare la legittimità delle decisioni sulla cui base tale trasmissione è stata effettuata, non ha come conseguenza quella di privare del suo oggetto il detto ricorso. Infatti, l'eventuale annullamento della decisione controversa è di per sé idoneo a produrre conseguenze giuridiche sulla situazione delle imprese interessate dal procedimento, in particolare evitando il rinnovo di una siffatta prassi da parte della Commissione e rendendo illegittima l'utilizzazione della comunicazione degli addebiti, che sarebbe stata irregolarmente trasmessa al citato terzo.

(v. punti 53-55)

2. Costituiscono atti impugnabili con un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi del ricorrente, modificandone in misura rilevante la situazione giuridica.

In linea di principio, i provvedimenti intermedi, il cui obiettivo è quello di preparare la decisione definitiva, non costituiscono pertanto atti impugnabili. Tuttavia, dalla giurisprudenza risulta che gli atti adottati nel corso della fase preparatoria, che costituiscono di per sé anche il momento conclusivo di un procedimento speciale distinto da quello attraverso il quale la Commissione perviene ad adottare la decisione nel merito e che producono effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, costituiscono essi pure atti impugnabili.

Pertanto, la decisione della Commissione che informa un'impresa chiamata in causa in un procedimento di infrazione del fatto che le informazioni da essa trasmesse non sono coperte dal trattamento riservato garantito dal diritto comunitario e, pertanto, possono essere comunicate a un terzo denunciante, produce effetti giuridici nei confronti dell'impresa di cui trattasi, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, in quanto nega ad essa il beneficio di una tutela prevista dal diritto comunitario, e riveste un carattere definitivo e indipendente dalla decisione definitiva che constata un'infrazione alle norme in materia di concorrenza.

Inoltre, la possibilità di cui l'impresa dispone di promuovere un ricorso avverso la decisione definitiva che accerta un'infrazione alle norme in

materia di concorrenza non è di per sé idonea a conferire alla stessa una protezione adeguata dei suoi diritti in tale materia. Da un lato, il procedimento amministrativo può non approdare ad una decisione di accertamento dell'infrazione. Dall'altro, il ricorso consentito avverso siffatta decisione, qualora questa dovesse intervenire, non fornisce comunque all'impresa lo strumento per prevenire gli effetti irreversibili che una comunicazione irregolare di taluni suoi documenti produrrebbe.

Una siffatta decisione è pertanto idonea a costituire oggetto di un ricorso di annullamento.

(v. punti 64-66)

3. La decisione di un consigliere-uditore, adottata in base all'art. 9, secondo comma, della decisione 2001/462, relativa al mandato dei consiglieri-auditori per taluni procedimenti in materia di concorrenza, la quale autorizzi la trasmissione della versione non riservata della comunicazione degli addebiti relativa a un'impresa interessata da un procedimento per violazione delle norme in materia di concorrenza a un terzo denunciante, costituisce il termine ultimo di un procedimento speciale distinto dal procedimento generale di applicazione dell'art. 81 CE, in quanto fissa definitivamente la posizione della Commissione circa la questione della trasmissione della versione non riservata della comunicazione degli addebiti al

citato terzo denunciante. Una tale decisione implica necessariamente il previo riconoscimento della verifica di richiedente, titolare di un interesse legittimo, del terzo denunciante ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17, essendo questa la qualifica del detto terzo dalla quale deriva il diritto alla trasmissione della comunicazione degli addebiti, in applicazione dell'art. 7 del regolamento n. 2842/98, relativo alle audizioni in taluni procedimenti a norma dell'articolo [81 CE] e dell'articolo [82 CE].

Ne consegue che l'impresa interessata dal procedimento può contestare nel suo ricorso sia la decisione del consigliere-uditore di trasmettere la versione non riservata della comunicazione degli addebiti al terzo denunciante, come pure l'elemento indispensabile che è alla base di tale decisione, e cioè il riconoscimento da parte della Commissione dell'interesse legittimo del detto terzo, in applicazione dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17. In mancanza, la citata impresa non sarebbe in grado di impedire che gli addebiti della Commissione, formulati nei suoi confronti, vengano portati a conoscenza di un terzo che ha presentato una domanda o una denuncia, che non risultasse titolare dell'interesse legittimo richiesto dalla normativa comunitaria, o — nell'ipotesi in cui tale trasmissione abbia già avuto luogo — di chiedere che sia dichiarato illegittimo l'utilizzo da parte del detto terzo delle informazioni di cui trattasi.

(v. punti 71-72, 78)

4. I regolamenti n. 17 e n. 2842/98, relativo alle audizioni in taluni procedimenti a norma dell'articolo [81 CE] e dell'articolo [82 CE], non richiedono, ai fini del riconoscimento della qualifica di richiedente o di denunciante, che la domanda o la pronuncia di cui trattasi si trovi all'origine dell'avvio, da parte della Commissione, del procedimento di infrazione, e in particolare della fase di inchiesta preliminare. Le persone fisiche o giuridiche che fanno valere un interesse legittimo a che la Commissione constati un'infrazione alle norme in materia di concorrenza possono presentare pertanto una domanda o una denuncia a tal fine anche una volta aperta, d'ufficio o su domanda altrui, la fase di previa inchiesta del procedimento d'infrazione. Altrimenti, a persone aventi un siffatto interesse legittimo verrebbe impedito l'esercizio, durante lo svolgimento del procedimento, dei diritti processuali connessi con la qualifica di richiedente o di denunciante.

I citati regolamenti hanno fissato, a seconda dell'intensità della lesione arrecata agli interessi, una graduazione nella partecipazione ad un procedimento di infrazione delle persone fisiche o giuridiche diverse dalle imprese, nei cui confronti la Commissione ha formulato determinati addebiti. Essi distinguono a tal riguardo, in primo luogo, il «richiedente o il denunciante» che hanno fatto valere un interesse legittimo, ai quali la Commissione invia una copia della versione non riservata degli addebiti, qualora essa contesti addebiti aventi ad oggetto una questione per la quale è stata investita della domanda o della denuncia in esame (art. 3, nn. 1 e 2, del

regolamento n. 17 e artt. 6-8 del regolamento n. 2842/98); in secondo luogo, il «terzo che dimostri di avere un interesse sufficiente», il quale, se chiede di essere sentito, ha diritto a che la Commissione lo informi per iscritto della natura e dell'oggetto del procedimento, in modo da poter comunicare ad essa per iscritto le sue osservazioni (art. 19, n. 2, del regolamento n. 17 e art. 9, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2842/98); in terzo luogo, infine, gli «altri terzi», ai quali la Commissione può offrire l'occasione di esprimere oralmente le loro osservazioni (art. 9, n. 3, del regolamento n. 2842/98).

Ogni richiedente o denunciante che ha fatto valere un interesse legittimo ha il diritto, pertanto, di ricevere una versione non riservata della comunicazione degli addebiti. Per quanto riguarda terzi che dimostrino un interesse sufficiente, non può essere escluso che la Commissione, se le circostanze della fattispecie lo giustificano e senza esservi pertanto obbligata, possa trasmettere loro una versione non riservata della comunicazione degli addebiti, affinché siano pienamente in grado di farle pervenire utilmente le loro osservazioni sulle asserite infrazioni oggetto del procedimento di cui trattasi. Al di fuori di queste due ipotesi, nell'ambito del regolamento n. 2842/98 non è previsto che la Commissione trasmetta la comunicazione degli addebiti a persone fisiche o giuridiche diverse dalle imprese nei

confronti delle quali tali addebiti sono stati formulati.

(v. punti 91, 106-108)

5. Un cliente finale, acquirente di beni o di servizi, può soddisfare il concetto di interesse legittimo ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 17. Infatti il cliente finale, che dimostri di essere stato danneggiato o di poterlo essere nei suoi interessi economici in ragione della restrizione di concorrenza in esame, ha un interesse legittimo, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 17, per presentare una domanda o una denuncia al fine di far constatare dalla Commissione un'infrazione agli artt. 81 CE e 82 CE.

Il riconoscimento della qualifica di richiedente o di denunciante di un cliente finale dipende pertanto dal fatto che questo sia suscettibile di subire un pregiudizio economico in ragione delle pratiche in oggetto, e non pertanto dalla sua partecipazione su ciascuno dei mercati oggetto dell'inchiesta della Commissione.

A questo proposito, le norme intese ad assicurare che la concorrenza nel mercato interno non venga falsata hanno come scopo ultimo quello di accrescere

il benessere del consumatore. Tale finalità risulta in particolare dalla formulazione dell'art. 81 CE. Infatti, benché il divieto posto nel n. 1 di tale disposizione possa essere dichiarato inapplicabile a intese che contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti di cui trattasi o a promuovere il progresso tecnico o economico, tale possibilità, prevista dall'art. 81, n. 3, CE, è soggetta in particolare alla condizione che un'equa parte del profitto che ne deriva sia riservata agli utenti dei detti prodotti. Il diritto e la politica della concorrenza hanno pertanto un impatto innegabile sugli interessi economici concreti di clienti finali, acquirenti di beni o di servizi. Orbene, il riconoscimento a siffatti clienti — che affermano di aver subito un pregiudizio economico in ragione di un contratto o di un comportamento idoneo a restringere o a falsare la concorrenza — di un interesse legittimo a che la Commissione accerti un'infrazione agli artt. 81 CE e 82 CE contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del diritto della concorrenza.

Tale valutazione non si risolve nello svuotare di sostanza la nozione di interesse legittimo conferendole un senso eccessivamente lato, né apre la strada ad una asserita «azione popolare». Infatti, ammettere che un consumatore, che giustifichi una lesione dei propri interessi economici derivante da un'intesa da lui denunciata, possa avere, a tale titolo, un interesse legittimo ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17 non equivale a considerare che ogni persona fisica o giuridica disponga di un siffatto interesse.

Neanche le obiezioni, che deducono la moltiplicazione delle denunce e le difficoltà dei procedimenti amministrativi che deriverebbero dal riconoscimento della qualifica di richiedente o di denunciante a clienti finali, possono essere validamente invocate al fine di restringere il riconoscimento di un interesse legittimo relativamente a un cliente finale, che giustifichi di essere stato economicamente pregiudicato dalla prassi anticoncorrenziale che egli denuncia.

Poiché il terzo richiedente o denunciante deve affermare l'esistenza del suo interesse legittimo a far constatare un'infrazione alle disposizioni dell'art. 81 CE o dell'art. 82 CE, sulla Commissione grava di conseguenza l'obbligo di verificare che il terzo integri la detta condizione.

Infine, quando il richiedente dimostra un valido interesse legittimo, la Commissione non è tenuta a verificare la possibile esistenza di altre motivazioni presso il medesimo.

(v. punti 114-118, 124, 131)

6. I regolamenti n. 17 e n. 2842/98, relativo alle audizioni in taluni procedimenti a norma dell'articolo [81 CE] e dell'arti-

colo [82 CE], non prevedono un termine specifico affinché un terzo richiedente o denunciante che dimostri un interesse legittimo eserciti il suo diritto di ricevere gli addebiti e di essere sentito nell'ambito di un procedimento di infrazione. Inoltre, la decisione 2001/462, relativa al mandato dei consiglieri-auditori per taluni procedimenti in materia di concorrenza, consente di ascoltare il richiedente o il denunciante in qualsiasi momento del procedimento, in quanto prevede espressamente all'art. 12, n. 4, che, tenuto conto della necessità di garantire il diritto al contraddittorio, il consigliere-uditore può «consentire a persone e associazioni di persone o di imprese di presentare osservazioni scritte anche successivamente all'audizione orale». Da ciò consegue che il diritto di un richiedente o di un denunciante alla trasmissione degli addebiti e ad essere sentito nel procedimento amministrativo di accertamento di un'infrazione agli artt. 81 CE e 82 CE può essere esercitato fintantoché il procedimento è in corso.

Inoltre, l'art. 10, n. 3, del regolamento n. 17 prevede che il comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti dev'essere sentito prima di ogni decisione da prendere in seguito ad una delle procedure di constatazione di infrazione agli artt. 81 CE e 82 CE. Orbene, una siffatta consultazione rappresenta l'ultimo stadio del procedimento prima dell'adozione della decisione. Pertanto, per tutto il tempo che il comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti non avrà

dato il parere previsto dall'art. 10, n. 6, del regolamento n. 17, sul progetto di decisione trasmesso dalla Commissione, il richiedente o il denunciante non può considerarsi decaduto dal diritto di ricevere gli addebiti e di essere sentito. Infatti, fintantoché il comitato consultivo non avrà dato il suo parere, nulla osta a che la Commissione possa esaminare le osservazioni dei terzi e possa ancora modificare, alla luce di tali osservazioni, la sua posizione.

(v. punti 148-149)

7. La Commissione non è tenuta a restringere, sulla base di semplici sospetti circa un eventuale uso abusivo degli addebiti, il diritto alla trasmissione delle comunicazioni degli addebiti previsto dall'art. 7 del regolamento n. 2842/98, relativo alle audizioni in taluni procedimenti a

norma dell'articolo [81 CE] e dell'articolo [82 CE], a favore di un terzo richiedente che dia valida giustificazione di un interesse legittimo.

(v. punto 189)

8. La comunicazione della Commissione relativa alle regole procedurali interne per l'esame delle domande di accesso al fascicolo nei casi di applicazione degli articoli [81 CE] e [82 CE], degli articoli 65 e 66 del Trattato CEEA e del regolamento n. 4064/89 del Consiglio, non sancisce un diritto assoluto alla riservatezza dei documenti appartenenti al patrimonio di un'impresa, per i quali questa esiga che non siano divulgati a terzi.

(v. punto 213)