che costituirà lo sbocco ultimo del procedimento amministrativo disciplinato dai regolamenti nn. 17 e 99/63, i quali non sono, di per sé, impugnabili con ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

Anche se il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento con cui possono essere inflitte sanzioni costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario che va osservato in ogni caso, l'eventuale violazione dei suddetti diritti consistente nel diniego dell'accesso al fascicolo resta circoscritta al procedimento amministrativo previo in cui tale diniego viene opposto.

Qualora, nell'ambito di un ricorso proposto contro la decisione che pone fine al procedimento, il giudice comunitario dovesse accertare la sussistenza di un diritto ad accedere all'intero fascicolo, leso nel caso di specie, ed annullare la detta decisione per violazione dei diritti della difesa, sarebbe l'intero procedimento ad essere viziato da illegittimità. In tal caso la Commissione dovrebbe rinunciare a procedere oppure riaprire il procedimento, rispettando i diritti della difesa prima violati.

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
18 dicembre 1992 *

Nelle cause riunite T-10/92,

Cimenteries CBR SA, società di diritto belga, con sede in Bruxelles (Belgio), con gli avv. ti Michel Waelbroeck, Alexander Vandencasteele e Denis Waelbroeck, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

T-11/92,

Blue Circle Industries plc, società di diritto inglese, con sede in Londra (Regno Unito), con gli avv. ti Paul Lasok e Vivien Rose, barristers, del foro d'Inghilterra e del Galles, nonché dall'avv. Graham Child, solicitor of the Supreme Court, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Elvinger & Hoss, 15, Côte d'Eich,

* Lingue processuali: nelle cause T-10/92, T-12/92 e T-15/92: il francese; nella causa T-11/92: l'inglese.

T-12/92,

Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux, associazione di diritto francese, con sede in Parigi (Francia) con gli avv. ti Edouard Didier e Jean-Claude Rivalland, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Marc Loesch, 8, rue Sainte Zithe,

e T-15/92,

Fédération de l'industrie cimentière ASBL, associazione di diritto belga, con sede in Bruxelles (Belgio) con gli avv. ti Hans van Houtte e Onno W. Brouwer, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Marc Loesch, 8, rue Zithe,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Julian Currall, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto i ricorsi diretti all'annullamento di una o più decisioni contenute in varie lettere, inviate ai ricorrenti dalla Commissione nell'ambito dei procedimenti amministrativi IV/27.997 — CPMA e IV/33.126 e IV/33.322 — Cemento, in cui si nega loro l'accesso all'intero fascicolo e la comunicazione di tutti gli addebiti.

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

composto dai signori J.L. Cruz Vilaça, presidente, D.P.M. Barrington, J. Biancarelli, A. Saggio e A. Kalogeropoulos, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 24 novembre 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti

1 Il 25 aprile 1989 la Commissione procedeva d'ufficio a talune verifiche negli uffici di una decina di imprese o associazioni d'impresa di diversi Stati membri, nell'ambito di un'indagine sull'esistenza di accordi o di pratiche concertate nell'industria europea del cemento. Delle verifiche venivano effettuate anche presso altre imprese o associazioni d'imprese nei giorni o nelle settimane successive.

2 In base alla documentazione raccolta nel corso delle indagini ed alle informazioni fornite, ai sensi dell'art. 11 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204, in prosieguo: il «regolamento n. 17»), dalle imprese e dalle associazioni di imprese interessate, la Commissione perveniva alla conclusione che probabilmente esisteva un sistema di accordi o di pratiche concertate, tanto sul piano internazionale quanto sul piano nazionale, tra i produttori europei di cemento, sostenuti da alcune osservazioni di categoria nazionali ed internazionali. Questo sistema avrebbe mirato sostanzialmente a suddividere i mercati degli Stati membri, a mantenerli isolati ed a limitare le importazioni, tanto dell'area comunitaria quanto dei paesi terzi.

3 In questo contesto la Commissione decideva di instaurare dei procedimenti per l'accertamento di infrazioni dell'art. 85, n. 1, del Trattato CEE (IV/27. 997 — CPMA, IV/33. 126 e IV/33. 322 — Cemento) nei confronti di un gruppo di 76 imprese dell'industria del cemento, tra cui i ricorrenti. Nell'ambito di tali procedimenti la Commissione inviava, nel novembre del 1991, una comunicazione degli addebiti (in prosieguo: la «CA») a tutte le suddette imprese o associazioni di

imprese facendo loro carico di esser contravvenute all'art. 85, n. 1, del Trattato CEE ed informandole che avrebbero potuto incorrere in un'ammenda.

4 Nella CA la Commissione distingue essenzialmente due categorie di addebiti, concernenti, rispettivamente, comportamenti sul piano internazionale e su quello nazionale. Una prima categoria di addebiti riguarda riunioni che si sarebbero tenute presso il Cembureau, associazione europea di cui fanno parte le varie federazioni nazionali, e la messa in opera di talune iniziative concordate nel corso di dette riunioni. Una seconda categoria di addebiti riguarda comportamenti miranti alla ripartizione dei mercati nazionali tra i soli produttori dello Stato membro interessato e alla limitazione delle importazioni.

5 La CA si divide in due parti, ciascuna delle quali è composta di più capitoli. La prima parte, intitolata «I fatti», comprende nove capitoli. I primi due capitoli riguardano «Il mercato del cemento» e «Le organizzazioni internazionali di cementieri», mentre gli altri sette capitoli corrispondono all'analisi delle pratiche rilevate su altrettanti mercati nazionali. La seconda parte, intitolata «Valutazione giuridica» è, dal canto suo, divisa in tre sezioni, delle quali la prima riguarda l'applicabilità ai fatti controversi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CEE e comprende dieci capitoli. I tre capitoli iniziali riguardano gli accordi e le pratiche descritte nel capitolo 2 della prima parte («Le organizzazioni internazionali di cementieri») mentre i rimanenti sette capitoli si riferiscono agli accordi e alle pratiche descritte in ciascuno dei capitoli della prima parte dedicati all'esame di un mercato nazionale. Le altre due sezioni riguardano, rispettivamente, l'inapplicabilità dell'art. 85, n. 3, del Trattato CEE e l'applicabilità dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17.

6 Anche se si tratta di un unico documento, il testo della CA non veniva comunicato integralmente a ciascuna delle 76 imprese ed associazioni d'imprese interessate. Infatti, solo i capitoli relativi ai comportamenti sul piano internazionale (capitoli 1, 2, 10, 11 e 12) e le sezioni B e C della seconda parte della CA venivano portate a conoscenza di tutte le imprese ed associazioni di imprese interessate. I capitoli relativi ai comportamenti sul piano nazionale (capitolo 3-9 e 13-19) venivano comunicati solo alle imprese e alle associazioni di imprese ubicate nello Stato membro in

questione. Oltre ai capitoli che li riguardano, ai destinatari della CA veniva inviato il sommario completo della CA, nonché un elenco di tutti i documenti del fascicolo, con la menzione dei documenti che essi potevano consultare.

7 Dopo aver ricevuto la CA e l'elenco dei documenti che potevano consultare, diverse imprese e associazioni di imprese, tra le quali i ricorrenti, chiedevano alla Commissione di comunicare loro i capitoli inviati a ciascuno degli altri destinatari della CA, ma non a loro. Chiedevano inoltre alla Commissione di esser autorizzate a consultare l'intero fascicolo, ad eccezione dei documenti ad uso interno o a carattere riservato. In risposta a dette richieste, la Commissione comunicava, in particolare, ai ricorrenti, con varie lettere loro indirizzate nel dicembre 1991 e nel gennaio e febbraio 1992, che si rifiutava di trasmettere loro i capitoli della CA indirizzati a ciascuno degli altri destinatari e di consentire loro l'accesso ai documenti contenuti nel fascicolo diversi da quelli di cui già avevano potuto prendere visione. Richiamandosi alla connessione tra i due procedimenti, la Fédération de l'industrie cimentière (in prosieguo: la «FIC»), chiedeva inoltre alla Commissione di essere autorizzata a replicare con una sola memoria alla CA che le era già stata trasmessa e a quella che la Commissione intendeva inviarle circa l'accordo «Cement en Beton Stichting» (in prosieguo: l'«accordo CBS») comunicato il 14 gennaio 1975. Con lettere 27 gennaio e 12 febbraio 1992, la Commissione comunicava alla ricorrente che il procedimento in corso non riguardava l'accordo CBS. Successivamente essa respingeva le richieste della FIC miranti, da un lato, a far riunire il procedimento relativo all'accordo CBS e il procedimento dal quale è scaturita la presente causa e, dall'altro, a far prorogare il termine che le era stato imposto per replicare alla CA.

Procedimento

8 Così stando le cose, con atti introduttivi depositati nella cancelleria del Tribunale il 12, 14 e 17 febbraio 1992, rispettivamente, i ricorrenti Cimenteries CBR SA (in prosieguo: la «CBR»), Blue Circle Industries plc (in prosieguo: la «Blue Circle»), Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux (in prosieguo: il «SNFCC») e la FIC hanno proposto il presente ricorso, mirante all'annullamento delle decisioni contenute nelle lettere summenzionate della Commissione. Un quinto ricorso con lo stesso oggetto, proposto dall'Eerste Nederlandse Cement-Industrie NV e dalla Vereniging Nederlandse Cementindustrie, è stato radiato dal ruolo con ordinanza del Tribunale (Seconda Sezione) 14 settembre 1992, per rinuncia agli atti delle ricorrenti.

9 Parallelamente all'esperimento del ricorso, tutti i ricorrenti hanno proposto domande di provvedimenti provvisori, a norma degli artt. 185 e 186 del Trattato CEE, e 105, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, miranti a far sospendere il procedimento instaurato dalla Commissione in attesa dell'emananda sentenza del Tribunale nel merito. Con ordinanza 23 marzo 1992, il presidente del Tribunale ha respinto le dette domande di provvedimenti provvisori, mentre ha prorogato il termine imposto ai ricorrenti per replicare alla CA fino al venerdì 27 marzo 1992 o, qualora i ricorrenti si fossero conformati alle condizioni stabilite dalla Commissione circa il numero di copie da produrre, fino al martedì 31 marzo 1992.

10 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di informare le parti che all'udienza il dibattito sarebbe stato limitato alla ricevibilità del ricorso. Dopo aver invitato le parti a presentare le loro osservazioni, il Tribunale (Seconda Sezione) l'11 novembre 1992 ha disposto la riunione delle cause T-10/92, T-11/92, T-12/92 e T-15/92, ai fini della fase orale e della sentenza.

11 Le parti hanno esposto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti del Tribunale sulla ricevibilità dei ricorsi all'udienza del 24 novembre 1992. Al termine dell'udienza, il presidente ha dichiarato conclusa la fase orale.

Conclusione delle parti

12 Nella causa T-10/92, la CBR conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare ricevibile il ricorso ed accoglierlo;

— annullare la decisione 15 gennaio 1992, con la quale la Commissione le ha negato la comunicazione della versione integrale della CA, e l'accesso all'intero fascicolo, da essa richiesti onde esercitare effettivamente i suoi diritti di difesa nei confronti della CA inviatale dalla Commissione nei procedimenti amministrativi IV/33. 126 e IV/33. 322 — Ciment, e IV/27. 997 — CPMA;

— porre le spese a carico della Commissione.

13 Nella causa T-11/92, Blue Circle conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione o le decisioni con le quali la Commissione le ha negato la comunicazione della versione integrale della CA, nonché l'accesso a tutti i documenti pertinenti del fascicolo, ed ha fissato il termine per la replica alla CA al 24 o al 28 febbraio 1992;

— porre le spese a carico della Commissione.

14 Nella Causa T-12/92 il SNFCC conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare che la Commissione ha violato i diritti della difesa del Syndicat negandogli l'accesso a tutti i documenti accessibili alle parti nazionali non francesi del fascicolo che essa ha costituito;

— annullare la decisione della Commissione che le nega detto accesso, concretamente espressa nelle lettere del 23 e 27 dicembre 1991 e del 10 gennaio 1992;

— porre a carico della Commissione le spese che verranno precisate successivamente.

15 Nella causa T-15/92 la FIC conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile e accoglierlo;

— di conseguenza, annullare le decisioni della Commissione 29 novembre 1991, 27 gennaio e 12 febbraio 1992 con le quali si nega alla ricorrente:

a) la facoltà di replicare simultaneamente alla CA inviatale dalla Commissione nei procedimenti IV/27. 997 — CPMA, IV/33. 126 e IV/33. 322 — Ciment, ed a quella che la Commissione intende inviarle circa l'accordo CBS, e ciò entro un termine ragionevole non inferiore a due mesi;

b) la comunicazione di una «precisazione» chiara e completa degli addebiti che la Commissione le muove;

c) l'accesso a tutti i documenti non riservati del fascicolo, e

d) la trasmissione di taluni capitoli della CA;

— porre le spese a carico della Commissione.

16 La Commissione, dal canto suo, conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibili i ricorsi;

— in subordine, qualora li dichiarasse ricevibili, respingerli;

— considerare prioritarie le presenti cause ai sensi dell'art. 55, n. 2, del regolamento di procedura;

— porre le spese a carico delle ricorrenti, ivi comprese quelle afferenti al procedimento sommario.

Sulla ricevibilità

A — *Argomenti delle parti*

17 La Commissione, senza eccepire formalmente l'irricevibilità ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura, ritiene che i ricorsi siano irricevibili. I motivi di detta irricevibilità variano a seconda delle conclusioni presentate nei vari ricorsi. Ad esempio, le conclusioni miranti ad ottenere la comunicazione della CA in versione integrale e l'accesso ai documenti relativi ai capitoli della CA non inviati a ciascuno dei ricorrenti sono palesemente irricevibili, in quanto dirette contro la stessa CA, mentre la giurisprudenza della Corte esclude chiaramente una siffatta possibilità (sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639). D'altronde, secondo la Commissione, detta considerazione troverebbe piena conferma nella summenzionata ordinanza pronunciata in sede di procedimento sommario dal presidente del Tribunale il 23 marzo 1992.

18 Quanto alle conclusioni relative all'accesso ai documenti che si riferiscono ai capitoli della CA inviati ai ricorrenti, la Commissione, oltre a presentare argomenti che vertono sul merito, solleva anche la questione della loro ricevibilità. Secondo la Commissione, la consultazione del fascicolo è una fase del procedimento amministrativo strettamente connessa alla stessa CA, che in realtà costituisce solo una delle varie espressioni del principio generale del rispetto dei diritti della difesa e, più particolarmente, del diritto di contraddittorio. Solo in casi eccezionali, come ad esempio nel caso di atto palesemente illegittimo, la mancata comunicazione di uno o più documenti come pure le questioni relative alla CA possono venir esaminate solo nell'ambito di un ricorso diretto contro la decisione che conclude il procedimento amministrativo. La giurisprudenza della Corte (sentenza 25 ottobre 1983, causa 107/82, AEG/Commissione, Racc. pag. 3151) e del Tribunale (sentenza 10 marzo 1992, cause riunite T-68/89, T-77/89 e T-78/89, SIV e a./Commissione, Racc. pag. II-1403), confermerebbe questo modo di vedere.

19 La Commissione esclude del pari che la più recente giurisprudenza della Corte, citata da alcuni ricorrenti, — specie la sentenza 24 giugno 1986, causa 53/85, AKZO Chemie/Commissione, Racc. pag. 1965, abbia modificato la valutazione che si deve esprimere circa le domande formulate dai ricorrenti. La convenuta fa osservare in particolare che non si possono porre sullo stesso piano, da un lato, una CA e, dall'altro, la decisione di trasmettere ad un terzo reclamante informazioni riservate — decisione che ha carattere irreversibile, nel senso che la natura riservata di un'in-

formazione viene definitivamente meno appena ne è a conoscenza un terzo — o ancora una decisione adottata ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17, la quale contrariamente ad una CA, impone un obbligo al suo destinatario. A giudizio della Commissione, i ricorrenti non possono nemmeno invocare la giurisprudenza della Corte nella causa BEUC (sentenza 28 novembre 1991, causa C-170/89, BEUC/Commissione, Racc. pag. I-5709) poiché, contrariamente alle imprese destinatarie di una CA in materia di concorrenza, legittimate ad impugnare la decisione finale, il terzo reclamante nei procedimenti in materia di dumping non è legittimato a promuovere un ricorso di annullamento contro la decisione finale.

20 La Commissione sottolinea, infine, che in ogni caso le varie lettere impugnate nella fattispecie non sono atti impugnabili giurisdizionalmente, in forza dell'art. 173 del Trattato CEE, in quanto sono semplici lettere emanate dai suoi servizi, ancor più preparatorie di una CA, e che, quindi, non incidono affatto sulla situazione giuridica dei ricorrenti.

21 I ricorrenti, dal canto loro, sostengono che la situazione nella fattispecie differisce totalmente da quella su cui verteva la causa IBM (sentenza della Corte 11 novembre 1981, già citata) in quanto, contrariamente ad una CA, che è un atto preparatorio e che esprime un punto di vista provvisorio, le decisioni impugnate nella fattispecie rappresentano atti con i quali la Commissione si è pronunciata definitivamente, i cui effetti giuridici vincolano i destinatari ed incidono sui loro interessi.

22 I ricorrenti sottolineano, d'altro canto, che la Corte ha già riconosciuto, nell'interesse dei diritti della difesa, la ricevibilità di ricorsi preposti avverso decisioni adottate dalla Commissione nell'ambito del procedimento amministrativo previo — e ciò pur se sarebbe stato possibile un ricorso avverso la successiva decisione che accertava l'infrazione (sentenza 24 giugno 1986, AZKO Chemie/Commissione, già citata; 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione, Racc. pag. 3283, e 28 novembre 1991, BEUC/Commissione, già citata) — quando siffatte decisioni modificano la situazione giuridica dei ricorrenti ed hanno carattere definitivo, come nella fattispecie.

23 La ricorrente CBR ritiene, in particolare, che l'accesso all'intero fascicolo debba implicare non solo l'accesso a tutti i documenti non riservati, ma anche — e in primo luogo — l'accesso a tutti i capitoli della CA; quindi qualsiasi tentativo di scindere questi due aspetti del ricorso è artificioso, e va però disatteso. Essa sostiene pure che, contrariamente alla causa IBM, nella quale il procedimento giurisdizionale mirava a tutelare l'interesse della ricorrente a non doversi difendere nell'ambito di un procedimento amministrativo che riteneva assolutamente illegittimo, la CBR intende, nella fattispecie, dar pieno effetto al procedimento amministrativo, conservandogli il carattere contraddittorio che può esser garantito solo dall'accesso al fascicolo e al testo integrale della CA. La ricorrente si chiede, inoltre, quale sia l'interesse della Commissione ad opporsi alla ricevibilità dei presenti ricorsi, poiché il successivo annullamento delle decisioni che adotterà alla conclusione del procedimento amministrativo la costringerà ad iniziare nuovamente l'iter e a dare alle imprese ed alle associazioni di imprese interessate la possibilità di esporre il loro punto divista sugli addebiti loro mossi alla luce dei nuovi elementi che avrebbero dovuto poter conoscere già ab initio.

24 La Blue Circle, come pure la CBR e la FIC, ritengono che, contrariamente all'interpretazione data dalla Commissione alla sentenza della Corte 28 novembre 1991, BEUC/Commissione, già citata, il ricorso del BEUC sia stato dichiarato ricevibile nonostante il fatto che detta associazione non fosse legittimata ad impugnare la decisione finale della Commissione e non, come ha sostenuto la Commissione, perché tale legittimazione non le era stata riconosciuta. La Blue Circle ritiene inoltre che la possibilità di impugnare la decisione definitiva della Commissione non costituisca una tutela sufficiente dei suoi diritti, che possa sostituirsi al presente ricorso, in quanto il fatto di procrastinare il sindacato giurisdizionale fino al momento della decisione definitivamente adottata dalla Commissione, in base all'art. 85 del Trattato, lederebbe il suo diritto a pretendere che siffatta decisione sia fondata su una corretta valutazione degli elementi di prova disponibili.

25 Il SNFCC sottolinea che, a differenza della CA, che è un provvedimento preparatorio, l'accesso al fascicolo rappresenta di per sé una procedura speciale, distinta nell'ambito del procedimento amministrativo per l'accertamento di infrazioni degli artt. 85 o 86 del Trattato. Il diniego di accesso al fascicolo comporta, secondo il ricorrente, due pregiudizi: uno, immediato, che lede la situazione giuridica del destinatario già in sede di procedimento amministrativo contraddittorio; l'altro, potenziale, che potrà eventualmente concretizzarsi nella decisione finale di condanna adottata dalla Commissione.

26 La FIC precisa, dal canto suo, che la Commissione non può ravvisare nell'ordinanza urgente pronunciata dal presidente del Tribunale la conferma della bontà del suo argomento circa l'irricevibilità dei ricorsi di annullamento, in quanto è giurisprudenza costante che l'esame che compie il giudice dell'urgenza è provvisorio e non vincola il Tribunale quanto al merito della controversia. Essa ritiene pure che le decisioni impugnate modifichino nettamente la sua situazione giuridica, poiché fissano in modo definitivo la maniera nella quale i diritti della difesa potranno venir esercitati e pregiudicano, già adesso, la sentenza e l'esercizio utile di detti diritti.

27 All'udienza i ricorrenti hanno poi invocato a sostegno dei loro assunti sulla ricevibilità dei presenti ricorsi, due sentenze della Corte in materia di aiuti di Stato (sentenza 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4117 e Italia/Commissione, causa C-47/91, Racc. pag. I-4145) con le quali la Corte ha giudicato ricevibili ricorsi promossi avverso atti preparatori, cioè lettere di instaurazione del procedimento contemplato all'art. 93, n. 2, del Trattato.

B — *Giudizio del Tribunale*

28 Per pronunciarsi sulla ricevibilità dei presenti ricorsi è opportuno, anzitutto, ricordare che costituiscono atti o decisioni impugnabili con ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica. A questo proposito, si deve osservare che, quando si tratta di atti o di decisioni elaborati in più fasi, costituiscono, in via di principio, atti impugnabili solo i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedura, ad eccezione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale (v. sentenza della Corte 11 novembre 1981, IBM/Commissione, già citata, punto 8 della motivazione e seguenti, e del Tribunale 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione, Racc. pag. II-367, punto 42 della motivazione).

29 Nella fattispecie si deve constatare che i ricorrenti, da un lato, fanno carico, in sostanza, alla Commissione di aver leso i loro diritti della difesa in quanto si è rifiutata, di comunicare loro tutti i capitoli della CA e, dall'altro, di consentire loro

l'accesso a tutti i documenti componenti il fascicolo, eccettuati quelli coperti dal segreto professionale, quelli ad uso interno della Commissione ed altre informazioni riservate. Dal canto suo, la FIC fa inoltre carico alla Commissione di non aver precisato chiaramente gli addebiti mossi nei suoi confronti e di non averle accordato la possibilità di replicare con una sola memoria alla CA che sta all'origine della presente controversia e alla CA che la Commissione intende inviarle tra breve a proposito dell'accordo CBS.

30 Quanto alle doglianze dei ricorrenti relative alla consultazione del fascicolo, si deve osservare inoltre che emerge tanto dai documenti prodotti in giudizio quanto dai chiarimenti forniti oralmente dalle parti che due tipi di documenti raccolti dalla Commissione durante l'indagine non hanno potuto venir consultati da ciascun destinatario della CA. Da un lato, vi sono i documenti relativi ai capitoli della CA concernenti ciascuno dei mercati nazionali, che sono stati comunicati alle sole imprese e associazioni di imprese destinatarie dei capitoli corrispondenti della CA. Dall'altro, vi sono taluni documenti che, pur riferendosi agli addebiti comunicati, secondo la Commissione sono coperti dal segreto professionale, ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 17, poiché sono stati acquisiti nell'esercizio dei poteri d'indagine conferiti alla Commissione dal regolamento n. 17 e non sono stati presi in considerazione a carico dell'impresa o associazione di imprese destinatarie degli addebiti.

31 Nella fattispecie, spetta al Tribunale verificare se i provvedimenti impugnati dai ricorrenti modifichino in misura rilevante la loro situazione giuridica. Per questa verifica, si deve accertare se gli atti impugnati siano idonei a produrre, di per sé, effetti giuridici che possono incidere sugli interessi dei ricorrenti o se, invece, costituiscano solo misure preparatorie contro la cui illegittimità il ricorso avverso le decisioni finali della Commissione garantirebbe adeguata tutela (sentenza 24 giugno 1986, AKZO Chemie/Commissione, già citata, punto 19 della motivazione).

32 Il Tribunale osserva che nella fattispecie tutti i ricorrenti hanno ricevuto una CA e che è stato loro fissato un termine dalla Commissione per la presentazione delle loro osservazioni, ai sensi dell'art. 2, nn. 1 e 4, del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63/CEE relativo alle audizioni previste all'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento n. 17 del Consiglio (GU 1963, n. 27, pag. 2269, in prosieguo: il «regolamento n. 99/63»).

33 A questo proposito, il Tribunale ricorda che la CA deve esporre, in modo chiaro, i fatti sui quali si basa la Commissione nonché la qualificazione giuridica che a tali fatti viene attribuita (sentenza della Corte 3 luglio 1991, AKZO Chemie/Commissione, causa C-62/86, Racc. pag. I-3359, punto 29 della motivazione), giacché la Commissione può — in base all'art. 4 del regolamento n. 99/63 — tener conto solo degli addebiti sui quali le imprese e le associazioni di imprese interessate hanno avuto modo di manifestare il loro punto di vista.

34 È però opportuno ricordare che né l'avvio del procedimento, né la comunicazione degli addebiti possono essere considerati, per la loro natura e per i loro effetti giuridici, come delle decisioni ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, contro le quali sia esperibile un'azione di annullamento. Nell'ambito del procedimento amministrativo quale esso è configurato dai regolamenti n. 17 e n. 99/63, essi costituiscono atti di procedura, preparatori rispetto alla decisione che ne costituisce lo sbocco ultimo (sentenza 11 novembre 1981, IMB/Commissione, già citata, punto 21 della motivazione).

35 Da quanto precede risulta che la questione, sollevata dalla ricorrente FIC, se la procedura seguita sulla fattispecie leda i diritti dalla difesa e quindi sia viziata d'illegittimità, in quanto la Commissione, da un lato, non ha precisato gli addebiti mossi a ciascuno dei destinatari e, dall'altro, si è riservata la possibilità di comunicare nuovi addebiti inerenti all'accordo CBS, potrà venir sollevata dalla FIC, senza che ne soffra la sua tutela giuridica, nell'ambito del ricorso che eventualmente esperirà avverso la decisione finale della Commissione.

36 D'altra parte si deve sottolineare che il fatto di emettere un giudizio, nell'attuale fase di svolgimento del procedimento amministrativo, sugli addebiti mossi dalla Commissione nei confronti di ciascuno dei destinatari della CA equivarrebbe, durante la pendenza di detto procedimento, a pregiudicare la possibilità della Commissione di modificare la sua posizione nei confronti delle imprese e associazioni

di imprese interessate, dopo aver esaminato le loro osservazioni scritte e orali in replica alla CA e ad anticipare così l'esame del merito (sentenza 11 novembre 1981, IBM/Commissione, già citata, punti 18 e 20 della motivazione). Di conseguenza, le richieste avanzate su questo punto dalla FIC sono premature e vanno disattese.

37 Per quanto riguarda, d'altro canto, i provvedimenti con i quali la Commissione si è rifiutata, da un lato, di comunicare ai ricorrenti tutti i capitoli della CA e, dall'altro, di autorizzarli a consultare tutti i documenti del fascicolo — ivi comprese le parti della CA riguardanti altre imprese e associazioni di imprese — il Tribunale ritiene si debba esaminare l'ambito procedurale nel quale si inseriscono detti provvedimenti.

38 A questo proposito il Tribunale, rileva, in primo luogo, che il procedimento di consultazione dei fascicoli nelle cause di concorrenza ha lo scopo di consentire ai destinatari di una CA di prendere conoscenza degli elementi di prova contenuti nel fascicolo della Commissione, onde possano pronunciarsi utilmente sulle conclusioni alle quali è giunta la Commissione, nella sua CA, in base a detti elementi. La consultazione del fascicolo rientra dunque tra le garanzie procedurali miranti a tutelare i diritti della difesa e a garantire, in particolare, l'esercizio effettivo del diritto di contraddittorio, contemplato dagli artt. 19, nn. 1 e 2, del regolamento n. 17 e 2 del regolamento n. 99/63. Ne consegue che il diritto di consultare il fascicolo costituito dalla Commissione si giustifica con la necessità di garantire alle imprese interessate la possibilità di difendersi validamente contro gli addebiti loro mossi nella CA.

39 Il Tribunale ricorda, in secondo luogo, che il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento che possa risolversi in sanzioni costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario che va rispettato in ogni caso, anche quando si tratta di un procedimento amministrativo. L'effettiva osservanza di detto principio generale impone che le imprese ed associazioni di imprese interessate siano messe in grado, sia nella fase precontenziosa, di esprimere efficacemente il loro punto di vista sulla realtà e sulla pertinenza dei fatti, degli addebiti e delle circostanze allegati dalla Commissione (sentenza della Corte 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione, Racc. pag. 461).

40 Si deve inoltre osservare che, per la messa in atto di questi principi, la Commissione stessa, nella dodicesima relazione sulla politica della concorrenza (pagg. 40 e 41) si è così espressa: «Essa (la Commissione) dà ormai alle imprese implicate in una procedura la facoltà di prendere visione dei fascicoli che le riguardano. Le imprese vengono informate del contenuto del fascicolo della Commissione con l'invio, contemporaneamente alla comunicazione degli addebiti o alla lettera di rigetto della denuncia, di un elenco di tutti i documenti che compongono il fascicolo, con l'indicazione dei documenti o di loro parti che sono accessibili alle imprese. Le imprese sono invitate ad esaminare in loco i documenti accessibili. Se un'impresa desidera esaminare soltanto alcuni documenti, la Commissione potrà inviarle una copia degli stessi. La Commissione considera come riservati e pertanto inaccessibili ad un'impresa determinata i seguenti documenti: i documenti, o loro parti, contenenti segreti professionali di altre imprese; i documenti interni della Commissione, come le note, i progetti o altri documenti di lavoro; ogni altra informazione riservata, come quelle che consentono di identificare i denuncianti che desiderino restare nell'anonimato, nonché le informazioni comunicate alla Commissione alla condizione che ne venga rispettata la riservatezza».

41 Nella sentenza 17 dicembre 1991, causa T-7/89, Hercules/Commissione, Racc. pag. II-1711), il Tribunale ne ha desunto che la Commissione ha «l'obbligo di rendere accessibile alle imprese implicate in un procedimento ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CEE tutta la documentazione a carico e a favore da essa raccolta nel corso dell'indagine, fatti salvi i segreti aziendali di altre imprese, i documenti interni della Commissione e altre informazioni riservate».

42 Da quanto precede emerge che, anche se possono costituire una violazione dei diritti della difesa, gli atti con i quali la Commissione nega l'accesso al fascicolo producono, in linea di massima, solo effetti limitati, specifici di un atto preparatorio che s'inserisce nell'ambito di un procedimento amministrativo previo. Orbene, solo degli atti che incidono immediatamente e in modo irreversibile sulla situazione giuridica delle imprese interessate possono legittimare, prima che si sia concluso il procedimento amministrativo, la proposizione di un ricorso d'annullamento.

43 Questa conclusione non può venir scalzata dall'argomento che i ricorrenti hanno tratto dalla giurisprudenza della Corte nelle cause AKZO Chemie (sentenza 24 giugno 1986, già citata) e BEUC (sentenza 28 novembre 1991, già citata). Infatti, in entrambi i casi si trattava di decisioni della Commissione relative alla comunicazione a terzi di taluni documenti. Di conseguenza, le decisioni impugnate erano indipendenti dalla decisione da emanarsi in esito al procedimento instaurato dalla Commissione e, per ciò stesso, sufficientemente scindibili dalla decisione finale. Nella causa AKZO Chemie, la decisione con la quale la Commissione ha ritenuto che taluni documenti non avessero indole riservata e perciò potessero esser comunicati al terzo reclamante rivestiva carattere definitivo e non aveva alcun nesso con un'eventuale decisione da adottarsi in esito al procedimento instaurato ai sensi dell'art. 86 nei confronti della ricorrente. Infatti, come ha affermato la Corte, la possibilità di ricorrere contro quest'ultima decisione non è tale da garantire all'impresa una tutela adeguata dei suoi diritti, in quanto agli effetti irreversibili che comporterebbe un'illegittima comunicazione di taluni dei suoi documenti a terzi non può porsi rimedio con l'annullamento di detta decisione. Nella causa BEUC, il diniego di autorizzare a consultare il fascicolo era stato opposto ad un terzo estraneo al procedimento. Orbene, poiché il procedimento instaurato in quel caso in base al regolamento (CEE) del Consiglio 11 luglio 1988, n. 2423, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (GU L 209, pag. 1), non poteva sfociare in una decisione che ledesse i consumatori od organizzazioni come il BEUC, un atto che negava a quest'ultimo l'accesso ai documenti non riservati del fascicolo della Commissione ledeva immediatamente i suoi interessi e perciò poteva esser impugnato solo entro i termini prescritti per esperire ricorso contro di esso.

44 Questa conclusione non può venir scalfita nemmeno dalla giurisprudenza della Corte relativa, da un lato, alle decisioni circa le richieste di informazioni o di verifiche, adottate dalla Commissione, rispettivamente, ai sensi degli artt. 11, n. 5, e 14, n. 3, del regolamento n. 17 e, dall'altro, alle lettere che instaurano il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, in materia di aiuti di Stato.

45 Circa le decisioni in materia di richieste di informazioni o di verifiche si deve sottolineare che, oltre al fatto che la normativa vigente contempla un ricorso avverso queste decisioni, tali atti si inseriscono nel procedimento d'indagine preliminare,

che non è contraddittorio e si distingue da quello che, dopo l'invio della CA, deve consentire alla Commissione di adottare una decisione che accerta un'infrazione delle norme del Trattato sulla concorrenza (v. sentenza della Corte 18 ottobre 1989, Orkem/Commissione, già citata, punti 20-25 della motivazione).

46 Quanto poi alle lettere che instaurano il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, si deve osservare che la Corte, nelle sentenze 30 giugno 1992, Spagna/Commissione e Italia/Commissione, già citate, ha affermato che, nelle circostanze specifiche di quelle fattispecie, la decisione di instaurare il procedimento implicava una scelta sulla qualificazione dell'aiuto e delle norme procedurali da applicare e produceva perciò effetti giuridici definitivi, consistenti in particolare nella sospensione del versamento dell'aiuto previsto. La Corte ha infatti considerato che né una decisione successiva della Commissione che avesse accertato la compatibilità dell'aiuto con il Trattato, né la possibilità di ricorso giurisprudenziale contro una decisione della Commissione che avesse accertato la sua incompatibilità avrebbe consentito di ovviare alle irreversibili conseguenze del ritardo nella corresponsione dell'aiuto.

47 A differenza delle situazioni or ora menzionate, l'eventuale violazione del diritto dei destinatari di una CA di esporre efficacemente il loro punto di vista sugli addebiti mossi dalla Commissione e sugli elementi di prova destinati a corroborare detti addebiti non può produrre effetti giuridici vincolanti tali da incidere sugli interessi delle imprese ed associazioni di imprese coinvolte prima che la Commissione abbia adottato, eventualmente, la o le decisioni accertanti l'esistenza delle infrazioni di cui si fa loro carico. Infatti, finché non ha adottato una decisione finale, la Commissione può, in considerazione, in particolare, delle osservazioni scritte e orali delle parti, rinunciare ad alcuni o anche a tutti gli addebiti inizialmente formulati nei loro confronti. Essa può anche sanare eventuali vizi di procedura autorizzando la consultazione del fascicolo, prima negata, affinché i destinatari della CA possano nuovamente pronunciarsi, con piena cognizione di causa, sugli addebiti loro comunicati. Orbene, se per ipotesi il Tribunale dovesse riconoscere, pronunciandosi su un ricorso avverso una decisione che conclude il procedimento, l'esistenza di un diritto di accedere all'intero fascicolo che sia stato posto in non cale, e dovesse quindi annullare la decisione finale della Commissione per violazione dei diritti della difesa, sarebbe l'intero procedimento ad essere viziato da illegittimità. Così stando le cose, la Commissione dovrebbe rinunciare a procedere nei confronti delle

imprese e associazioni di imprese in questione oppure riaprire il procedimento, dando alle imprese e alle associazioni di imprese interessate la possibilità di esporre nuovamente il loro punto di vista sugli addebiti loro mossi alla luce di tutti i nuovi elementi ai quali avrebbero dovuto accedere. In quest'ultima ipotesi sarebbe sufficiente un regolare procedimento contraddittorio per reintegrare pienamente le ricorrenti nei loro diritti e sulle loro prerogative.

48 Da tutto ciò che precede emerge che gli atti con i quali la Commissione si è rifiutata, da un lato, di comunicare ai ricorrenti tutti i capitoli della CA e, dall'altro, di autorizzarli a consultare tutti i documenti che compongono il suo fascicolo non possono produrre effetti giuridici tali da incidere già adesso, e prima dell'eventuale adozione di una decisione accertante un'infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato ed irrogante, se del caso, una sanzione nei loro confronti, sugli interessi dei ricorrenti.

49 Infine il Tribunale sostiene, in ogni caso, che nessuna circostanza eccezionale, ai sensi della sentenza 11 novembre 1981, IBM/Commissione, già citata, (v. punto 23 della motivazione) consenta nella fattispecie di considerare gli atti impugnati sprovvisti di ogni parvenza di legittimità. Infatti, anche se le parti controvertono fra loro circa i limiti nei quali la tutela della sentenza di cui all'art. 20, n. 2, del regolamento n. 17 si estende a tutte le informazioni raccolte dalla Commissione nell'esercizio dei poteri conferitile dal regolamento n. 17 e che non sono state prese in considerazione a carico di un'impresa, si deve osservare che pur ammettendo che la Commissione abbia potuto, nella fattispecie, applicare erroneamente l'art. 20, n. 2, del regolamento n. 17, siffatta circostanza non sarebbe idonea a privare gli atti impugnati di ogni parvenza di legittimità, tanto più che su questo punto di diritto il giudice comunitario non si è ancora pronunciato.

50 Da quanto precede risulta che i ricorsi vanno dichiarati irricevibili.

Sulle spese

51 All'udienza i ricorrenti hanno sostenuto che, in applicazione dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, la Commissione doveva esser condannata alle spese, anche in caso di reiezione dei ricorsi, dal momento che il presente procedimento è solo la conseguenza di un comportamento illogico della Commissione, che lede i loro diritti della difesa. A sostegno della loro domanda i ricorrenti invocano, in particolare, l'ordinanza della Corte 7 ottobre 1987, causa 248/86, Brüggemann/CES (Racc. pag. 3963).

52 Si deve osservare che, a tenore dell'art. 87, n. 3, del suo regolamento di procedura, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi o per motivi eccezionali. A norma della stessa disposizione, il Tribunale può condannare una parte, anche vittoriosa, a rifondere all'altra le spese che le ha provocato e che siano riconosciute superflue o defatigatorie.

53 Il Tribunale ricorda che i presenti ricorsi sono stati dichiarati irricevibili in quanto gli atti impugnati nella fattispecie non sono idonei a produrre effetti giuridici immediati che possono incidere sugli interessi dei ricorrenti né possono definirsi atti privi di qualsiasi parvenza di legittimità. A questo proposito il Tribunale sottolinea che, come emerge dal punto 49 della presente sentenza e contrariamente alla situazione contemplata nell'ordinanza della Corte invocata dai ricorrenti, non si può far carico alla Commissione di aver agito in contrasto con la giurisprudenza della Corte o del Tribunale. Nella fattispecie, non vi è perciò motivo di applicare l'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura.

54 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. I ricorrenti sono rimasti soccombenti e la Commissione ha chiesto la loro condanna alle spese; essi vanno pertanto condannati alle spese, ivi comprese quelle del procedimento sommario.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) I ricorsi sono irricevibili.

2) I ricorrenti sono condannati alle spese, comprese quelle inerenti al procedimento sommario.

Cruz Vilaça Barrington Biancarelli

Saggio Kalogeropoulos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 1992.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J.L. Cruz Vilaça