CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE W. VAN GERVEN presentate il 29 giugno 1993 *

Indice

I — Antefatti della controversia ..... I -2561

II — Eccezione di irricevibilità per inosservanza dei termini ..... I -2563

III — Eccezione di irricevibilità dei fatti nuovi dedotti dalla Commissione ..... I -2565

IV — Valutazione, da parte del Tribunale, delle modifiche apportate alla decisione ..... I -2567

A — Le modifiche apportate al testo tedesco della decisione ..... I -2567

La decisione del Tribunale e le tesi delle parti ..... I -2567

La sentenza Regno Unito/Consiglio (causa 131/86) ..... I -2569

Differenza fra la presente causa e la causa 131/86 ..... I -2569

L'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CEE nel caso di decisioni individuali in materia concorrenziale ..... I -2571

Raffronto della citata giurisprudenza con le modifiche contestate ..... I -2574

In subordine: pregiudizio della legittimità della decisione nel suo insieme e nei confronti di tutti i destinatari? ..... I -2576

B — Le modifiche apportate a tutte le versioni linguistiche della decisione ..... I -2578

La decisione del Tribunale e le tesi delle parti ..... I -2578

Eccezione di irricevibilità a causa di fatti nuovi ..... I -2578

Esame dei motivi di gravame relativi all'aggiunta di un nuovo comma ..... I -2580

Esame del motivo di gravame fondato sull'omissione di «Gruppo EMC» nel dispositivo della decisione ..... I -2584

V — I requisiti posti dal Trattato CEE per la formazione di atti della Commissione, più precisamente con riferimento alla fissazione di versioni linguistiche autentiche di una decisione ..... I -2586

La decisione del Tribunale e le tesi delle parti ..... I -2586

Il principio di collegialità ed i criteri di delega nella giurisprudenza della Corte ..... I -2589

I differenti livelli della competenza a decidere ..... I -2592

* Lingua originale: l'olandese.

Applicazione della differenza nel livello di decisione alla presente problematica ..... I -2594

VI — Portata ed interpretazione dell'art. 12 del regolamento interno della Commissione in tema di autenticazione di decisioni ..... I -2597

A — Natura giuridica e impugnabilità di un regolamento interno nella giurisprudenza della Corte ..... I -2598

Disposizioni del Trattato e precedenti giurisprudenziali ..... I -2598

La cosiddetta «giurisprudenza consolidata» della Corte in materia di impugnabilità ..... I -2600

Analisi della sentenza Nakajima ..... I -2603

B — Il significato giuridico dell'autenticazione delle decisioni della Commissione ai sensi dell'art. 12 del regolamento interno ..... I -2605

La tesi del Tribunale ..... I -2605

Analisi approfondita delle disposizioni pertinenti del regolamento interno ..... I -2606

Costituisce l'autenticazione una garanzia che l'attoè stato adottato dall'autorità competente nel rispetto delle formalità prescritte e, in particolare, nel rispetto dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CEE? ..... I -2608

Gli artt. 191 e 192 del Trattato CEE visti più da vicino ..... I -2609

Esame delle altre funzioni attribuite dal Tribunale all'autenticazione alla luce dei predetti articoli del Trattato ..... I -2611

Se l'autenticazione fornisca la garanzia che il contenuto di un atto corrisponde alla volontà del Collegio dei Commissari ..... I -2612

Conclusione ..... I -2615

VII — Erronea applicazione della dottrina dell'inesistenza? ..... I -2616

Le tesi delle parti ed il ragionamento del Tribunale ..... I -2616

La dottrina dell'inesistenza nella giurisprudenza della Corte ..... I -2618

Esame della sentenza PVC alla luce di questi criteri ..... I -2623

— Conclusione ..... I -2628

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa siamo chiamati ad occuparci di un ricorso proposto dalla Commissione, in base all'art. 49 dello Statuto CEE della Corte, contro una sentenza pronunciata il 27 febbraio 1992 dal Tribunale di primo grado nelle cause del policloruro di vinile (in prosieguo: la«sentenza PVC») [1]. La Commissione invita la Corte ad annullare detta sentenza, con cui il Tribunale dichiarò inesistente la decisione della Commissione 21 dicembre 1988, 89/190/CEE, «relativa ad una procedura ai sensi dell'art. 85 del Trattato CEE (IV-31.865, PVC)», indirizzata alle attuali parti convenute (in prosieguo: la «decisione») [2], ed a trarne tutte le necessarie conseguenze giuridiche, segnatamente rinviando la causa al Tribunale perché quest'ultimo possa pronunciarsi sugli altri mezzi che furono dedotti dalle parti ricorrenti nel procedimento svoltosi dinanzi a tale Collegio e che non furono esaminati nella sentenza PVC.

Suddividerò la mia trattazione come segue. Analizzerò innanzi tutto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalle convenute a motivo del superamento dei termini ed esaminerò, in generale, l'eccezione di irricevibilità del ricorso nella misura in cui la Commissione deduce con esso fatti nuovi. In seguito tratterò i motivi di gravame dedotti dalla Commissione contro la sentenza PVC, che riguardano precisamente: i) la valutazione, da parte del Tribunale, delle modifiche apportate alla decisione, ii) i requisiti cui il Trattato CEE subordina la formazione di un atto della Commissione e più precisamente l'adozione di versioni linguistiche autentiche di una decisione, iii) la portata e l'interpretazione dell'art. 12 del regolamento interno della Commissione (in prosieguo: il «regolamento interno») e iv) l'applicazione della teoria dell'atto amministrativo inesistente. Prima di far ciò, riassumerò ancora brevemente gli antefatti della controversia.

I — Antefatti della controversia

2. Prendendo lo spunto da controlli effettuati nell'ottobre 1983, in forza dell'art. 14 del regolamento n. 17 [3], presso imprese operanti nel settore del polipropilene, la Commissione avviava un'inchiesta sul policloruro di vinile (PVC). In tale contesto, essa operava diversi controlli presso le imprese interessate ed esigeva ripetutamente che le fossero fornite informazioni. Il 24 marzo 1988 essa decideva, in base all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 17, di aprire d'ufficio un procedimento nei confronti di quattordici produttori di PVC [4]. Dopo avere, con una

1 — Sentenza nelle cause riunite T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89 (Racc. 1992, pag. II-315).

2 — GU 1989, L 74, pag. 1.

3 — Regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204).

4 — Si trattava per la precisione delle seguenti imprese: Atochem SA, BASF AG, DSM NV e DSM Kunststoffen BV, Enichem SpA, Hoechst AG, Hüls AG, Imperial Chemical Industries plc, Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Montedison SpA, Norsk Hydro AS, Société artésienne de vinyle SA, Solvay et Cie, Shell International Chemical Company Ltd e Wacker Chemie GmbH.

comunicazione del 5 aprile 1988, offerto alle parti la possibilità di esprimere la loro opinione sugli addebiti [5] e dopo aver raccolto il parere del Comitato consultivo in materia di intese e di posizioni dominanti sul mercato, che si pronunciava il 1° dicembre 1988 sul progetto di decisione sottopostogli, la Commissione emanava la propria decisione, che reca ufficialmente la data del 21 dicembre 1988 e che è stata notificata alle imprese interessate nel febbraio 1989. Il testo della decisione fa fede nelle seguenti lingue: francese, inglese, italiano, olandese e tedesco.

La decisione dichiara che i quattordici produttori di PVC hanno violato l'art. 85, n. 1, del Trattato CEE, partecipando — per i periodi indicati nella decisione stessa — ad un accordo e/o una pratica concordata con inizio intorno all'agosto 1980, in base al quale (e/o alla quale) i produttori che forniscono PVC nel territorio della Comunità hanno preso parte a riunioni periodiche intese a fissare prezzi-obiettivo e quote-obiettivo, a programmare iniziative concordate per aumentare i livelli dei prezzi e a controllare l'esecuzione dei predetti accordi collusivi (art. 1). Ai quattordici produttori viene poi intimato di porre immediatamente fine alle suddette infrazioni e di astenersi in futuro dalle pratiche censurate (art. 2). Infine viene inflitta a ciascuno dei produttori un'ammenda individuale (art. 3).

5 — Come previsto dall'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17 e dal regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, relativo alle audizioni degli interessati e di terzi previste all'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU 1963, n. 127, pag. 2268).

3. Quasi tutte le imprese interessate [6] hanno impugnato la decisione dinanzi alla Corte, che il 15 novembre 1989 ha rimesso le cause al Tribunale di primo grado [7]. Tutte le ricorrenti hanno chiesto l'annullamento della decisione e, in subordine, l'annullamento o la riduzione delle ammende inflitte con l'art. 3 [8].

Per la motivazione della sentenza del Tribunale, rimando alla relazione d'udienza. Qui è sufficiente osservare che il Tribunale ha dichiarato giuridicamente inesistente la decisione della Commissione: i) perché vi è stata «lesione, in forma particolarmente grave e manifesta, del principio dell'intangibilità dell'atto adottato» [9], ii) perché il Commissario incaricato delle questioni di concorrenza, che ha firmato la decisione, difettava di competenza sostanziale e di competenza ratione temporis [10], e iii) perché non vi è stata autenticazione dell'atto in esame.

6 — Con la sola eccezione della Solvay et C^ie^.

7 — In conformità all'art. 3, n. 1, ed all'art. 14 della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988 che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (88/591/CECA, CEE, Euratom) [GU 1988, L 319, pag. 1, e GU 1989, L 241, pag. 4 (rettificativo)].

8 — V. punto 9 della sentenza PVC. (In prosieguo, per brevità, invece di «punto della motivazione»si indicherà solo «punto»).

9 — Sentenza PVC, punti 32-50. L'espressione citata figura al punto 49.

10 — Sentenza PVC, punti 51-65.

II — Eccezione di irricevibilità per inosservanza dei termini

4. Tutte le convenute dinanzi alla Corte, con le sole eccezioni della Shell ICC e della Montedison, hanno sollevato un'eccezione di irricevibilità per inosservanza dei termini. Esse sostengono che, essendo la sentenza PVC stata notificata alla Commissione il 28 febbraio 1992, si sarebbe dovuto proporre ricorso contro di essa, in conformità all'art. 49, primo comma, dello Statuto CEE della Corte al più tardi entro due mesi a decorrere dalla notifica della decisione impugnata e che pertanto, in forza dell'art. 80, n. 1, lett. b), del regolamento di procedura [11], il termine ultimo per la proposizione del ricorso sarebbe scaduto il 28 aprile 1992, mentre la Commissione ha depositato in cancelleria l'istanza di ricorso soltanto il 29 aprile 1992.

Secondo le convenute, la Commissione non può inoltre beneficiare della decisione sui termini relativi alla distanza [12]. L'art. 1 della predetta decisione stabilisce infatti che i termini di procedura sono prolungati in ragione della distanza, salvo che le parti abbiano la loro residenza abituale nel Granducato del Lussemburgo. In attesa di una decisione definitiva sulla sede delle istituzioni dovrebbe considerarsi loro residenza abituale la loro sede provvisoria. Visto che la Commissione svolge una parte notevole delle sue attività correnti nel Lussemburgo, ove dispone di parecchi servizi con numerosi funzionari, si dovrebbe ritenere che essa abbia la propria residenza abituale anche in questo paese.

5. Non condivido questa impostazione. È esatto che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, «l'applicazione rigida delle normative comunitarie riguardanti i termini procedurali risponde all'esigenza della certezza del diritto ed alla necessità di evitare ogni discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia» [13]. È pure noto che la Corte considera come una questione di fatto il problema di accertare — ai fini dell'applicazione dei termini relativi alla distanza — quale sia la residenza abituale delle parti: già nelle sentenze Fonzi essa ha dichiarato che «il termine relativo alla distanza dipende unicamente dalla situazione di fatto, cioè dalla residenza abituale del ricorrente» [14]. Per quanto riguarda le persone giuridiche e le istituzioni è tuttavia usuale assumere come criterio per individuare la residenza abituale quello del luogo in cui esse hanno la loro *sede*. Così la Corte, in relazione al termine di ricorso per una società destinataria di una decisione, ha espressamente statuito che tale termine decorre dal giorno dell'avvenuta notifica

11 — Regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee del 19 giugno 1991 (GU 1991, L 176, pag. 7).

12 — Decisione sui termini relativi alla distanza, adottata dalla Corte il 19 giugno 1991 in base all'art. 81, n. 2, del regolamento di procedura (allegato II al regolamento di procedura pubblicato nella GU 1991, L 176, pag. 32).

13 — V., in particolare, le seguenti sentenze: 12 luglio 1984, causa 209/83, Valsabbia/Commissione (Racc. 1984, pag. 3089, punto 14), 26 novembre 1985, causa 42/85, Cockerill-Sambre/Commissione (Racc. 1985, pag. 3749, punto 10), 15 gennaio 1987, causa 152/85, Misset/Consiglio (Racc. 1987, pag. 223, punto 11), 4 febbraio 1987, causa 276/85, Cladakis/Commissione (Racc. 1987, pag. 495, punto 11), e ordinanza 5 febbraio 1992, causa C-59/91, Francia/Commissione (Racc. 1992, pag. I-525, punto 8).

14 — Sentenze 15 dicembre 1966, rispettivamente nella causa 28/65 (Racc. 1966, pag. 645, in particolare pag. 677) e nella causa 31/65 (Racc. 1966, pag. 693, in particolare pag. 703). Nelle predette cause, la Corte statuì che, avendo il ricorrente effettivamente lavorato a Bruxelles dal momento in cui decorreva il termine e per tutta la durata del medesimo, la sua residenza abituale era situata in Belgio.

presso la sede della società [15]. Determinante per il calcolo dei termini di cui può beneficiare un'istituzione come la Commissione è perciò il luogo dal quale l'istituzione stessa viene effettivamente diretta, cioè il luogo in cui vengono adottate le decisioni più importanti per l'attività dell'istituzione e da cui quest'ultima riceve i suoi impulsi [16].

6. Non si può misconoscere che, per la Commissione, questo centro nervoso è situato a Bruxelles. Indubbiamente, quando la Commissione ha proposto ricorso, la sede delle istituzioni comunitarie non era ancora fissata in modo definitivo [17] ed era ancora in vigore la decisione 8 aprile 1965 dei rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa all'installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi delle Comunità [18]. Da tale decisione mi sembra tuttavia impossibile dedurre che la Commissione abbia a Lussemburgo la propria «residenza abituale». Gli artt. 7, 8 e 9 della decisione si limitano ad enumerare i servizi della Commissione installati a Lussemburgo. Per il resto, la decisione — come risulta dal suo art. 12 — non reca pregiudizio «ai luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni e dei servizi delle Comunità europee», che, ai sensi dell'art. 1, sono Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo. Sebbene la decisione non lo dica espressamente, è sufficientemente noto che la Commissione, in quanto *istituzione*, aveva la propria sede a Bruxelles [19] già sotto l'impero della disciplina provvisoria e che l'installazione di un certo numero di suoi *servizi* a Lussemburgo costituiva un modo di compensare il Granducato per il trasferimento a Bruxelles, in seguito al Trattato di fusione [20], dell'Alta Autorità della CECA (che prima operava a Lussemburgo) [21]. Questa sistemazione è stata definitivamente confermata dalla decisione adottata di comune accordo il 12 dicembre 1992 dai rappresentanti dei governi degli Stati membri in merito alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni organismi e servizi delle Comunità europee [22]. Ai sensi dell'art. 1, lett. c), di tale

15 — Sentenza Cockerill-Sambre/Commissione, già citata alla nota 13, punto 11. V. fra l'altro anche, sebbene formulate in modo più implicito, sentenza 5 aprile 1979, cause riunite 220/78 e 221/78, Ala e Alfer/Commissione (Racc. 1979, pag. 1693), nonché sentenza Valsabbia/Commissione, anch'essa già citata nella nota 13. Già in una sentenza del 10 dicembre 1957 la Corte aveva statuito che una lettera dell'Alta Autorità, una volta consegnata ad un incaricato dell'impresa nel luogo in cui si trova la sede sociale dell'impresa stessa, deve intendersi pervenuta nella sfera interna dell'impresa interessata, causa 8/56, ALMA/Alta Autorità (Racc. 1957, pag. 177, in particolare pag. 187).

16 — V. la descrizione della nozione di «sede effettiva» nelle conclusioni presentate dall'avvocato generale Darmon nella causa 81/87, Daily Mail (Racc. 1988, pag. 5501, paragrafo 5).

17 — Gli artt. 77 del Trattato CECA, 216 del Trattato CEE e 189 del Trattato CEEA obbligano i governi degli Stati membri a fissare d'intesa comune la sede delle istituzioni della Comunità. La Corte ha ripetutamente constatato l'inadempimento di questo obbligo (v. sentenze 10 febbraio 1983, causa 230/81, Lussemburgo/Parlamento, Racc. 1983, pag. 255, punto 36; 22 settembre 1988, cause riunite da 358/85 a 51/86, Francia/Parlamento, Racc. 1988, pag. 4821, punto 29; 28 novembre 1991, cause riunite da C-213/88 a C-39/89, Lussemburgo/Parlamento, Racc. 1991, pag. I-5643, punto 52).

18 — GU 1967, L 152, pag. 18.

19 — Anche la Corte ha rilevato questo fatto, per quanto incidentalmente [v. sentenza 10 febbraio 1983, Lussemburgo/Parlamento, punto 3, già citata alla nota 17, dove si osserva che «i Consigli e le Commissioni contemplati da questi Trattati (cioè dai Trattati CECA, CEE e CEEA) si erano insediati in Bruxelles»].

20 — Trattato 8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee (GU 1967, L 152, pag. 2).

21 — V. art. 37 del Trattato di fusione, in base al quale gli Stati membri adottarono la decisione dell'8 aprile 1965. Si vedano in proposito, fra l'altro, Schweitzer, M.: «Artikel 216», in Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Monaco di Baviera, ed. Beck, pag. 1, n. 3; si veda anche, per la storia delle sedi provvisorie delle istituzioni dalla data della dichiarazione rilasciata il 7 gennaio 1958 dai ministri degli Affari esteri dei sei Stati membri originari, zur Hausen, G.-E.: «Artikel 216», in Groeben-Thiesing-Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, IV, Baden-Baden, ed. Nomos, 1991, pagg. 5462-5464; Dewost, J.-L.: «Article 216» in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, XV, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1987, pag. 267 e seguenti.

22 — GU 1992, C 341, pag. 1. Il testo della decisione è pure riportato nel *Bollettino delle Comunità europee* n. 12-92, pag. 23 e seguenti.

decisione, la Commissione ha sede a Bruxelles ed i servizi menzionati nelle succitate disposizioni della decisione del 1965 sono stabiliti in Lussemburgo.

7. Deduco da quanto precede che la Commissione aveva, ai fini del calcolo dei termini per i procedimenti dinanzi alla Corte, la propria residenza abituale a Bruxelles anche sotto il regime provvisorio e che perciò, in forza dell'art. 1 della decisione sui termini relativi alla distanza, aveva diritto ad un prolungamento dei termini di due giorni. La sua istanza di ricorso è stata perciò depositata tempestivamente, cosicché l'eccezione di irricevibilità per inosservanza dei termini risulta infondata.

III — Eccezione di irricevibilità dei fatti nuovi dedotti dalla Commissione

8. La maggior parte delle convenute sostiene anche che il ricorso non è ricevibile nella misura in cui la Commissione procede in esso ad una nuova illustrazione dei fatti, sulla quale il Tribunale non ha avuto modo di pronunciarsi. Visto che il ricorso dinanzi alla Corte in ipotesi come la presente può riguardare soltanto punti di diritto, la Commissione si sarebbe dovuta limitare a menzionare tutti i fatti essenziali così come erano stati riportati nella sentenza di primo grado. Essa ha invece — secondo le convenute — omesso determinate constatazioni sostanziali del Tribunale, menzionato un certo numero di nuovi elementi e tralasciato la maggior parte dei risultati emersi dai provvedimenti istruttori disposti in primo grado. Inoltre, la Commissione avrebbe riportato in modo distorto alcune fasi sostanziali del procedimento svoltosi dinanzi al Tribunale.

9. A questo riguardo mi basti osservare che il Tribunale ha competenza esclusiva per quanto riguarda l'accertamento dei fatti [23]. Visto che il sindacato giurisdizionale della Corte nell'ambito dell'impugnazione contro le sentenze del Tribunale è limitato *ai motivi di diritto* (art. 168 A, n. 1, del Trattato CEE ed art. 51 dello Statuto CEE della Corte), la Corte non può pronunciarsi su fatti nuovi. Se lo facesse, sarebbe obbligata ad effettuare una nuova valutazione dei fatti, il che è escluso:

«(...) [l']impugnazione può essere basata solo su mezzi relativi alla violazione, da parte del Tribunale, di norme di diritto, ad esclusione di ogni valutazione dei fatti. L'impugnazione è pertanto ricevibile solo nella misura in cui

23 — V. Joliet, R., e Vogel, W.: «Le tribunal de première instance des Communautés européennes», in *Revue du Marché commun*, 1989, pag. 423, in particolare pag. 430.

il ricorso addebita al Tribunale di aver statuito in spregio delle norme di diritto di cui esso era tenuto a garantire l'osservanza» [24].

Parto quindi dalla premessa che, per valutare i motivi dedotti dalla Commissione nel ricorso — come pure gli argomenti delle convenute [25] —, si può tener conto soltanto dei fatti accertati dal Tribunale. Ai termini di legge la descrizione degli antefatti della causa PVC contenuta nel ricorso della Commissione non ha dunque alcun valore probatorio e può soltanto essere considerata come una dichiarazione unilaterale. Non è quindi necessario che io esamini questa descrizione.

Desidero invece sottolineare che, contestando, nella parte«in diritto» del suo ricorso, la sentenza PVC *laddove* questa ricollega conseguenze giuridiche a circostanze di fatto che non sarebbero state debitamente accertate dal Tribunale, la Commissione fa valere una *violazione di legge*, che deve, in linea di principio, essere dichiarata ricevibile come motivo di gravame. Il mezzo«violazione del diritto comunitario», su cui, ai sensi dell'art. 51 dello Statuto CEE della Corte, può fondarsi l'impugnazione, ha infatti un'ampia portata [26]: come risulta dalla sentenza Vidrányi, vi rientrano non solo le disposizioni del diritto comunitario scritto, ma anche i principi generali (non scritti) che fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario. Nella citata sentenza la Corte ha accettato come motivo di impugnazione la violazione del principio generale relativo all'osservanza dei diritti della difesa, nonché del principio generale che impone ad ogni organo giudiziario l'obbligo di motivare le sue pronunce [27]. Orbene, il fatto di ricollegare conseguenze giuridiche a fatti non provati o non sufficientemente provati implica indubbiamente una violazione dell'obbligo di motivazione, cosicché un motivo di gravame che vi si riferisca riguarda la violazione del diritto comunitario ed è pertanto in linea di principio ricevibile [28]. Mi riservo di affrontare quando tratterò il punto corrispondente (paragrafo 24) il problema se i mezzi dedotti dalla Commissione, contro i

24 — Sentenza 8 aprile 1992, causa C-346/90 P, F./Commissione (Racc. 1992, pag. I-2691, punto 7); sentenza 1° ottobre 1991, causa C-283/90 P, Vidrányi/Commissione (Racc. 1991, pag. I-4339, punti 12-13); sentenza 28 novembre 1991, causa C-132/90 P, Schwedler/Parlamento (Racc. 1991, pag. I-5745, punto 10); v. anche già l'ordinanza 20 marzo 1991, causa C-115/90 P, Turner/Commissione (Racc. 1991, pag. I-1423). In altre parole, un'impugnazione in cui ci si limiti, sul piano dei motivi, a contestare i semplici accertamenti di fatto del Tribunale, che di per sé non richiedono l'applicazione d'alcuna norma giuridica, è irricevibile (v., precisamente, il punto 11 della citata sentenza Schwedler/Parlamento). Per altre conferme di ciò, v. sentenza 17 gennaio 1992, causa C-107/90 P, Hochbaum/Commissione (Racc. 1992, pag. I-157, punti 9 e 16); sentenza 2 aprile 1992, causa C-378/90 P, Pitrone/Commissione (Racc. 1992, pag. I-2375, punti 12 e 13); la citata sentenza F./Commissione, in particolare ai punti 10, 14 e 18.

25 — Così non si possono esaminare i riferimenti fatti da alcune convenute (precisamente la BASF, la Hoechst e la Société Artésienne de vinyle) nel loro controricorso a modifiche effettuate in una determinata versione linguistica della decisione, dato che le suddette modifiche non sono state espressamente constatate dal Tribunale nella sentenza PVC.

26 — La formulazione ampia dell'art. 51 dello Statuto CEE della Corte con riferimento al motivo di gravame«violazione del diritto comunitario» può solo confermare questa conclusione. Si vedano al riguardo anche Schermeers, H. e Waelbroeck, D.: *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, Kluwer Law & Taxation, 1992, pag. 515, § 893, in cui si legge: «Con la sua ampia formulazione, esso previene qualsiasi dubbio sulla questione se tutti gli aspetti del diritto comunitario possano essere sindacati dalla Corte di giustizia».

27 — Sentenza Vidrányi/Commissione, citata nella nota 24, punti 19 e 29.

28 — V. in proposito le mie conclusioni nella già citata causa Costacurta/Commissione, paragrafo 3 (Racc. 1991, pag. I-5459), con riferimento alle esperienze fatte a questo riguardo dalle supreme istanze giudiziarie degli Stati membri.

quali è stata sollevata l'eccezione di irricevibilità, soddisfino questi requisiti.

IV — Valutazione, da parte del Tribunale, delle modifiche apportate alla decisione

10. Come primo motivo di gravame per ottenere l'annullamento della sentenza PVC la Commissione deduce violazione di legge ed erronea motivazione, segnatamente per quanto riguarda la valutazione, da parte del Tribunale, delle modifiche apportate alla decisione tra il momento della sua adozione da parte del Collegio dei Commissari e quello della sua notifica alle imprese destinatarie. Questo motivo riguarda: i) le modifiche apportate al testo tedesco della decisione, e ii) le modifiche apportate a tutte le versioni linguistiche della decisione, più precisamente l'aggiunta di un comma al punto 27 e l'emendamento apportato al dispositivo della decisione.

Per comprendere bene la sostanza del motivo e la discussione che segue, è necessario preliminarmente rifarsi al punto 35 della motivazione della sentenza PVC, in cui viene segnatamente illustrata la ratio che sta alla base dell'analisi svolta dal Tribunale con riferimento alle modifiche apportate alla decisione. Fondandosi sulla sentenza pronunciata dalla Corte il 23 febbraio 1988 nella causa 131/86, Regno Unito/Consiglio (in prosieguo: la «sentenza Regno Unito/Consiglio») [29], di cui parlerò in seguito ai paragrafi 13 e 14, il Tribunale giunge alla seguente considerazione:

«Infatti, il principio dell'intangibilità dell'atto, una volta approvato dall'autorità competente, costituisce un fattore decisivo di certezza del diritto e di stabilità delle situazioni di diritto nell'ordinamento comunitario, sia per le istituzioni comunitarie, che per le persone giuridiche la cui situazione di diritto e di fatto venga pregiudicata da una decisione di tali istituzioni. Soltanto il rigoroso ed assoluto rispetto di tale principio consente di acquisire la certezza che, successivamente all'adozione di un atto, quest'ultimo potrà subire modifiche solo nel rispetto delle regole di competenza e di procedura, e che quindi l'atto notificato o pubblicato riprodurrà esattamente l'atto adottato, riflettendo così fedelmente la volontà dell'autorità competente».

A — *Le modifiche apportate al testo tedesco della decisione*

La decisione del Tribunale e le tesi delle parti

11. Secondo la Commissione il Tribunale ha violato la legge affermando: i) che non occorre indagare sul carattere sostanziale o meno delle modifiche apportate al testo tedesco della decisione e ii) che le suddette modifiche incidono sulla legittimità della decisione nel suo complesso e nei confronti di

29 — Racc. 1988, pag. 905.

tutte le ricorrenti. Preliminarmente all'esame del primo punto, ricordo brevemente i passaggi in questione della sentenza PVC.

Il Tribunale ha constatato che la decisione adottata collegialmente dalla Commissione nella sua riunione del 21 dicembre 1988 presentava, nella versione tedesca, «notevoli discordanze e non solo di carattere grammaticale e sintattico» rispetto alle versioni francese ed inglese — quelle citate sono le tre versioni linguistiche approvate nella riunione — nonché con la versione tedesca notificata e pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 17 marzo 1989 [30]. Dopo aver elencato, al punto 41, le modifiche di cui s'è detto (v. infra, paragrafo 14), il Tribunale ha dichiarato, al punto 42, quanto segue:

«Dal momento che le modifiche così apportate, in primo luogo, sono successive al 21 dicembre 1988, data di adozione dell'atto, e, in secondo luogo, non presentano un carattere meramente ortografico o sintattico, esse sono state necessariamente aggiunte da persona incompetente al riguardo, e, di conseguenza, pregiudicano l'intangibilità dell'atto adottato dal Collegio dei Commissari, senza che sia necessario esaminare la portata, l'importanza o il carattere essenziale di queste modifiche, come risulta dalla citata sentenza della Corte 23 febbraio 1988».

30 — Sentenza PVC, punto 40.

12. La Commissione sostiene che il Tribunale, nella sua lettura della sentenza Regno Unito/Consiglio, ha interpretato in modo erroneo l'art. 190 del Trattato CEE, cioè la norma che stava alla base delle predetta sentenza, ai cui sensi «i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente Trattato». Per parlare di una violazione di detta norma, si sarebbe dovuto dimostrare che le modifiche apportate all'atto dopo la sua adozione avevano carattere *sostanziale*. Nel presente caso si tratterebbe invece di semplici correzioni di natura linguistica, che non lederebbero sotto alcun aspetto le competenze dei membri della Commissione né, a fortiori, i diritti dei destinatari della decisione. Infine, dovrebbe essere permesso alla Commissione di correggere una versione linguistica, anche se autentica, per farla corrispondere esattamente alla versione in cui l'atto è stato redatto.

Le convenute affermano, al contrario, che le disparità fra il testo presentato alla Commissione in sede collegiale ed il testo notificato nella versione tedesca vanno assai oltre la semplice correzione di errori di sintassi o d'ortografia, vale a dire il solo tipo di correzioni che, a loro parere, secondo quanto risulterebbe dalla sentenza Regno Unito/Consiglio, potrebbe essere apportato ad un atto già adottato. La distinzione operata dalla Commissione tra modifiche sostanziali e modifiche non sostanziali non sarebbe confortata dalla giurisprudenza né potrebbe fondarsi su criteri obiettivi.

La sentenza Regno Unito/Consiglio (causa 131/86)

13. Ciò mi induce a passare ad un'analisi approfondita della sentenza Regno Unito/Consiglio, pronunciata in una causa nella quale il Regno Unito aveva chiesto alla Corte di dichiarare nulla la direttiva del Consiglio 25 marzo 1986, 86/113/CEE, sulle norme minime di protezione delle galline ovaiole allevate in batteria [31]. Il secondo motivo di gravame dedotto a tale scopo si fondava sul fatto che il testo della direttiva differiva, in tre punti del *preambolo*, dal progetto che era stato sottoposto all'approvazione del Consiglio. La Corte dichiarò fondato il motivo basandosi per far ciò sul regolamento interno del Consiglio e sull'art. 190 del Trattato CEE. Dopo aver ricapitolato le pertinenti disposizioni del suddetto regolamento, la Corte statuì come segue (cito per esteso):

«Tuttavia, il regolamento interno del Consiglio non autorizza né il segretario generale né il personale del segretariato generale ad apportare modifiche o correzioni ai testi adottati dal Consiglio. Anche se inerisce alle funzioni del segretariato generale del Consiglio procedere a correzioni ortografiche o grammaticali, questa facoltà non può estendersi al contenuto stesso dell'atto.

(...) le modifiche effettuate dal segretariato generale del Consiglio riguardano solo la motivazione della direttiva di cui è causa senza estendersi al nucleo dell'atto stesso. La motivazione è stata tuttavia elaborata ai sensi dell'art. 190 del Trattato, che esige che i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione rechino un'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, cosicché la Corte possa esercitare il suo sindacato, e tanto gli Stati membri quanto i singoli interessati sappiano in quali condizioni le istituzioni comunitarie hanno applicato il Trattato (sentenza 7 luglio 1981 nella causa 158/80, Rewe/Hauptzollamt Kiel, Racc. pag. 1805).

Emerge da questa considerazione che la motivazione di un atto ne costituisce un elemento essenziale. Di conseguenza, né il segretario generale del Consiglio né il personale del segretariato generale hanno il potere di modificare la motivazione degli atti approvati dal Consiglio» [32].

Considerato che in quella causa appariva accertato che le modifiche apportate alla direttiva superavano le semplici correzioni di grammatica e di ortografia, la Corte dichiarò nulla la direttiva [33].

Differenza fra la presente causa e la causa 131/86

14. Mi sembra che il Tribunale abbia messo da parte in modo abbastanza disinvolto alcune importanti differenze fra le circostanze della causa Regno Unito/Consiglio e quelle del presente caso (v. infra in questo stesso paragrafo), e che abbia *altresì* sorvolato sulla questione di accertare (v. paragrafi 15-17) quale sia, alla luce della giurisprudenza della Corte sull'art. 190 del Trattato CEE, il criterio preciso per valutare

31 — GU 1986, L 95, pag. 45.

32 — Sentenza Regno Unito/Consiglio, punti 35-37.

33 — Sentenza Regno Unito/Consiglio, punti 38 e 39 nonché n. 1 del dispositivo.

se determinate modifiche apportate ad una decisione individuale in materia di concorrenza dopo la sua adozione ufficiale siano o non siano illegittime.

Per quanto riguarda il primo punto, cioè le importanti differenze fra le circostanze delle due cause, si deve osservare che queste differenze riguardano innanzi tutto la *natura* delle modifiche accertate. Non mi pare di conseguenza potersi dedurre dalla sentenza Regno Unito/Consiglio che non sia necessario pronunciarsi «sulla portata, l'importanza ed il carattere essenziale o meno» delle modifiche. Ben al contrario, la Corte, in tale sentenza, distingue fra *modifiche* che incidono *sulla sostanza* di un atto, nonché della motivazione dell'atto, e *correzioni di natura puramente linguistica* [34]. Le divergenze nel testo del preambolo, su cui la Corte fu chiamata a pronunciarsi in quella causa, rientravano senza dubbio nella prima categoria, giacché riguardavano, fra l'altro, la base giuridica della direttiva (nel preambolo era stato aggiunto un nuovo rinvio ad un articolo del Trattato) e la soppressione di un intero'considerando' [35]. Pur dovendosi riconoscere che le divergenze che il Tribunale ha indicato nella versione tedesca della decisione non sono semplici rettifiche di «errori di sintassi o di ortografia», ai sensi della sentenza Regno Unito/Consiglio, queste modifiche appaiono, secondo me, ad un più attento esame, come semplici modifiche *di natura linguistica* e non tali da alterare *il contenuto*, vale a dire la portata della motivazione della decisione. È evidente che esse sono state apportate al solo scopo di far coincidere la versione tedesca della decisione con le versioni francese ed inglese (modifiche citate al primo ed al secondo trattino del punto 41 della sentenza PVC [36]) oppure per eliminare un errore di scrittura che trovava origine nel testo inglese (modifica indicata al terzo trattino [37]). In ogni caso esse sono così limitate e puntuali da non avere alcun impatto né sulla valutazione giuridica dell'infrazione all'art. 85 del Trattato CEE né sul diritto dei destinatari della decisione ad una tutela giuridica quanto più possibile completa (v. infra, paragrafo 17).

Una seconda importante differenza fra la sentenza Regno Unito/Consiglio e la presente causa è, almeno per quanto riguarda questa parte del primo motivo, che qui si

34 — V., in particolare, il punto 35 della sentenza Regno Unito/Consiglio.

35 — V. punto 33 della sentenza Regno Unito/Consiglio.

36 — Le modifiche citate nel *primo trattino* del punto 41 riguardano due aggiunte minori al punto 7 della versione linguistica tedesca, notificata e pubblicata, della decisione rispetto al progetto di decisione in lingua tedesca (datato 14 dicembre 1988): i) l'aggiunta della nota 2, il cui contenuto è il seguente: «In ogni caso la ICI e la BASF hanno identificato sia Hüls che Hoechst come partecipanti alle riunioni»; e ii) l'aggiunta al testo della decisione, fra parentesi, dell'inciso «Hoechst, l'unica altra possibilità, era solo un modesto produttore di PVC». La modifica menzionata nel *secondo trattino* è ancor più limitata e riguarda la sostituzione della frase «die Unternehmen streiten offensichtlich nicht ab» («Le imprese *apparentemente* non contestano») con la frase «die Unternehmen bestreiten zwar nicht» («Le imprese non negano»).

37 — Si tratta di una modifica apportata al punto 41, primo comma, della decisione. Essa consiste nella soppressione di una sola parola, il termine «Rationalisierungsprozeß» (processo di razionalizzazione) nel testo tedesco notificato e pubblicato della decisione nella seguente frase (cito dal testo del progetto di decisione): «Die europäische Petrochemie-Industrie einschließlich des PVC-Sektors hat in dem von dieser Entscheidung erfaßten Zeitraum einen grundlegenden Umstrukturierungs- und Rationalisierungsprozeß durchlaufen, der von der Kommission unterstützt worden ist» (Nel periodo in cui si riferisce la presente decisione, l'industria petrolchimica europea — compreso il comparto del PVC — ha formato oggetto di un processo di ristrutturazione e di razionalizzazione sostanziale, processo che ha ricevuto il sostegno della Commissione).

tratta semplicemente di *divergenze in una sola versione linguistica*, quella tedesca, mentre nella causa citata per prima erano state constatate differenze in tutte le versioni linguistiche. Ciò sembra confermare che, come sostiene la Commissione, le modifiche apportate alla versione tedesca della decisione miravano anzitutto ad uniformarla sotto l'aspetto linguistico alle altre versioni.

Infine, mi sia permesso di indicare un'ultima, ed a mio avviso sostanziale, differenza tra la fattispecie nella causa Regno Unito/Consiglio e la fattispecie nella presente causa. Nella prima causa uno *Stato membro*, che è *membro* dell'istituzione comunitaria allora in questione, cioè il Consiglio (v. art. 2 del Trattato di fusione), s'era giustamente sentito leso nei propri diritti poiché, dopo l'approvazione della direttiva controversa da parte del Consiglio, erano state effettuate alcune modifiche per le quali non era stato seguito il consacrato iter procedurale. Non v'erano dubbi sul fatto che tale Stato membro, ai sensi del regolamento interno dell'istituzione comunitaria di cui faceva parte, poteva far valere l'incompetenza del segretariato generale ad emendare un testo già approvato [38]. Era pure irrilevante per il giudizio della Corte accertare se in quell'occasione il Regno Unito avesse subito qualche danno a causa della suddetta trasgressione: come infatti la Corte ricordò nella stessa sentenza, ogni Stato membro ha, in base all'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, il diritto di contestare la legittimità di una direttiva senza dover provare il suo interesse processuale [39]. Qui, invece, la situazione è del tutto diversa in quanto si discute di una decisione con cui la Commissione ha constatato in forza dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 17 una violazione dell'art. 85 del Trattato CEE: ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE, le *parti private* — che per essenza non possono far valere, diversamente dai membri dell'istituzione comunitaria interessata, alcun diritto alla regolarità della formazione degli atti [40] — possono contestare la legittimità di una decisione solo se provano che essa le riguarda direttamente ed individualmente [41].

L'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CEE nel caso di decisioni individuali in materia concorrenziale

15. Ciò mi conduce al secondo punto della contestazione. La sentenza Regno Unito/Consiglio, in cui, come ho già detto, si discuteva di una *direttiva*, non può costituire un punto di riferimento esclusivo per accertare se sia stato rispettato l'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato CEE. Non può costituirlo, più precisamente, in un caso come quello di cui si tratta, nel quale abbiamo a che fare con una *decisione individuale* in materia di concorrenza. Di fatto, la Corte ha elaborato in questo settore con riferimento all'obbligo di motivazione un'ampia giurisprudenza che la sentenza PVC ingiustamente trascura. Questa critica supera del

38 — Anche l'applicazione dei criteri elaborati a questo riguardo dalla Corte nella sentenza 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima (Racc. pag. I-2069) conduce allo stesso risultato (v. infra, paragrafi 48, 53 e 54).

39 — Sentenza Regno Unito/Consiglio, punto 6.

40 — Per l'impatto di quanto sopra sull'impugnabilità di disposizioni del regolamento interno della Commissione (v. infra, paragrafo 55).

41 — Ciò corrisponde del resto ad una giurisprudenza consolidata (v. già sentenza 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrick/Consiglio (Racc. 1968, pag. 569, in particolare pag. 579).

resto il motivo di gravame di cui si sta discutendo, visto che la sentenza PVC si fonda anche altrove sulla già ricordata interpretazione dell'art. 190 del Trattato CEE e della sentenza Regno Unito/Consiglio [42].

16. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'obbligo di motivare una *decisione individuale* ha per scopo

«di consentire alla Corte di esercitare il suo sindacato di legittimità sulla decisione e di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se la decisione è fondata oppure se è eventualmente inficiata da un vizio che consente di contestarne la validità» [43].

La motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato CEE deve perciò far risultare con chiarezza e senza equivoci il ragionamento dell'istituzione comunitaria che ha emanato l'atto impugnato [44]. La portata precisa dell'obbligo di motivazione dipende tuttavia dal tipo di atto impugnato e dalle circostanze in cui è stato emanato [45]: a questo riguardo, occorre in particolare tener conto del contesto in cui la decisione è stata adottata, delle sue modalità pratiche, delle sue circostanze tecniche e del termine entro cui deve formarsi [46], nonché dell'eventuale interesse che possono avere nei confronti della decisione i suoi destinatari od altre persone che essa riguardi direttamente ed individualmente ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE [47].

Per quanto riguarda più specificamente le *cause in materia di concorrenza*, la Corte ha statuito che la Commissione ha soddisfatto l'obbligo di motivazione quando ha menzionato nella propria decisione i dati di fatto dai

42 — V., in particolare, i seguenti punti della sentenza PVC: 47 (relativo all'aggiunta di un nuovo comma al punto 27 della decisione), 49 e 50 (relativi alle modifiche apportate al dispositivo della decisione), 61 (concernente la competenza ratione temporis del commissario incaricato delle questioni di concorrenza), 72 (concernente il significato, in diritto comunitario, della procedura di autenticazione prevista dal regolamento interno), 96 (relativo alla qualificazione della decisione come decisione ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE) e 98 (relativo all'apparenza degli atti notificati e pubblicati).

43 — V., da ultimo, sentenza 4 giugno 1992, causa C-181/90, Consorgan/Commissione (Racc. 1992, pag. I-3557, punto 14); v. prima, fra l'altro, sentenze 8 novembre 1983, cause riunite da 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82 e 110/82, IAZ/Commissione (Racc. 1983, pag. 3369, punto 37); 28 marzo 1984, causa 8/83, Bertoli/Commissione (Racc. 1984, pag. 1649, punti 12 e 13); 7 aprile 1987, causa 32/86, Sisma/Commissione (Racc. 1987, pag. 1645, punto 8); 7 aprile 1992, causa C-358/90, Compagnia Italiana Alcool/Commissione (Racc. 1992, pag. I-2457, punto 40). Una prima formulazione di questo principio si ritrova nella sentenza 1° dicembre 1965, causa 16/65, Schwarze (Racc. 1965, pag. 909, e più precisamente pag. 924).

44 — V. già sentenza 30 settembre 1982, causa 108/81, Amylum/Consiglio (Racc. 1982, pag. 3107, punto 19); sentenza 25 ottobre 1984, causa 185/83, Rijksuniversiteit Groningen (Racc. 1984, pag. 3623, punto 38). V., più di recente, sentenze 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre/Commissione (Racc. 1990, pag. I-395, punto 15); 1° aprile 1993, cause riunite C-260/91 e C-261/91, Diversinte e Iberlacta (Racc. pag. I-1885, punto 11).

45 — Sentenza Consorgan/Commissione, punto 14; sentenza Sisma/Commissione, punto 8. V. già sentenze 11 gennaio 1973, causa 13/72, Paesi Bassi/Commissione (Racc. 1974, pag. 27, punto 11), e 14 gennaio 1981, causa 819/79, Germania/Commissione (Racc. 1981, pag. 21, punto 19). V., per quanto concerne la giurisprudenza della Corte sul principio che l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione della natura dell'atto di cui si discute, Le Tallec, G. e Ehlermann, C. D.: «La motivation des actes des Communautés européennes», *Revue du Marché commun* , 1967, pag. 179 e seguenti; v., anche, Hen, C.: «La motivation des actes des institutions communautaires», *Cahiers de droit européen* , 1977, (49), pagg. 73-78.

46 — V. già la sentenza Schwarze, citata nella nota 43, pag. 924; v., inoltre, sentenza Delacre, punto 16.

47 — V., per l'ultimo punto, sentenze 13 marzo 1985, cause riunite da 296/82 a 318/82, Regno dei Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione (Racc. 1985, pag. 809, punto 19); 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione (Racc. 1985, pag. 873, punto 46).

quali dipende la giustificazione della decisione e le considerazioni giuridiche che l'hanno indotta ad adottarla [48]. La Commissione non è tenuta a discutere tutti i punti di fatto e di diritto sollevati dagli interessati durante il procedimento amministrativo [49]. Basta invece che essa illustri *sufficientemente* le considerazioni di fatto e di diritto sulle quali si è basata per giungere al dispositivo della propria decisione, in altri termini che essa fornisca agli interessati le indicazioni *necessarie* per stabilire se la decisione sia o meno fondata [50]. Con particolare riferimento alle decisioni che infliggono un'ammenda, la Corte ha dichiarato che

«la motivazione deve ritenersi sufficiente allorché essa fa apparire in modo *chiaro e coerente* le considerazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa la condanna degli interessati, in modo da consentire sia a questi ultimi sia alla Corte di conoscere i punti essenziali del ragionamento seguito dalla Commissione» [51].

Secondo la Corte non si può quindi parlare di violazione dell'obbligo di motivazione enunciato all'art. 190 quando «nella decisione, *considerata nel suo insieme*, vengono indicati in modo chiaro e coerente gli elementi di fatto e di diritto su cui essa si basa» [52], e neppure qualora la Commissione non abbia preso in considerazione elementi ch'essa riteneva, anche a torto, estranei alla questione [53]. Anche quando determinati passi non siano stati redatti con tutta l'auspicabile precisione, non ricorre una violazione di forme sostanziali ai sensi dell'art. 173 del Trattato se questa circostanza non ha impedito alle parti né alla Corte di comprendere la portata dell'addebito formulato dalla Commissione e di valutarne la fondatezza o meno [54]. Una simile violazione sussiste però quando la motivazione è troppo sommaria, in particolare allorché la Commissione si spinge molto più avanti di quanto non abbia fatto in precedenti decisioni [55].

48 — V., fra l'altro, le seguenti sentenze: IAZ/Commissione, già citata alla nota n. 43, punto 37; 9 novembre 1983, causa 322/81, Michelin/Commissione (Racc. 1983, pag. 3461, punto 14); 17 gennaio 1984, cause riunite da 43/82 a 63/82, VBVB e VBBB/Commissione (Racc. 1984, pag. 19, punto 22); 10 dicembre 1985, cause riunite da 240/82 a 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 e 269/82, Stichting Sigarettenindustrie/Commissione (Racc. 1985, pag. 3831, punto 88); 17 novembre 1987, cause riunite da 142/84 a 156/84, BAT e Reynolds/Commissione (Racc. 1987, pag. 4487, punto 72); 11 luglio 1989, causa 246/86, Belasco/Commissione (Racc. 1989, pag. 2117, punto 55). Questa giurisprudenza è stata espressamente fatta propria dal Tribunale [v., fra l'altro, sentenza 24 gennaio 1992, causa T-44/90, La Cinq/Commissione (Racc. 1992, pag. II-1, punti 41 e 42); sentenze dette del «polipropilene» 10 marzo 1993, fra cui: sentenza nella causa T-10/89, Hoechst/Commissione (Racc. 1992, pag. II-629, punto 312); sentenza nella causa T-11/89, Shell/Commissione (Racc. 1992, pag. II-757, punto 319); sentenza 9 luglio 1992, causa T-66/89, Publishers Association/Commissione (Racc. 1992, pag. II-1995, punto 75)].

49 — Sentenze 29 ottobre 1980, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, Van Landewevck/Commissione (Racc. 1980, pag. 3125, punto 66); Michelin/Commissione, punto 14; VBVB e VBBB/Commissione, punto 22; 21 febbraio 1984, causa 86/82, Hasselblad/Commissione (Racc. 1984, pag. 883, punto 17); Stichting Sigarettenindustrie, punto 88; BAT e Reynolds/Commissione, punto 72; Belasco/Commissione, punto 55. Già nella causa Grundig-Consten la Corte aveva dichiarato che la Commissione non aveva violato i diritti della difesa spettanti alla ricorrente dato che, «in una procedura non giurisdizionale, l'amministrazione non è tenuta a motivare il rigetto degli argomenti delle parti» (sentenza 13 luglio 1966, cause riunite da 56/64 a 58/64, Racc. 1966, pag. 457, in particolare pag. 516).

50 — V., espressamente, sentenza VBVB e VBBB/Commissione, punto 22, e sentenza 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia/Commissione (Racc. 1985, pag. 2545, punti 26 e 27).

51 — Sentenza 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma/Commissione (Racc. 1970, pag. 661, punto 78, il corsivo è mio). Nella sentenza Cimenteries la Corte applicò il criterio della «sufficiente chiarezza» della decisione (sentenza 15 marzo 1967, cause riunite da 8/66 a 11/66, Cimenteries/Commissione, Racc. 1967, pag. 83, in particolare pag. 107).

52 — Sentenza 14 luglio 1972, causa 55/69, Cassella/Commissione (Racc. 1972, pag. 887, punto 22, il corsivo è mio).

53 — Sentenza ACF Chemiefarma/Commissione, punto 80.

54 — Sentenza 16 dicembre 1975, cause riunite da 40/73 a 48/73, 50/73, 54/73, 56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Suiker Unie/Commissione (Racc. 1975, pag. 1663, punto 118).

55 — Sentenza 26 novembre 1975, causa 73/74, Papiers Peints/Commissione (Racc. 1975, pag. 1491, in particolare punti 31 e 34); sentenza BAT e Reynolds/Commissione, punto 71; sentenza Delacre/Commissione, punto 15.

17. Da questa giurisprudenza della Corte si possono, a mio avviso, trarre alcuni principi direttivi in merito al significato dell'art. 190 del Trattato CEE nelle cause di concorrenza. L'obbligo di motivazione sancito da tale norma è di carattere non assoluto, bensì relativo, nel senso che intende porre i *destinatari* di una decisione in condizione di *conoscere e difendere quanto meglio è possibile i loro diritti* [56]. Perciò costoro devono vedere spiegare in modo abbastanza chiaro e coerente i punti principali del ragionamento seguito dalla Commissione, cioè le considerazioni di fatto e di diritto necessarie a permetter loro di valutare la fondatezza della decisione adottata nei loro confronti.

D'altro lato, la motivazione deve consentire alla Corte di esercitare, nell'ambito dei ricorsi proposti dai destinatari di una decisione in materia concorrenziale, il *sindacato di legittimità* che le è demandato dall'art. 173 del Trattato CEE. Quest'ultimo principio è dettato dalla necessità di garantire ai destinatari della decisione di cui trattasi una tutela giuridica il più possibile completa.

Considerato tuttavia che i vizi contestati dalle parti non sono tali da influire sulla posizione giuridica delle imprese interessate, cioè da pregiudicare la migliore difesa possibile dei loro diritti, non si può parlare di una violazione dell'art. 190 del Trattato CEE [57].

56 — In proposito si è giustamente osservato che l'obbligo di motivazione è un indispensabile corollario del diritto al ricorso giurisdizionale, in quanto permette di esercitare questo diritto nelle migliori condizioni possibili. Si veda Schockweiler, F.: «La motivation des décisions individuelles en droit communautaire et en droit national», in *Cahiers de Droit Européen*, 1989, (3), pag. 33.

57 — In questo senso si esprimeva già la sentenza Grundig-Consten (Racc. 1966, pag. 516).

5. Raffronto della citata giurisprudenza con le modifiche contestate

18. Per quanto riguarda più specificamente la problematica summenzionata, vale a dire la natura da attribuire, ai sensi dell'art. 190 del Trattato CEE, a (limitate) modifiche introdotte in una decisione relativa alla concorrenza tra il momento della sua adozione e quello della sua notifica e pubblicazione, ritengo particolarmente rilevanti le sentenze Suiker Unie e Hasselblad [58].

Nella causa Suiker Unie una delle parti aveva invocato un errore che figurava unicamente nella versione francese della decisione notificata alle parti, e precisamente l'indicazione dell'anno 1969/1970 invece dell'anno 1968/1969, come anno d'inizio del comportamento anticoncorrenziale. La Corte diede torto a questa parte, che desiderava attenersi al testo francese notificatole: dalla comunicazione degli addebiti si poteva infatti desumere chiaramente a partire da quale campagna di vendita la Commissione intendeva addebitare la pratica concordata in oggetto, e dal fascicolo processuale risultava

58 — V. i richiami a queste sentenze nelle note n. 54 (per la prima) e n. 49 (per la seconda).

che la parte interessata aveva del resto manifestamente compreso la decisione in questo senso. Così stando le cose, la Corte dichiarò che la decisione doveva essere letta nel senso che la violazione della concorrenza era stata accertata a partire dalla stagione 1968/1969 [59].

Nella causa Hasselblad si trattava di una dimenticanza riscontrabile in tutte le versioni linguistiche del testo notificato e pubblicato di una decisione con riferimento alla menzione delle clausole di un «dealer agreement» che era stato ritenuto incompatibile con l'art. 85, n. 1, del Trattato CEE. Una delle clausole contestate figurava soltanto in una versione posteriore, modificata, del «dealer agreement», mentre altre due clausole recavano nel testo originale del «dealer agreement» un numero diverso. La Corte non ritenne tuttavia che questa difficoltà fosse insormontabile e dichiarò che la decisione doveva venir intesa come riguardante le clausole cui la Commissione aveva voluto riferirsi (pur indicandole in modo inesatto):

«Benché riguardo ad esse si sia prodotto nella decisione un lapsus calami, questo non ha potuto pregiudicare materialmente la comprensione, da parte della ricorrente, delle contestazioni rivoltele [dalla Commissione]» [60].

19. Le sentenze Suiker Unie e Hasselblad mi rafforzano nella conclusione cui sono già giunto (paragrafo 17), vale a dire che la Corte, nel valutare se l'obbligo di motivazione enunciato nell'art. 190 del Trattato CEE sia soddisfatto, si ispira in primo luogo al criterio di accertare se i destinatari della decisione sono stati informati in modo soddisfacente, vale a dire in modo sufficientemente chiaro e coerente, dei fatti loro addebitati. In entrambe le cause questi requisiti erano soddisfatti. Dal momento che la Corte ha potuto constatare che singole divergenze fra le varie versioni del *testo notificato*, nella prima causa, oppure errori di battitura presenti in *tutte* le versioni linguistiche del testo notificato, nella seconda causa, non potevano inficiare la validità della decisione in oggetto dato che queste divergenze non avevano pregiudicato in modo sostanziale la comprensione degli addebiti formulati dalla Commissione, non vedo come si potrebbe sostenere, sulla base dell'art. 190 del Trattato CEE, l'illegittimità di una decisione nella quale limitate correzioni linguistiche oppure modifiche di portata irrilevante sotto l'aspetto sostanziale sono state effettuate nella versione tedesca *prima ancora che la decisione fosse notificata alle parti*, cioè prima che le parti potessero prendere ufficialmente conoscenza degli addebiti formulati dalla Commissione [61]. Se un problema può sorgere a questo riguardo, non può trattarsi che di una questione relativa alla competenza di chi ha effettuato la correzione controversa (v., in seguito, paragrafo 44).

59 — Sentenza Suiker Unie, punti 227-232.

60 — Sentenza Hasselblad/Commissione, punto 40.

61 — Perciò ritengo pure completamente inesatto il parallelo che la Hüls AG traccia, nelle sue osservazioni scritte, tra questa norma e l'art. 66, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, il quale attribuisce alla Corte il potere di far rettificare «gli errori materiali o di calcolo o le altre evidenti inesattezze» entro due settimane dalla pronuncia della sentenza. Questa competenza di rettificazione riguarda tuttavia il periodo successivo alla pronuncia della sentenza ed alla sua notifica in copia autentica a ciascuna delle parti (v. art. 64 del regolamento di procedura); nel presente caso si tratta invece di correzioni apportate ad una decisione ancora prima che questa fosse notificata alle parti.

20. Quanto sopra esposto mi consente di prendere posizione come segue sulla prima censura della Commissione. Omettendo di tener conto«della portata, dell'importanza e della natura essenziale o meno»delle modifiche apportate alla decisione già approvata, il Tribunale ha, secondo me, interpretato in modo eccessivamente rigido la sentenza Regno Unito/Consiglio. Dalla giurisprudenza della Corte relativa all'obbligo di motivazione posto dall'art. 190 del Trattato CEE con riferimento alle decisioni in materia concorrenziale emerge che il criterio da seguire per accertare se una decisione in materia concorrenziale sia debitamente motivata non consiste tanto nel verificare se modifiche come quelle di cui si tratta oltrepassino la semplice correzione di «errori di ortografia e di sintassi» quanto piuttosto nell'esaminare se esse non abbiano influito in modo sostanziale sulla comprensione, da parte delle attuali convenute, degli addebiti formulati dalla Commissione, pregiudicando così il loro diritto alla tutela giuridica più completa possibile. Tale criterio mi sembra, contrariamente a quanto sostengono le convenute, del tutto obiettivo e sufficientemente maneggiabile per rendere possibile un efficace sindacato giurisdizionale. Considerato che il Tribunale non ha applicato questo criterio, si deve constatare che vi è stata violazione del diritto comunitario.

In subordine: pregiudizio della legittimità della decisione nel suo insieme e nei confronti di tutti i destinatari?

21. Alla luce delle conclusioni cui siamo già giunti, non sarebbe più necessario, a rigor di termini, esaminare la seconda violazione di legge allegata dalla Commissione, vale a dire l'affermazione del Tribunale che le modifiche apportate al testo tedesco della decisione rendono quest'ultima invalida nel suo insieme e nei confronti di tutte le ricorrenti in primo grado. A titolo sussidiario comunque, per il caso in cui la Corte, discostandosi da quanto ho proposto, dovesse decidere di considerare le suddette modifiche come una violazione dell'art. 190 del Trattato CEE, esaminerò anche questo argomento.

In proposito, una prima osservazione: è vero che, come hanno notato le convenute, il Tribunale non ha indicato per esteso che la legittimità di una decisione nel suo insieme è inficiata dal fatto che delle modifiche siano state apportate ad una versione linguistica della decisione stessa dopo la sua adozione da parte della Commissione in sede collegiale. Mi pare tuttavia che questo ragionamento sia necessariamente contenuto nel punto 42 della sentenza, più precisamente nel passaggio in cui si dichiara che le modifiche «di conseguenza, pregiudicano l'intangibilità dell'atto adottato dal Collegio dei Commissari». Ciò risulta ancor più chiaro se si legge tale passo in combinazione con il successivo punto 49 in cui il Tribunale afferma che le«modifiche apportate alla motivazione di una decisione, come ha dichiarato la Corte, hanno il carattere di un vizio tale da inficiare la validità dell'*intera* decisione modificata dal momento che tali modifiche tendono a privare di efficacia pratica l'art. 190 del Trattato (...)» [62]. Punto di partenza deve perciò essere la constatazione che il Tribunale ha effettivamente ricollegato alle predette modifiche del testo tedesco della decisione l'invalidità di quest'ultima nel suo insieme, vale a dire in tutte le altre versioni linguistiche e nei confronti di tutti gli altri destinatari.

62 — Il corsivo è mio.

Ritengo che una simile deduzione sia manifestamente sproporzionata. A mio parere, se ci fosse una violazione dell'art. 190 del Trattato CEE, essa potrebbe riguardare unicamente la validità della decisione *nella sua versione tedesca autentica*. Una delle caratteristiche della 'decisione' è infatti, ai sensi dell'art. 189, n. 4, del Trattato, che essa è un atto individuale [63]. La decisione mira ad applicare una regola generale (nella fattispecie l'art. 85 del Trattato) al caso concreto: perciò è vincolante solo per coloro cui è espressamente indirizzata e lo è in forza dell'art. 3 del regolamento del Consiglio 15 aprile 1958, n. 1 [64], che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, solo nella lingua dello Stato membro alla cui giurisdizione è sottoposto l'interessato. I vizi della motivazione che si riscontrino in una sola versione linguistica della decisione possono pertanto influire esclusivamente sulla posizione giuridica dei destinatari per cui vale tale lingua.

A ciò non toglie nulla, contrariamente a quanto sostengono la Hüls AG, la Société Artésienne de vinyle (in prosieguo: la «SAV») e la Shell ICC, il fatto che la Commissione, nella presente fattispecie, abbia adottato una sola decisione, sebbene in diverse versioni linguistiche autentiche. Nella causa Suiker Unie la Corte ha infatti dichiarato che

«nulla vieta alla Commissione di statuire mediante un'unica decisione in merito a varie infrazioni, anche se talune di queste non siano imputabili a taluni destinatari, *purché la decisione consenta a qualsiasi destinatario di individuare con precisione gli addebiti formulati a suo carico* » [65].

Orbene, modifiche apportate alla versione tedesca di una decisione non influiscono minimamente sulla capacità dei destinatari cui la decisione venga notificata in un'altra lingua ufficiale, che sia la loro madrelingua, di leggervi con precisione quali siano gli addebiti formulati nei loro confronti. Modifiche che interessino una sola lingua ufficiale non hanno perciò alcun impatto sulla validità della decisione in un'altra versione linguistica autentica.

Anche su questo punto ritengo pertanto che vi sia stata violazione del diritto comunitario a causa del carattere sproporzionato della sanzione applicata.

63 — Il criterio che permette di distinguere la decisione dal regolamento è infatti precisamente la portata generale o meno dell'atto considerato, vale a dire l'esistenza o meno di una cerchia ben definita di destinatari (v. già sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale/Consiglio, Racc. 1962, pag. 877, in particolare pag. 893).

64 — GU 1958, n. 17, pag. 385, modificato da ultimo dal punto XVII dell'allegato I all'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese ed agli adattamenti dei Trattati (GU 1985, L 302, pag. 242). Questa disposizione prescrive che «gli atti indirizzati dalle istituzioni (...) ad una persona soggetta alla giurisdizione di uno Stato membro sono redatti nella lingua di tale Stato».

65 — Sentenza Suiker Unie, punto 111 (il corsivo è mio).

B — *Le modifiche apportate a tutte le versioni linguistiche della decisione*

La decisione del Tribunale e le tesi delle parti

22. Il Tribunale ha individuato, in occasione delle misure istruttorie da esso disposte, accanto alle modifiche del testo tedesco, due modifiche che sono state apportate nell'intervallo tra il momento dell'adozione della decisione da parte del Collegio dei Commissari ed il momento della notifica *a tutte le versioni linguistiche* dell'atto. Esse sono: i) l'aggiunta, nel punto 27 della decisione, di un quarto comma completamente nuovo (per il testo di detto comma, si veda, più avanti, il paragrafo 27) e ii) l'omissione, nell'art. 1 del dispositivo della decisione, della menzione «(Gruppo EMC)» dopo il nome dell'impresa SAV.

La Commissione impugna il giudizio del Tribunale sulle due modifiche, ciascuna volta con due mezzi che riassumo come segue. Per quanto riguarda la *prima modifica*, essa sostiene che il Tribunale: i) ha violato l'obbligo di motivazione dichiarando che il comma aggiunto al punto 27 in tutte le versioni linguistiche non è stato approvato dal Collegio dei Commissari e sostenendo che il carattere sostanziale di detta modifica è innegabile; e ha violato la legge: ii) ritenendo che non fosse necessario esaminare il carattere sostanziale del suddetto comma e iii) dichiarando che l'aggiunta del suddetto comma pregiudicava la validità della decisione nel suo insieme. Per quanto riguarda la *seconda modifica*, la Commissione deduce che il Tribunale: i) ha violato l'obbligo di motivazione dichiarando che l'omissione della menzione «(Gruppo EMC)» era di natura tale da modificare la portata della decisione e ii) ha violato la legge dichiarando che tale omissione pregiudica la validità della decisione nel suo insieme e nei confronti di tutte le ricorrenti in primo grado.

Eccezione di irricevibilità a causa di fatti nuovi

23. Prima di affrontare queste censure, devo esaminare l'eccezione d'irricevibilità sollevata da quasi tutte le convenute nella misura in cui la Commissione ha allegato, nel suo ricorso, fatti nuovi sui quali il Tribunale non si era pronunciato. Precisamente ai punti 5 e 38 del ricorso la Commissione avrebbe menzionato nuovi elementi di fatto, relativi in particolare a quanto fu stabilito nella riunione speciale dei capi di gabinetto svoltasi la sera del 19 dicembre 1988, a quanto i capi di gabinetto, nella loro consueta riunione settimanale svoltasi lo stesso giorno, decisero di raccomandare alla Commissione ed a quanto fu discusso dal Collegio dei Commissari nella sua riunione del 21 dicembre 1988.

24. Come ho già indicato (paragrafo 9), la Corte è vincolata, in linea di principio, dall'accertamento dei fatti operato dal Tribunale. Essa non può dunque fondarsi su nuovi elementi di fatto dedotti dalle parti. Ora, nei punti 5 e 38 del suo ricorso, la Commissione menziona in realtà tre nuovi elementi di

fatto, che non sono stati accertati dal Tribunale nella sua sentenza e sui quali, pertanto, la Corte non può pronunciarsi:

— Nel punto 5, la Commissione cita la parte finale del verbale della riunione *speciale* dei capi di gabinetto che si svolse la sera del 19 dicembre 1988 e nella quale, fra l'altro, sarebbe stato deciso, su proposta del gabinetto del Commissario incaricato della concorrenza, di aggiungere al punto 27 del progetto di decisione un comma il cui testo è riportato, in inglese ed in francese, nell'allegato III al verbale della riunione. Nella parte di questo verbale (un documento recante il numero SEC (88) 2033) che è stata prodotta dalla Commissione nell'udienza svoltasi il 21 novembre 1991 dinanzi al Tribunale tale dispositivo però non figura [66].

— Nello stesso punto 5 del ricorso, la Commissione afferma che i capi di gabinetto, nella loro *consueta* riunione svoltasi il mattino del 19 dicembre 1988, avevano raccomandato alla Commissione di approvare le proposte del Commissario incaricato della concorrenza alle condizioni indicate nel verbale della riunione straordinaria che si svolse poi la sera stessa. Il Tribunale non ha menzionato questo fatto nella sua sentenza.

— Infine, nel punto 38 del ricorso, la Commissione indica che i suoi membri, in occasione della 945ª riunione del Collegio dei Commissari, svoltasi il 21 dicembre 1988, «dopo aver proceduto ad uno scambio di vedute su problemi di interesse generale, come, per esempio, l'ammontare delle ammende (...) si sono interamente conformati alle raccomandazioni dei capi di gabinetto». Neppure ciò trova una qualsiasi conferma nella sentenza PVC. Al contrario, il Tribunale ritiene che, in base al testo del verbale della citata riunione del Collegio dei Commissari 21 dicembre 1988, sia semplicemente accertato che la Commissione «ha (...) preso conoscenza dell'esame del procedimento compiuto dai capi di gabinetto dei Commissari durante la riunione speciale e la riunione settimanale di questi ultimi del 19 dicembre 1988» [67] (v. però infra, paragrafo 25).

L'argomentazione della Commissione deve perciò essere dichiarata irricevibile nella parte in cui si fonda su tali elementi di fatto. In concreto questa irricevibilità significa, a mio avviso, unicamente che la Corte nel valutare il motivo dedotto dalla Commissione al punto 38 del ricorso — motivo da me ricordato al paragrafo 22 con riferimento alla prima modifica sub i) — deve fare astrazione da questi fatti nuovi. Ciò non implica però che il motivo di gravame sia irricevibile *nel suo insieme*: la portata del

66 — Il punto 26, terzo trattino, della sentenza PVC cita questo documento in modo abbastanza infelice. Esso è infatti indicato dal Tribunale con il riferimento «SEC (88) OJ 945, punto 15», mentre, come si è già detto, il riferimento esatto è invece SEC (88) 2033. Sebbene il titolo menzionato dal Tribunale sia «Note à l'attention de MM. les membres de la Commission», risulta chiaramente dal documento — ma il Tribunale non lo dice — che si tratta di un «Compte rendu de la réunion spéciale des Chefs de Cabinet du lundi 19 décembre 1988», in cui si rinvia al documento C(88) 2497 (cioè al progetto di decisione redatto nelle lingue francese, inglese e tedesca).

67 — Sentenza PVC, punto 37. Si veda, a questo riguardo, anche la nota n. 68.

motivo (nel suo insieme) è infatti sostanzialmente che il Tribunale non ha soddisfatto il proprio obbligo di motivazione avendo dichiarato, *sulla base* di un insufficiente accertamento dei fatti, che il comma controverso non era stato approvato dal Collegio dei Commissari. Sotto questo aspetto, il motivo va dichiarato ricevibile ed esaminato (v. supra, paragrafo 9).

Esame dei motivi di gravame relativi all'aggiunta di un nuovo comma

25. Secondo la Commissione, il Tribunale ha violato l'obbligo di motivazione perché ha dichiarato, senza un sufficiente esame dei fatti, che il comma aggiuntivo (per il testo si veda il paragrafo 27) non era stato approvato dal Collegio dei Commissari. Intendendo le cose in questo senso, un'analisi più approfondita mostra, a mio parere, che il motivo di gravame dedotto dalla Commissione deve ritenersi fondato. Determinante per giungere alla conclusione che il comma controverso non era stato approvato dal Collegio dei Commissari è stato il modo in cui il Tribunale ha interpretato il *verbale* della relativa riunione della Commissione. In base al predetto documento — così giudica il Tribunale al punto 46 della motivazione — «è unicamente provato che la Commissione ha preso conoscenza dell'esame del procedimento da parte dei capi di gabinetto in occasione di una riunione speciale di questi ultimi del 19 dicembre 1988» [68]. Al punto 47 il Tribunale dichiara che «dal tenore stesso del verbale della riunione precedentemente esaminato (punto 37) risulta che il Collegio dei Commissari, adottando i progetti del 14 dicembre 1988 che non contengono tale frase, ha implicitamente voluto non adottare l'emendamento». Se tuttavia si esamina il *testo stesso del verbale* — e non invece il riassunto che ne è fornito al punto 37 della sentenza PVC — vi si ritrova scritto espressamente, al punto 2, quanto segue:

«La Commission prend connaissance du résultat de l'examen de cette question par les Chefs de Cabinet lors de leur réunion spéciale [cf. doc. SEC (88) 2033, point 11] et lors de leur réunion hebdomadaire [cf. doc. SEC (88) 1958, point 16]».

Devo constatare che il Tribunale non ha riportato esattamente questo passo nel punto 37 della sentenza PVC: i) il Tribunale non precisa che tale passo menziona *espressamente* il verbale della riunione straordinaria dei capi di gabinetto (che recava il numero di riferimento SEC (88) 2033 e nel cui allegato figurava, come risulta dai documenti prodotti in giudizio dalla Commissione il 21 novembre 1991 e dalla dichiarazione resa dalla stessa in pari data, l'appendice III che conteneva il comma aggiuntivo) [69]; ii) il Tribunale si limita ad indicare che il Collegio dei Commissari ha preso conoscenza dell'esame del procedimento da parte dei capi di gabinetto, mentre il punto considerato del verbale mostra che la Commissione ha preso conoscenza del *risultato* delle discussioni dei capi

68 — Nello stesso senso del testo italiano vanno anche le versioni francese, olandese e tedesca della sentenza PVC. Solo la versione inglese indica, ai punti 37 e 46, che la Commissione «took note of the *results* of the examination». Ritengo che le quattro versioni prima citate rendano con maggiore precisione il punto di vista del Tribunale.

69 — V. supra, nota n. 66.

di gabinetto nella loro riunione straordinaria e — diversamente da quanto indica il Tribunale al punto 46 — nella loro riunione ordinaria.

Ne deriva, secondo me, che la conclusione cui giunge il Tribunale, cioè che il Collegio dei Commissari ha implicitamente lasciato intendere di *non* volere adottare il proposto emendamento, si fonda su una descrizione imprecisa dei fatti. Sulla base dei citati elementi di fatto mi sembra invece che, se il Collegio non avesse voluto far propria l'aggiunta proposta — di cui, visto il summenzionato art. 2 del verbale, era manifestamente a conoscenza —, è estremamente probabile che se ne sarebbe fatta menzione nel verbale della riunione. In altri termini, dagli elementi di fatto risulta più probabile la conclusione secondo cui il Collegio dei Commissari avrebbe implicitamente adottato l'aggiunta proposta dai capi di gabinetto che non la conclusione secondo cui l'avrebbe implicitamente respinta. Ciò implica già di per sé una violazione dell'obbligo di motivazione da parte del Tribunale, visto che quest'ultimo ha ricollegato conseguenze giuridiche a fatti non sufficientemente accertati.

26. Si aggiunga che ritengo fondato anche il secondo motivo di gravame dedotto dalla Commissione con riferimento al comma aggiuntivo [v. supra paragrafo 22, prima modifica, sub ii)] come dimostrerò qui di seguito. Con questo motivo di gravame si sostiene che il Tribunale ha violato l'obbligo di motivazione dichiarando che il carattere essenziale del comma controverso non dev'essere provato e, del resto, non è contestabile. Secondo la Commissione, il carattere non essenziale di questo comma sarebbe invece manifesto: esso figura infatti nella parte del preambolo che riguarda una questione di procedura sorta nel corso del procedimento amministrativo avviato ai sensi del regolamento n. 17 ed è invece estraneo al nucleo del ragionamento su cui si fonda il dispositivo della decisione.

Prima di esaminare questo secondo motivo di gravame, cito il passo controverso della sentenza PVC:

«Tale aggiunta alla motivazione della decisione, che non è né di ordine sintattico, né di ordine grammaticale, inficia così sia la validità di tutti gli atti notificati, sia quella dell'atto pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee,* come ha dichiarato la Corte nella citata sentenza 23 febbraio 1988, senza che occorra esaminare il suo carattere essenziale, del resto non contestabile» [70].

27. Il testo del comma aggiuntivo è il seguente:

«Deve essere sottolineato che ogni rinuncia da parte delle imprese al carattere riservato dei loro documenti aziendali interni è subordinata al pubblico interesse, che esige che dei concorrenti non siano reciprocamente informati delle loro attività e delle loro politiche

70 — Sentenza PVC, punto 47.

commerciali in maniera tale che la concorrenza tra loro risulti ristretta».

È pacifico, a mio parere, che i principi sviluppati in precedenza (paragrafi 17, 19 e 20) devono essere applicati anche a questa censura: il criterio per accertare se le modifiche apportate ad una decisione violino l'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato CEE consiste nel verificare se esse abbiano influito in modo sostanziale sulla comprensione che le convenute hanno potuto avere degli addebiti formulati dalla Commissione ed abbiano quindi pregiudicato il loro diritto a godere del massimo possibile di tutela giuridica.

Secondo me il Tribunale, dichiarando che «il carattere essenziale, del resto non contestabile», del comma aggiuntivo «non doveva essere esaminato», ha ingiustamente trascurato di verificare se l'aggiunta controversa abbia esercitato un'influenza sostanziale sulla comprensione, da parte delle convenute, delle accuse di violazione dell'art. 85 del Trattato CEE formulate nei loro confronti e di conseguenza sul loro diritto ad una tutela giuridica completa. Non ritengo che si possa parlare di una simile influenza sostanziale. L'aggiunta in questione concerne infatti il problema — definito dal Tribunale stesso «delicato e controverso» — se, quando diverse imprese sono oggetto di un'inchiesta nell'ambito di un procedimento ex art. 85 ed una di esse rinuncia in favore delle altre alla tutela della riservatezza per le informazioni che la riguardano, la Commissione possa accettare la rinuncia oppure se considerazioni di ordine superiore — quali la salvaguardia della concorrenza nell'ambito comunitario — precisamente vi si oppongano [71]. In altre parole, questo comma non concerne la motivazione della decisione nella misura in cui ciò interessa per la comprensione della censura mossa alle imprese incriminate ai sensi dell'art. 85 del Trattato, ma ha invece notevole importanza sotto l'*aspetto procedurale* (come risulta anche dalla sua collocazione nella decisione, precisamente al titolo D «Problemi procedurali»), con riferimento cioè alla questione se la Commissione abbia rispettato, nel corso del procedimento, i diritti della difesa.

Una lettura più approfondita dell'intero punto 27 — nel quale assume rilievo determinante il problema se la Commissione avesse violato i diritti della difesa di numerose convenute respingendo la loro richiesta di un accesso illimitato ai fascicoli amministrativi — chiarisce del resto che il nuovo comma non ha se non un'importanza limitata: esso *spiega* semplicemente perché la Commissione ha deciso di non accogliere la richiesta con cui la maggioranza delle imprese aveva sollecitato che, previa reciproca rinuncia al carattere riservato delle informazioni, ciascuna di loro potesse esaminare tutti i documenti che la Commissione aveva raccolto presso le altre imprese. A rigor di termini, l'aggiunta di un nuovo comma non sarebbe neppure stata necessaria, da un lato, perché già nel comma precedente si indicava che la Commissione, de facto, non s'era opposta ad uno scambio reciproco fra le imprese dei documenti in loro possesso

71 — Sentenza PVC, punto 44.

e, dall'altro, perché la Commissione nel comma successivo (che in ogni caso figurava nel progetto di decisione) giustificava de iure il proprio rifiuto di comunicare i documenti, richiamandosi alla giurisprudenza costante della Corte, quale risultava in particolare dalla sentenza VBVB e VBBB. Nella predetta sentenza la Corte ha infatti dichiarato che

«si deve osservare che il rispetto del diritto alla difesa esige che l'impresa interessata sia stata posta in grado di far conoscere adeguatamente il proprio punto di vista sui documenti presi in considerazione dalla Commissione ai fini della decisione, *ma non vi è alcuna norma che imponga alla Commissione l'obbligo di far conoscere alle parti interessate i propri fascicoli*» [72].

28. Quanto sopra mi induce a concludere come segue. Anche se si dovesse ritenere che il Collegio dei Commissari non abbia fatto proprio il comma inserito nel punto 27 (v. al riguardo il paragrafo 25), la valutazione che il Tribunale dà di questo comma in base alla sentenza Regno Unito/Commissione inciampa in gran parte sugli stessi rilievi che ho ricordato prima, con riferimento alla valutazione delle modifiche apportate al testo tedesco: esaminato dal punto di vista dell'art. 190 del Trattato, il criterio da applicare non è quello del «carattere grammaticale o sintattico» delle discrepanze fra il testo adottato dalla Commissione e il testo notificato ai destinatari della decisione, bensì quello che consiste nell'accertare se le modifiche abbiano avuto un'influenza sostanziale sulla comprensione degli addebiti della Commissione da parte delle convenute ed abbiano così influito sulla posizione giuridica di queste. Omettendo di applicare questo criterio — e trascurando altresì di accertare in modo esauriente quale rilievo il comma aggiuntivo assumesse alla luce del suddetto criterio — il Tribunale ha violato il diritto comunitario e non ha rispettato l'obbligo di motivazione.

Alla luce di quanto precede, non ho bisogno di soffermarmi sul terzo motivo di gravame dedotto dalla Commissione [v. paragrafo 22, prima modifica, sub iii)] con riferimento al carattere sproporzionato della sanzione applicata dal Tribunale.

72 — Sentenza VBVB e VBBB/Commissione, citata nella nota 48, punto 25 (il corsivo è mio). Più di recente, la Corte ha di nuovo confermato questa giurisprudenza nella sentenza 3 luglio 1991, causa C-62/86, AKZO/Commissione (Racc. 1991, pag. I-3359, punto 16). Anche il Tribunale parte da questa giurisprudenza (v. fra l'altro le sentenze 17 dicembre 1991, causa T-7/89, Hercules Chemicals/Commissione, Racc. pag. II-1711, punto 52 e 10 marzo 1992, causa T-9/89, Hüls/Commissione, Racc. 1992, pag. II-499, punto 47). Nelle due citate sentenze esso precisa che la Commissione, quando ha elaborato norme per disciplinare l'accesso ai fascicoli, che vadano oltre quanto richiesto dalla tutela dei diritti della difesa, e le ha pubblicate in uno dei suoi rapporti sulla gestione della concorrenza, non può scostarsi dai criteri che essa stessa ha fissato (sentenza Hercules Chemicals/Commissione, punto 53; sentenza Hüls/Commissione, punto 48; v. al riguardo anche sentenza 18 dicembre 1992, cause riunite T-10/92, T-11/92, T-12/92 e T-15/92, Cimenteries CBR/Commissione, Racc. pag. II-2667, punti 40 e 41 e, di recente, sentenza 1° aprile 1993, causa T-65/89, BPB Industries e British Gypsum/Commissione, Racc. pag. II-389, punto 29).

4. Esame del motivo di gravame fondato sull'omissione di«Gruppo EMC» nel dispositivo della decisione

29. La Commissione sostiene che la menzione di cui trattasi era puramente descrittiva e non aveva nessun rilievo giuridico. Questa indicazione, usata sporadicamente nelle varie fasi del procedimento, sarebbe stata soppressa, all'atto della revisione linguistica della decisione, per evitare qualsiasi ambiguità. La Commissione sostiene inoltre che il Tribunale non ha assolutamente motivato l'affermazione che l'omissione delle parole «Gruppo EMC» può essere rilevante per l'imputabilità della trasgressione contestata e può addirittura operare uno spostamento delle conseguenze finanziarie dell'ammenda inflitta.

La SAV ribatte invece che l'omissione delle parole «Gruppo EMC» nel dispositivo della decisione — modifica che la tocca in modo specialissimo — può influire sull'imputabilità della trasgressione addebitatale e può spostare le conseguenze finanziarie dell'ammenda inflitta.

30. Ricapitolo un attimo ciò che il Tribunale ha deciso in proposito. Dopo aver constatato che l'indicazione litigiosa figurava nei progetti sottoposti al Collegio dei Commissari, ma era invece stata omessa nel testo notificato a tutte le convenute e pubblicato nella Gazzetta ufficiale, il Tribunale ha dichiarato che tale modifica era incompatibile con l'art. 190 del Trattato CEE:

«(...) modifiche che incidano sul dispositivo di una decisione riguardano direttamente la portata degli obblighi che possono essere imposti ai soggetti di diritto dall'atto modificato o, al contrario, la portata dei diritti attribuiti loro dall'atto modificato. Nel caso di specie una siffatta modifica è tale da incidere sull'imputabilità della pretesa infrazione o addirittura da spostare l'onere finanziario dell'ammenda inflitta» [73].

Il Tribunale considera perciò che la soluzione da lui letta nella sentenza Regno Unito/Commissione dovrebbe imporsi a maggior ragione

«qualora, come nella fattispecie, l'atto modificato infligga ammende e imponga obblighi per i destinatari dell'atto, e nel caso in cui la modifica apportata possa incidere sull'indicazione della persona giuridica cui tali obblighi sono imposti. Una tale conseguenza deve infatti necessariamente derivare dalla modifica del citato art. 1 del dispositivo delle decisioni, dispositivo con cui la Commissione, per deduzione conseguente al ragionamento svolto nella motivazione, opera la qualificazione giuridica dei fatti controversi alla luce dell'art. 85 del Trattato CEE, e l'indicazione delle imprese responsabili di infrazioni. Una siffatta modifica si riflette, del resto, direttamente e necessariamente, sugli altri punti del dispositivo, che rivolgendo ingiunzioni e irrogando sanzioni pecuniarie alle ricorrenti

73 — Sentenza PVC, punto 49.

e determinando le modalità con cui i destinatari degli atti potranno adempiere i loro obblighi, costituiscono soltanto la necessaria conseguenza dell'art. 1 del dispositivo, che, nella fattispecie, è stato appunto modificato» [74].

31. Poteva la modifica di cui si discute influire sull'imputabilità della pretesa trasgressione alla SAV e perciò esercitare un'influenza sostanziale sulla comprensione della decisione da parte della convenuta e sul suo diritto alla tutela giuridica, che è il criterio in precedenza (paragrafo 17) indicato come determinante? Dalla giurisprudenza della Corte si ricava indubbiamente che, quando un'impresa è integrata in un gruppo in modo tale da perdere qualsiasi autonomia, la società capogruppo deve eventualmente assumersi la (cor)responsabilità degli atti della consociata che risultino incompatibili con il diritto comunitario. Precisamente a partire dalle sentenze nelle cause dei «coloranti» si è consolidata una giurisprudenza secondo cui «la circostanza che l'affiliata abbia personalità giuridica distinta da quella della società madre non basta ad escludere la possibilità d'imputare a quest'ultima il comportamento della prima. Ciò può verificarsi, in particolare, allorché l'affiliata, pur avendo personalità giuridica distinta, non decide in modo autonomo quale dev'essere il suo comportamento sul mercato, ma applica in sostanza le direttive impartitele dalla società madre» [75].

Tuttavia *nel presente caso*, non sono affatto convinto che la presenza nel progetto dell'indicazione «Gruppo EMC» e la sua omissione nell'art. 1 del dispositivo della decisione [76] abbiano avuto o abbiano potuto avere una qualsiasi influenza sull'imputabilità della trasgressione contestata nella decisione. In primo luogo è pacifico che né il progetto di decisione né il testo della decisione notificato ai destinatari e pubblicato nella Gazzetta ufficiale non contenevano negli artt. 3 e 4 del dispositivo alcun riferimento ad un'appartenenza della SAV al «Gruppo EMC». Inoltre ritengo, diversamente da quanto fa il Tribunale nel già citato punto 50 della motivazione, che la decisione sia assolutamente univoca laddove infligge alla SAV, e ad essa sola, un'ammenda specifica (art. 3) e ne regola le modalità di pagamento (art. 4). Infine i 'considerando' della decisione menzionano, in modo coerente, la sola SAV, in

74 — Sentenza PVC, punto 50.

75 — Sentenza 14 luglio 1972, causa 48/69, ICI/Commissione (Racc. pag. 619, punti 132 e 133); sentenza 14 luglio 1972, causa 52/69, Geigy/Commissione (Racc. pag. 787, punto 44); v. anche sentenza 21 febbraio 1973, causa 6/72, Europemballage e Continental Can/Commissione (Racc. pag. 215, punto 15). Nella sentenza AEG/Commissione la Corte, nella scia della sua precedente giurisprudenza, ha statuito che è superfluo indagare se una società madre faccia effettivamente uso del suo potere di controllo quando detiene il 100% del capitale della società controllata (sentenza 25 ottobre 1983, causa 107/82, Racc. pag. 3151, punti 49 e 50). Si veda in proposito anche la recente sentenza della Corte 1° aprile 1993, causa BPB Industries e British Gypsum, punto 149, ricordata nella nota n. 72.

76 — Il Tribunale ha solo constatato che questa modifica è stata fatta all'art. 1 della decisione. La Commissione, nel punto 43 del suo ricorso, rileva che l'indicazione «Gruppo EMC» compariva anche nell'art. 5 del progetto di decisione. Visto che ciò riguarda un accertamento di fatto, devo lasciare da parte questo elemento. Per le stesse ragioni non posso neppure esaminare l'argomento della Commissione (punto 43 del ricorso, alla fine) secondo cui la stessa indicazione figurava nella lettera di notifica indirizzata alla SAV.

quanto tale, senza mai qualificarla come consociata di una società capogruppo [77].

32. Emerge da tutto ciò che la modifica controversa non ha avuto e non ha potuto avere, dato il testo della decisione nel suo complesso [78], alcuna influenza sull'imputabilità della pretesa trasgressione alla SAV e così neppure sulla comprensione della decisione da parte di questa impresa e sul suo diritto alla tutela giuridica. Trascurando questo criterio ed omettendo di valutare alla sua stregua la modifica controversa, il Tribunale ha violato sia il diritto comunitario sia l'obbligo di motivazione.

33. Con ciò giungiamo all'ultimo motivo di gravame, quello mediante il quale la Commissione ha fatto valere che il Tribunale ha avuto torto nel dichiarare che l'omissione della predetta menzione inficia la validità della decisione nel suo insieme e nei confronti di tutte le convenute. Posso, in proposito, ricollegarmi a quanto ho già osservato in precedenza (paragrafo 21) con riferimento alle modifiche apportate al testo tedesco: l'omissione delle parole «Gruppo EMC» dopo la parola SAV non poteva avere alcun impatto sulla capacità *delle altre imprese* cui la decisione era destinata di ricavare con esattezza dalla decisione gli addebiti formulati nei loro confronti, e di certo non poteva averne sul problema dell'imputabilità della violazione dell'art. 85 del Trattato CEE addebitata alle stesse imprese.

V — I requisiti posti dal Trattato CEE per la formazione di atti della Commissione, più precisamente con riferimento alla fissazione di versioni linguistiche autentiche di una decisione

34. Secondo la Commissione la sentenza PVC parte da una concezione formalistica e manifestamente anomala dei requisiti che il Trattato CEE pone con riferimento all'azione collegiale della Commissione nel processo di formazione dei suoi atti. La sentenza si baserebbe precisamente su un malinteso giuridico quando esige che il Collegio dei Commissari approvi il testo di tutte le versioni linguistiche in cui un atto fa fede. I requisiti posti dal Trattato CEE e dal regolamento interno con riferimento all'azione collegiale della Commissione sarebbero invece stati pienamente rispettati nell'adozione della decisione.

La decisione del Tribunale e le tesi delle parti

35. Mi soffermerò fra un attimo sull'argomentazione specifica delle parti, ma prima desidero ricordare che cosa sia stato precisamente deciso in primo grado a questo

77 — V. in particolare i punti 2, 7, 8, 9, 26 (nota n. 1), 43, 48 e 54. Nei punti 9, 26 (nota n. 1), 43 e 48 è fatta menzione della SAV come società madre della LVM, un'impresa comune messa insieme a metà del 1983 dalla DSM e dalla SAV, che vi avevano trasferito insieme i loro interessi nel settore del PVC. Tale menzione dei vincoli di gruppo della SAV «a valle» non ha tuttavia niente a che vedere con il rinvio «a monte» al «Gruppo EMC», di cui ci stiamo occupando. Inoltre il punto 43 della decisione precisa con esattezza che la SAV è sola responsabile per la propria partecipazione al cartello PVC ed alla costituzione della LVM, e che dopo la creazione della LVM l'impresa ha partecipato per proprio conto al cartello (v., con riferimento all'ultima questione, anche i punti 48 e 54).

78 — V. la sentenza Cassella/Commissione, punto 22, citata alla nota n. 52.

riguardo. I punti impugnati figurano nella parte della sentenza PVC in cui il Tribunale esamina la competenza dell'autore della decisione, e più esattamente valuta se il Commissario incaricato delle questioni di concorrenza fosse materialmente competente a definire i testi italiano ed olandese della decisione, come notificati agli interessati e pubblicati nella Gazzetta ufficiale. Numerose ricorrenti dinanzi al Tribunale avevano invocato l'incompetenza dell'autore della decisione, in quanto dal verbale della 945ª riunione del Collegio dei Commissari era emerso che il Collegio aveva adottato la decisione soltanto nelle versioni francese, inglese e tedesca e che aveva delegato il Commissario incaricato delle questioni di concorrenza, all'epoca il signor P. Sutherland, a fissare il testo della decisione nelle altre lingue ufficiali, vale a dire l'italiano e l'olandese. Era inoltre emerso che le due ultime versioni citate erano state sottoposte al segretario generale della Commissione solo il 16 gennaio 1989, mentre il mandato del signor Sutherland era già scaduto il 5 gennaio 1989.

In primo luogo al punto 55 della sentenza, il Tribunale ricava da una lettura combinata del regolamento del Consiglio 15 aprile 1958, n. 1, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea [79], e dell'art. 12, primo comma, del regolamento interno [80] quanto segue:

«Dal combinato disposto di queste norme si ricava che quando la Commissione, come nel caso di specie, intende adottare con atto sostanzialmente unico una decisione facente fede nei confronti di più persone giuridiche a cui si applicano regimi linguistici differenti, la decisione deve essere adottata in ciascuna delle lingue in cui essa fa fede, salvo rendere impossibile ogni autentica».

Di conseguenza il Tribunale respinge l'argomento della Commissione secondo cui la delega attribuita dal Collegio dei Commissari al Commissario incaricato delle questioni di concorrenza per fissare i testi italiano ed olandese della decisione era conforme all'art. 27 del regolamento interno [81]. L'adozione di una decisione che applica l'art. 85, n. 1, del Trattato CEE non ha, a suo parere, il carattere di una misura amministrativa o di gestione ai sensi del citato art. 27 [82]. Dal

79 — V., per gli estremi ed il contenuto di questa norma, supra, nota n. 64.

80 — Regolamento interno della Commissione (63/41/CEE; GU 1963, n. 17, pag. 181). Il regolamento interno è stato successivamente modificato in numerosi punti, ma non per quanto riguarda l'art. 12 [v. rispettivamente, regolamento interno provvisorio della Commissione (67/426/CEE; 67/24/Euratom; GU 1967, n. 147, pag. 1); decisione della Commissione del 23 luglio 1975 relativa alla modifica del regolamento interno provvisorio della Commissione del 6 luglio 1967 (75/461/Euratom/CECA/CEE; GU 1975, L 199, pag. 43); decisione della Commissione del 6 gennaio 1981 relativa alla modifica del regolamento interno provvisorio della Commissione del 6 luglio 1967 (81/2/Euratom, CECA, CEE; GU 1981, L 8, pag. 16); decisione della Commissione dell'8 gennaio 1986 relativa alla modifica del regolamento interno provvisorio della Commissione del 6 luglio 1967 (86/61/Euratom/CECA/CEE; GU 1986, L 72, pag. 34)]. Per il testo dell'art. 12, v. infra, paragrafo 60.

81 — V. il testo di questa disposizione al successivo paragrafo 38.

82 — Sentenza PVC, punto 57.

«combinato disposto del primo comma dell'art. 27 (...) e del secondo comma dello stesso articolo» risulta, secondo il Tribunale, che il Collegio dei Commissari potrebbe, se del caso, soltanto delegare ad uno dei suoi membri la competenza a fissare tale decisione nelle lingue ufficiali della Comunità diverse da quelle facenti fede, dato che le decisioni prese in tali lingue non producono alcun effetto giuridico e non hanno valore di titolo esecutivo nei confronti di una o più delle imprese menzionate nella decisione [83]. Il Tribunale conclude per l'incompetenza materiale del Commissario incaricato delle questioni di concorrenza a fissare le decisioni nelle versioni italiana ed olandese, e lo fa sulla base delle seguenti considerazioni:

«Tutt'altra è la portata dell'adozione della decisione nella lingua facente fede. Infatti, una decisione di accertamento di una violazione dell'art. 85 del Trattato che contenga ingiunzioni nei confronti di più imprese, che infligga loro sanzioni pecuniarie rilevanti e valga come titolo esecutivo a tal fine, incide profondamente sui diritti e gli obblighi di queste ultime, nonché sul loro patrimonio. Essa non può quindi essere considerata una semplice misura amministrativa o di gestione, e di conseguenza essere adottata nella sfera di competenza di un solo Commissario, senza violare direttamente il principio di collegialità espressamente richiamato nel citato art. 27» [84].

36. La Commissione ammette che, per quanto riguarda le decisioni adottate a norma degli artt. 85 e seguenti del Trattato CEE, si deve sempre procedere ad una deliberazione collegiale. Quando tuttavia, come nel caso della decisione in esame, il Collegio dei Commissari ha adottato una decisione, il cui testo è redatto in una, due o tre lingue ufficiali della Comunità, esso ha pienamente svolto il proprio compito. Nell'adozione di una decisione si deve infatti distinguere fra il suo elemento intellettuale ed il suo elemento formale. L'elemento intellettuale dovrebbe consistere, in uno stadio interno del processo di formazione della decisione, nel concretarsi, dopo lo studio e la discussione del fascicolo, della volontà collettiva; l'elemento formale dovrebbe invece consistere in tutte le misure di esecuzione mediante cui la decisione viene definitivamente assunta nella vita giuridica (redazione, traduzione, fissazione nella forma definitiva, notifica e pubblicazione). Solo il primo di questi elementi dovrebbe implicare l'esercizio di una competenza discrezionale, cosicché solo per esso avrebbe senso l'intervento del Collegio. La traduzione di una decisione, in cui si può ricomprendere la rifinitura delle versioni autentiche, è una semplice misura di esecuzione e deve pertanto potersi effettuare, anche senza specifica ed espressa delega del Collegio dei Commissari sotto il controllo del competente membro della Commissione. In tale contesto la Commissione osserva ancora che la delega conferita, come risulta dal verbale della sua 945ª riunione, al Commissario competente in materia di concorrenza non era una delega ai sensi dell'art. 27 del regolamento interno: non si tratta infatti di una misura amministrativa o di gestione, ma di un compito che non lascia alcun margine di manovra e che non offre a chi lo svolge alcuna possibilità di agire a propria discrezione. Se però la Corte dovesse ritenere che qui si parla di una delega ai sensi della citata disposizione, la delega

83 — Sentenza PVC, punto 58.
84 — Sentenza PVC, punto 59.

sarebbe a fortiori conforme alla predetta norma.

Le convenute sostengono invece anzitutto che la distinzione fatta dalla Commissione tra elemento formale ed elemento sostanziale di una decisione è del tutto artificiosa e non trova alcun riscontro vuoi nel Trattato CEE, vuoi nel regolamento interno della Commissione o nella giurisprudenza della Corte. In udienza hanno aggiunto che, se la Commissione ha ragione, ciò dovrebbe escludere l'autentica prevista dall'art. 12 del regolamento interno per le versioni linguistiche che non siano state sottoposte all'approvazione del Collegio dei Commissari. L'art. 12 perderebbe in questo modo il suo carattere vincolante.

37. Nei paragrafi seguenti approfondirò la questione che sta alla base della presente causa, cioè la questione se ed in quale misura la Commissione, dopo aver approvato una o più versioni linguistiche di una decisione in materia di concorrenza indirizzata a talune imprese, possa, in base all'art. 27 del suo regolamento interno, delegare al Commissario incaricato della concorrenza l'adozione dei testi autentici delle decisioni nelle altre lingue. Non mi domanderò per ora se il Tribunale nel già citato punto 55 della sua sentenza (v. supra, paragrafo 35) abbia correttamente interpretato l'art. 12 del regolamento interno: la risposta dovrà risultare dall'analisi che svolgerò nella parte che segue delle mie conclusioni.

Il principio di collegialità ed i criteri di delega nella giurisprudenza della Corte

38. Una rapida illustrazione dello sfondo giuridico mi sembra necessaria. Com'è noto, l'iter di formazione degli atti della Commissione si ispira al principio di collegialità [85]. A livello di trattati questo principio è menzionato all'art. 17, primo comma, del Trattato di fusione, il quale prescrive che «le deliberazioni della Commissione sono prese a maggioranza del numero dei suoi membri» [86]. Esso è ulteriormente sviluppato nel regolamento interno, il quale stabilisce fra l'altro che la Commissione agisce quale organo collegiale in conformità alle disposizioni del regolamento (art. 1) ed adotta di regola le proprie deliberazioni in sede di riunione (art. 2). La Corte stessa ha esattamente illustrato la ratio del principio di collegialità nella sua sentenza AKZO del 23 settembre 1986:

«Il principio di collegialità così stabilito si fonda sull'eguaglianza dei membri della Commissione nella partecipazione all'ado-

85 — In relazione al principio di collegialità, v. fra l'altro Amphoux, J.:«Article 162, al. 2-Article 16 du traité de fusion», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)* , IX, pagg. 247 e 248, n. 7. Vedi per quanto riguarda lo sfondo storico del principio di collegialità, quale fu elaborato già per gli atti normativi della Commissione in ambito CECA, Ophüls, G.F.: «Zur ideengeschichtlichen Herkunft der Gemeinschaftsverfassung» in *Probleme des europaïschen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Francoforte, ed. Klostermann, 1966 (387), pag. 395 e 396. Vedi anche per una testimonianza personale, Hallstein, W.: *Die europaïsche Gemeinschaft*, Düsseldorf-Vienna, Econ, 5ª ed. 1979, pag. 83.

86 — Il testo di questa norma è ripreso quasi letteralmente dal precedente art. 163, primo comma, del Trattato CEE, che è stato abrogato in conseguenza dell'art. 19 del Trattato di fusione.

zione di una decisione e, in particolare, implica, da un lato, che le decisioni siano deliberate in comune e, dall'altro, che tutti i membri del collegio siano collettivamente responsabili, sul piano politico, del complesso delle decisioni adottate» [87].

Il regolamento interno contiene tuttavia un certo numero di deroghe al principio della deliberazione collegiale, in particolare la cosiddetta procedura scritta ai sensi dell'art. 11 (il quale prevede che l'accordo dei membri della Commissione sia raccolto per iscritto) e, soprattutto, la delega delle competenze, resa possibile dall'art. 27, primo comma. In seguito al suo emendamento nel 1975 [88], questa norma è ora del seguente tenore:

«Sempreché sia pienamente rispettato il principio della sua responsabilità collegiale, la Commissione può autorizzare i propri membri a prendere, a suo nome e sotto il proprio controllo, misure di gestione o amministrative chiaramente definite» [89].

39. Può la Commissione, in tale contesto ed in particolare sulla base del citato art. 27, primo comma, del regolamento interno, delegare il Commissario incaricato delle questioni di concorrenza a fissare il testo di una decisione in una o più lingue ufficiali, diverse da quelle in cui il progetto di decisione le è stato sottoposto ed essa lo ha approvato come collegio?

Per rispondere a questa domanda, chiedo lumi alla giurisprudenza della Corte, in mezzo alla quale assume, secondo me, rilievo determinante la già citata sentenza AKZO del 23 settembre 1986. Vorrei sottolineare che la Commissione s'è riferita a detta sentenza, sia dinanzi al Tribunale sia dinanzi alla Corte, per trovare conforto alla sua tesi secondo cui la procedura seguita nel presente caso era conforme al principio di collegialità [90]. Manifestamente il Tribunale non s'è lasciato convincere da questo richiamo, giacché ha riconosciuto alla sentenza AKZO un valore di precedente soltanto in relazione alla possibilità di adottare misure istruttorie e procedurali, ai sensi dell'art. 27 del regolamento interno, nella fase amministrativa in cui la decisione della Commissione viene *preparata*, cioè misure che possono essere adottate nell'ambito dei poteri generali di accertamento conferiti alla Commissione dal regolamento n. 17 [91].

87 — Sentenza 23 settembre 1986, causa 5/85, AKZO Chemie/Commissione (Racc. 1986, pag. 2585, punto 30).

88 — V. il riferimento alla relativa decisione della Commissione nella nota n. 80.

89 — Gli altri commi dell'art. 27 sono del seguente tenore:
«Dei funzionari possono anche essere autorizzati a prendere siffatte misure ove ciò sia indispensabile per permettere alla Commissione di assolvere debitamente ai compiti che le incombono.
I poteri conferiti ad un funzionario sono validi anche per il suo supplente, salvo il caso in cui la delegazione sia stata fatta a titolo personale.
I poteri così conferiti non possono essere subdelegati, salvo disposizioni espresse in tal senso contenute nella decisione di autorizzazione.
Le disposizioni del presente articolo non pregiudicano le delegazioni in materia finanziaria e di gestione del personale».

90 — V., nella fase del procedimento dinanzi al Tribunale, sentenza PVC, punto 16.

91 — Sentenza PVC, punto 57.

40. La causa AKZO riguardava un ricorso d'annullamento proposto da due imprese del gruppo AKZO contro una decisione del Commissario competente in materia di concorrenza che le aveva sottoposte ad un'ispezione ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17. Le imprese sostenevano fra l'altro che la delega di competenza in forza della quale era stata adottata la decisione controversa violava il principio di collegialità enunciato nell'art. 17 del Trattato di fusione.

La Corte respinse questo mezzo con un'energica motivazione. Per valutare la compatibilità della procedura di delega enunciata nell'art. 27 del regolamento interno con il principio di collegialità essa ricordò innanzi tutto la sua giurisprudenza costante secondo cui:

«la Commissione, entro certi limiti ed in presenza di determinate condizioni, poteva autorizzare i suoi membri ad adottare talune decisioni a suo nome, senza che con questo venisse violato il principio di collegialità che regge il suo funzionamento» [92].

In seguito la Corte chiarisce che questa giurisprudenza si ispira a due considerazioni:

«Da un lato, tale sistema di autorizzazioni non ha l'effetto di privare la Commissione della sua competenza trasferendo al membro autorizzato un potere proprio. Le decisioni adottate su autorizzazione vengono prese a nome della Commissione che se ne assume la piena responsabilità e possono essere oggetto di un ricorso di annullamento come se fossero state deliberate dal collegio. D'altronde, la Commissione ha istituito dei dispositivi che permettono di riservare al collegio alcuni atti suscettibili di essere adottati su autorizzazione. Infine, essa si è riservata la facoltà di rivedere le decisioni con cui vengono concesse le autorizzazioni.

D'altro lato, essendo limitato a determinare categorie di atti di amministrazione e di gestione, il che esclude a priori le decisioni di principio, tale sistema di autorizzazioni, tenuto conto del considerevole aumento del numero degli atti decisionali che la Commissione deve adottare, appare necessario per consentire alla Commissione di svolgere il suo compito. La necessità di assicurare la capacità di funzionamento dell'organo decisionale corrisponde ad un principio che è connaturato a tutti i sistemi istituzionali e che trova più specificamente espressione nell'art. 16 del trattato di fusione, ai sensi del quale "la Commissione stabilisce il suo regolamento interno allo scopo di assicurare il proprio funzionamento e quello dei propri servizi"» [93].

92 — Sentenza AKZO Chemie/Commissione, punto 35. La Corte rinvia in proposito alla sentenza VBVB e VBBB/Commissione, già citata nella nota n. 48, ed in particolare al punto 14 di tale sentenza.

93 — Sentenza AKZO Chemie/Commissione, punti 36 e 37.

41. Dal passaggio di cui sopra deduco quanto segue. In primo luogo le summenzionate considerazioni giuridiche hanno, a mio parere, una portata che trascende largamente la controversia AKZO, tanto più che la Corte vi enuncia alcune considerazioni di principio — senza limitarsi esclusivamente alle misure procedurali prese nell'ambito del regolamento n. 17, che precedono la decisione nel merito — e soltanto nei punti successivi della motivazione passa ad applicare i principi al caso specifico di cui si tratta nella causa AKZO [94].

In secondo luogo, il ragionamento svolto dalla Corte per giustificare la procedura di delega e di autorizzazione della Commissione si fonda — mi sembra — sull'idea che il principio di collegialità deve essere contemperato, trovandovi di conseguenza un limite, col principio del *buon funzionamento* degli organi competenti ad emanare decisioni, principio istituzionale nella cui sfera la Corte situa — ed anche ciò è importante (v., in seguito, paragrafo 55) — il regolamento interno. Considerato il numero crescente di decisioni che la Commissione deve adottare, la Corte ritiene, alla luce di questo principio, che la procedura di autorizzazione sia addirittura *necessaria* affinché la Commissione possa svolgere correttamente i suoi compiti, almeno per quanto riguarda determinate categorie di atti amministrativi o di gestione.

Infine, la Corte sviluppa due criteri cui la procedura di autorizzazione deve conformarsi per essere compatibile con il principio di collegialità. L'autorizzazione deve anzitutto rispettare determinati *limiti di competenza*, il che significa: i) che la Commissione non può cedere la competenza — in altri termini la competenza delegata non può essere trasferita ad un membro della Commissione in modo da trasformarsi in una competenza propria di quest'ultimo — cosicché non può esservi alcun dubbio«sull'identità e sulle competenze dell'organo che decide, cioè la Commissione» [95]; ii) che la Commissione continua a portare la piena responsabilità dell'atto (è questa una componente essenziale del principio di collegialità); iii) che essa deve conservare il potere di riservare a se stessa, in quanto collegio, una determinata materia delegata e di revocare un atto di delega. In secondo luogo le decisioni adottate in base alla delega si devono poter impugnare esattamente come se fossero state adottate dalla Commissione in sede collegiale. In altre parole, la *tutela giuridica* dei destinatari di tali decisioni non può essere sminuita: non si può togliere loro la possibilità di contestare la validità dell'atto o della decisione presi in forza della delega [96].

I differenti livelli della competenza a decidere

42. I criteri elaborati dalla Corte nella sentenza AKZO sono, a mio parere, pienamente

94 — In particolare punti 38-40 della sentenza AKZO Chemie/Commissione.

95 — Citazione dalla sentenza della Corte 17 ottobre 1989, cause riunite da 97/87 a 99/87, Dow Chemical Ibérica/Commissione (Racc. pag. 3165, punto 58, alla fine). In tale punto la Corte rinvia espressamente alla sentenza AKZO, 23 settembre 1986, per respingere il mezzo di gravame relativo all'incompetenza del Commissario incaricato delle questioni di concorrenza a firmare una decisione di accertamento. V. in proposito anche, più avanti, paragrafo 82.

96 — Sentenza AKZO Chemie/Commissione, punto 39, alla fine.

compatibili con le altre sentenze in cui la Corte ha esaminato il problema della delega di competenze con riferimento alle istituzioni comunitarie. Se metto insieme queste sentenze, posso operare, in relazione all'esercizio da parte della Commissione delle sue competenze in materia di concorrenza, grosso modo una distinzione fra *tre livelli*.

In primo luogo viene la competenza decisionale a livello *politico* . Si tratta qui del nucleo della competenza di gestione che il Trattato CEE attribuisce alla Commissione in materia di concorrenza; grazie ad essa la Commissione, servendosi di misure generali di regolamento o di decisioni individuali, dà forma alla sua gestione della concorrenza [97]. Ai termini dei criteri enunciati nella sentenza AKZO si tratta qui di «decisioni di principio» che devono rimanere riservate al collegio dei Commissari. È chiaro che, come hanno sottolineato il Tribunale nella sentenza PVC [98] e la Commissione nell'ambito del presente ricorso, l'adozione di decisioni nei confronti di imprese con riferimento agli artt. 85 e seguenti del Trattato CEE appartiene a questa categoria: tali decisioni presuppongono infatti un'ampia competenza di gestione e di valutazione ed implicano che la Commissione prenda posizione di fronte a complesse situazioni giuridiche ed economiche. Il principio di collegialità va qui strettamente rispettato, cosicché non si può assolutamente parlare di delega per l'adozione di tali decisioni [99].

Ad un secondo livello si situano le cosiddette *misure amministrative e di gestione* in senso stretto. Nelle cause di concorrenza rientrano in questa categoria anzitutto le misure istruttorie, vale a dire le misure che la Commissione adotta nella fase preparatoria della decisione per accertare l'esistenza di determinate pratiche in contrasto con le norme sulla concorrenza. Nell'adozione di queste misure sussiste un certo margine discrezionale, sia pure limitato (se non altro per la natura preparatoria dell'atto). A questa categoria appartengono per esempio le decisioni che la Commissione può adottare ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 per sottoporre ad ispezioni un'impresa. Nella sentenza AKZO la Corte ha dichiarato che, ove siano soddisfatti i criteri di cui già s'è detto (paragrafo 41), l'esercizio di questa competenza può essere delegato dalla

97 — V. la distinzione che la Corte, riferendosi alla ripartizione delle competenze fra Commissione e Consiglio in materia di politica agricola comune, ha elaborato già nella sentenza Köster fra misure sostanziali e misure d'esecuzione (sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70, Racc. 1970, pag. 1161, punto 6). Di recente la Corte ha chiarito che la qualificazione di «regole essenziali» deve rimanere riservata alle «disposizioni che mirano a tradurre gli orientamenti fondamentali della politica comunitaria» (sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione, Racc. 1992, pag. I-5383, punto 37). Nella sentenza Rey Soda la Corte ha dichiarato, con riferimento alla competenza d'esecuzione conferita alla Commissione dall'art. 155 del Trattato CEE, che «dal contesto del Trattato e dalle esigenze concrete deriva che la nozione di attuazione va interpretata in senso ampio» (sentenza 30 ottobre 1975, Racc. 1975, pag. 1279, punto 10).

98 — Sentenza PVC, punto 57.

99 — La Corte ha già da tempo, nell'ambito della CECA, dichiarato che il potere discrezionale attribuito ad un'istituzione dal Trattato CECA, potere «che comporti un'ampia libertà di valutazione e [che è] atto ad esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una politica economica vera e propria», non può essere delegato, posto che la delega significherebbe un «effettivo trasferimento di responsabilità» e perciò costituirebbe una violazione del principio dell'equilibrio dei poteri che sta alla base della Comunità e che la Corte considera come una garanzia fondamentale riconosciuta, in particolare dal Trattato CECA, alle imprese ed alle associazioni di imprese (sentenze 13 giugno 1958, causa 9/56, Meroni, Racc. 1958, pag. 9, in particolare pagg. 41-46, e causa 10/56, Meroni, Racc. pag. 49, in particolare pagg. 83 e 84).

Commissione al suo membro incaricato delle questioni della concorrenza:

«una decisione con cui si ordina ad un'impresa di sottoporsi ad un accertamento, dev'essere considerata, in quanto mezzo istruttorio, come un semplice atto di gestione. Ciò vale anche nel caso in cui le imprese si oppongono all'accertamento» [100].

Viene da ultimo il livello delle *misure materiali di esecuzione*, ivi comprese quelle di pura organizzazione interna. A rigor di termini non si può parlare di delega di competenza: si tratta di misure necessarie per l'attuazione pratica di atti già adottati, come la comunicazione o la spedizione di decisioni ai loro destinatari ed altre misure materiali di esecuzione [101]. Tali misure puramente esecutive non implicano alcun margine discrezionale. Ne è un esempio conosciuto il potere che viene attribuito al direttore generale della concorrenza di sottoscrivere la comunicazione degli addebiti prevista dall'art. 2 del regolamento della Commissione n. 99/63. La Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di tale prassi alla stregua dell'art. 27 del regolamento interno: il funzionario in questione non agisce infatti nell'ambito«di una delega di poteri, ma di una semplice delega di firma da parte di un membro della Commissione» [102]. Tale delega di firma è — così si esprime la Corte — «un atto d'organizzazione degli uffici della Commissione» [103] e costituisce pertanto «per la Commissione (...) un mezzo normale» di esercizio dei suoi poteri [104].

Applicazione della differenza nel livello di decisione alla presente problematica

43. Prima di applicare la distinzione sopra operata alla problematica in esame, vorrei formulare le seguenti osservazioni sul *regime*

100 — Sentenza AKZO Chemie/Commissione, punto 38. A ragione la Corte ha aggiunto che il potere riconosciuto alla Commissione dall'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 trova essenzialmente applicazione quando la Commissione si aspetta che le imprese non si sottopongano volontariamente ad un accertamento. Per conferme più recenti, v. la sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione, Racc. 1989, pag. 2859, punti 44-46; come pure la sentenza Dow Chemical Ibérica/Commissione, già citata alla nota n. 95, punto 58.

101 — Per quanto riguarda queste misure, si può fra l'altro richiamare le competenze di cui dispongono i membri della Commissione, che agiscono per conto di quest'ultima, ai sensi dell'art. 14, n. 1, del regolamento n. 17, nell'esecuzione degli accertamenti che la Commissione ha ordinato con decisione adottata in base all'art. 14, n. 3, del predetto regolamento. Ancora nell'ambito del Trattato CECA la Corte ha più volte dichiarato che il mandato con cui la Commissione fa eseguire un accertamento ai sensi dell'art. 47 del Trattato CECA «costituisce esercizio dei suoi propri poteri e non delega di questi» e che, di conseguenza, «le forme e la pubblicità richieste per una delega di poteri non trovano applicazione nella fattispecie» (sentenza 16 dicembre 1963, causa 18/62, Barge/Alta Autorità, Racc. 1963, pag. 521, in particolare pag. 551; sentenza 16 marzo 1971, causa 67/69, SIMET/Commissione, Racc. 1971, pag. 197, punto 7; sentenza 22 marzo 1966, causa 30/65, Macchiorlati Dalmas/Alta Autorità, Racc. 1966, pag. 47, in pargicolare pagg. 74 e 75).

102 — Sentenza 17 ottobre 1972, causa 8/72, Cementhandelaren/Commissione (Racc. 1972, pag. 977, punto 12); sentenza ICI/Commissione, punto 13, citata nella nota 75; sentenza Geigy/Commissione, punto 5, ibidem; sentenza Cassella/Commissione, punto 5, citata nella nota n. 52.

103 — Sentenza ICI/Commissione, punto 14, citata nella nota 75; sentenza Geigy/Commissione, punto 5, ibidem; sentenza Cassella/Commissione, punto 5, citata nella nota n. 52, sentenza Cementhandelaren/Commissione, punto 13, citata nella nota precedente.

104 — Sentenza VBVB e VBBB/Commissione, punto 14, con rinvio alla sentenza ICI/Commissione, punti 11-15, e alla sentenza Cementhandelaren/Commissione, punti 10-14, citate nella nota precedente. V. anche, sebbene non riguardi il diritto della concorrenza, la sentenza 11 ottobre 1990, causa C-200/89, FUNOC (Racc. 1990, pag. I-3369, punto 14), che rinvia essa pure alle due sentenze summenzionate. Sulla sentenza FUNOC, vedi in seguito paragrafo 52.

linguistico nell'attività interna di un'istituzione comunitaria quale è la Commissione. Come tutte le istituzioni comunitarie, la Commissione lavora ufficialmente in tutte le lingue ufficiali della Comunità [105]. Ciò non impedisce che essa possa usare una o più lingue comunitarie come lingue di lavoro interne, purché nelle sue manifestazioni esterne essa rispetti pienamente il principio della parità di tutte le lingue ufficiali della Comunità, enunciato nel regolamento n. 1 [106]. La scelta di tale lingua o di tali lingue di lavoro può infatti, come è detto nella sentenza AKZO (v. sopra, paragrafo 41), risultare necessaria al buon funzionamento della Commissione come organo decisionale, vale a dire, per un'efficace deliberazione e formazione dell'atto. A questo riguardo, ritengo che il Collegio dei Commissari possa, anche in materia di concorrenza, adottare una decisione sulla base di un progetto redatto in una o più lingue di lavoro: ciò che conta è infatti che, alla luce del principio di collegialità, tutti i membri della Commissione siano posti in grado di partecipare alla discussione ed alla formazione dell'atto in una lingua che essi padroneggino (v. sopra, paragrafo 38) [107].

L'argomento delle convenute secondo cui la presentazione al Collegio dei Commissari di un progetto di decisione in *tutte* le versioni linguistiche facenti fede costituirebbe una garanzia di controllo delle suddette versioni (giacché ogni versione linguistica della decisione potrebbe essere controllata almeno da un Commissario della stessa lingua) non può essere preso sul serio: l'azione dei membri della Commissione si situa al livello della deliberazione e della formazione dell'atto — che, come ho già detto, possono per ragioni pratiche svolgersi in una o più lingue di lavoro della Commissione — e non certo al livello del controllo *linguistico* di un testo.

105 — La Corte ha applicato anche a se stessa questa regola, quando la Comunità aveva soltanto quattro lingue ufficiali (v. sentenza 10 maggio 1960, causa 1/60, FERAM/Alta Autorità, Racc. pag. 341, in particolare pag. 353). La Corte ha dichiarato che «come tutte le istituzioni delle tre Comunità la Corte è quadrilingue in virtù di una presunzione juris et de jure».

106 — V., in relazione al rispetto della parità delle lingue nella giurisprudenza dei primi anni della Corte, Riese, O.: «Das Sprachenproblem in der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften», in *Vom Deutschen zum europäischen Recht, Festschrift für Hans Dölle*, II, Tübingen, ed. Mohr, 1963, pag. 507 e seguenti. Per quanto riguarda i problemi specifici a cui conduce, nella giurisprudenza della Corte, la natura multilingue della legislazione comunitaria, v. Brasselmann, P.: «Übernationales Recht und Mehrsprachigkeit. Linguistiche Überlegungen zu Sprachproblemen im EuGH-Urteilen», *Europarecht*, 1992, pag. 55 e seguenti.

107 — Desidero inoltre notare che il regolamento interno della Commissione non contiene in alcun punto una disposizione analoga all'art. 8 del regolamento interno del Consiglio (regolamento interno adottato dal Consiglio il 24 luglio 1979 sulla base dell'art. 5 del Trattato 8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee 78/868/CECA, CEE, Euratom, GU 1979, L 268, pag. 1) citato dalle convenute durante l'udienza. Quest'articolo prescrive che «salvo decisione contraria adottata dal Consiglio all'unanimità e motivata dall'urgenza, il Consiglio delibera e decide soltanto in base a documenti e progetti redatti nelle lingue previste dal regime linguistico in vigore». La differenza su questo punto fra i due regolamenti interni non fa che confermare, a mio parere, la tesi esposta nel testo delle conclusioni: come detto (v. paragrafo 14), il Consiglio è composto, a differenza della Commissione, da *rappresentanti degli Stati membri* delegati dai governi nazionali, cosicché è normale che costoro possano partecipare alla discussione ed alla deliberazione nella loro lingua. Posso inoltre indicare che la Corte, nella sentenza Nakajima di cui parlerò più avanti (paragrafo 49), ha giudicato che questa disposizione del regolamento interno del Consiglio non può essere invocata dai terzi.

44. Ciò mi induce alla seguente presa di posizione. Il principio di collegialità è rispettato quando il Collegio dei Commissari ha effettivamente deliberato ed ha deciso, sulla base di una o più versioni linguistiche, di adottare una decisione che constata una violazione dell'art. 85 del Trattato CEE ed infligge ammende. Nessuna delle parti contesta che ciò sia avvenuto nel presente caso, come risulta del resto dagli accertamenti di fatto del Tribunale [108].

Diversamente dal Tribunale, ritengo che una delega al Commissario incaricato delle questioni di concorrenza per fissare il *testo* di una decisione adottata dal Collegio (in una o più lingue di lavoro) *nelle altre versioni linguistiche, facenti fede (o meno)*, dev'essere considerata come una misura materiale di esecuzione o di organizzazione degli uffici: in sostanza viene infatti conferito soltanto il potere di compiere atti materiali di esecuzione, in particolare la realizzazione della traduzione di una decisione già adottata e, se del caso, il suo coordinamento con le altre traduzioni.

Comunque sia, anche se, vista la natura di atto facente fede (di alcune) delle versioni linguistiche da redigere, si dovesse partire dal presupposto che la delega conferita, come risulta dal verbale della 945ª riunione, dal Collegio dei Commissari al Commissario incaricato delle questioni di concorrenza è una misura amministrativa e di gestione in senso stretto, sono dell'opinione che la Commissione potesse procedere a tale delega. Un esame più approfondito mostra infatti che sono soddisfatti i presupposti indicati al riguardo nella sentenza AKZO. Così, in primo luogo, per quanto riguarda *i limiti di competenza* di cui occorre tener conto, è chiaro che la Commissione, nel conferire detta delega, non ha per nulla trasferito il suo potere di prendere una decisione di principio né ha rinunciato alla sua responsabilità collegiale per la decisione: la lettura del verbale ci mostra che la Commissione ha dapprima discusso e adottato essa stessa questa decisione in una lingua di lavoro (nel presente caso si trattava di più lingue di lavoro, e precisamente il francese, l'inglese e il tedesco) e che solo dopo ha chiesto al Commissario incaricato delle questioni di concorrenza di fissare il testo della decisione nelle altre lingue ufficiali. La delega non può dunque correttamente essere intesa come il conferimento del potere di adottare una nuova decisione, ma semplicemente come l'attribuzione della competenza a curare, in *nome della Commissione*, la redazione della decisione nelle altre versioni linguistiche (facenti fede o meno) *in conformità* alla decisione adottata dalla Commissione nelle versioni francese, inglese e tedesca. Ciò non lede per nulla la *tutela giuridica* delle imprese cui è indirizzata la decisione nelle versioni linguistiche facenti fede di cui si tratta: esse potevano infatti proporre contro la decisione un ricorso di annullamento — come hanno anche fatto — esattamente come se la decisione nelle versioni considerate fosse stata adottata dal Collegio stesso. Secondo quanto risulta dalla sentenza PVC, nessuna delle convenute cui la decisione era stata

108 — V. sentenza PVC, punto 37.

indirizzata in lingua italiana o in lingua olandese ha del resto sollevato in primo grado un motivo di gravame su questo punto [109].

VI — Portata ed interpretazione dell'art. 12 del regolamento interno della Commissione in tema di autenticazione di decisioni

45. Concludo perciò che il Tribunale, dichiarando che il Collegio dei Commissari non poteva delegare al Commissario incaricato delle questioni di concorrenza la fissazione del testo della decisione nelle altre versioni linguistiche facenti fede, cioè in italiano ed in olandese, ha violato il diritto comunitario. Desidero però sottolineare che tale valutazione del giudizio che il Tribunale ha espresso sull'incompetenza materiale del Commissario incaricato delle questioni di concorrenza prescinde totalmente dalla questione della competenza *ratione temporis* del Commissario in questione, il signor Sutherland, a *notificare* la decisione ai destinatari. Partendo dall'accertamento di fatto del Tribunale che la decisione era definitivamente pronta — sia nelle cinque versioni linguistiche facenti fede sia nelle altre quattro lingue ufficiali — solo *alla fine del mese di gennaio 1989*, non si può negare che il signor Sutherland, il cui mandato era scaduto il *5 gennaio 1989*, non poteva più notificare ai destinatari la decisione, in proprio nome, ma per conto della Commissione. È chiaro che la notifica avrebbe dovuto essere fatta dal successore del signor Sutherland. Affronterò nell'ultima parte delle mie conclusioni la questione se questo vizio possa inficiare la legittimità o l'esistenza stessa della decisione.

46. Secondo la Commissione, la sentenza PVC fornisce un esempio di anomalo formalismo e di valutazione inesatta del senso e della portata da attribuire all'autenticazione degli atti ai sensi dell'art. 12 del regolamento interno. Le formalità prescritte dall'art. 10 (che si riferisce all'approvazione dei verbali delle riunioni della Commissione) e dall'art. 12 del regolamento interno (che riguarda l'autenticazione degli atti adottati dalla Commissione) [110] dovrebbero servire piuttosto come promemoria per la Commissione ed avere, in quanto tali, un'efficacia puramente interna. Esse non costituiscono — a parere della Commissione — parte integrante né dell'adozione né dell'esistenza di questi atti ed ancor meno possono essere considerate come elementi che attribuiscano a questi atti carattere esecutivo o garantiscano la loro piena assunzione nell'ordinamento giuridico comunitario. Viceversa, un atto fa la sua apparizione nella vita giuridica esterna di un'istituzione solo quando entra in vigore o produce effetti nei confronti dei suoi destinatari, vale a dire quando è pubblicato o notificato conformemente all'art. 191 del Trattato CEE.

109 — Solo la Wacker Chemie e la Hoechst avevano dedotto dal controricorso della Commissione che la decisione 21 dicembre 1988 non era stata adottata anche in italiano e in olandese, come a loro parere si sarebbe dovuto fare (v. sentenza PVC, punto 14).

110 — Per il testo di entrambe le disposizioni, v. infra, paragrafo 60.

47. Due problemi giuridici, strettamente legati l'uno all'altro, assumono qui, secondo me, un'importanza determinante. Si tratta precisamente: i) del significato giuridico da attribuire all'autenticazione degli atti della Commissione ai sensi dell'art. 12 del regolamento interno e ii) della possibilità o meno per i terzi di invocare la mancata osservanza di questa disposizione. Per esaminare convenientemente questi problemi, analizzerò dapprima la giurisprudenza che la Corte ha elaborato riferendosi, più in generale, alla natura giuridica ed all'impugnabilità del regolamento interno di un'istituzione o di un organo comunitario.

A — *Natura giuridica e impugnabilità di un regolamento interno nella giurisprudenza della Corte*

Disposizioni del Trattato e precedenti giurisprudenziali

48. Tutte le istituzioni comunitarie, salvo la Corte ed il Tribunale (che hanno un regolamento di procedura [111]), possiedono un regolamento interno, che hanno dovuto adottare in forza del Trattato CEE o del Trattato di fusione [112]. Per la Commissione quest'obbligo deriva dall'art. 16 del Trattato di fusione, che dispone quanto segue:

«La Commissione stabilisce il proprio regolamento interno allo scopo di assicurare il proprio funzionamento e quello dei propri servizi alle condizioni previste dai Trattati che istituiscono la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea per l'energia atomica, nonché dal presente Trattato. Essa provvede alla pubblicazione del regolamento».

L'art. 16 del Trattato di fusione attribuisce così alla Commissione un potere di autoregolamentazione [113]. Quest'autonomia istituzionale che, secondo la sentenza AKZO costituisce l'espressione di «un principio inerente ad ogni sistema istituzionale» (v. supra, paragrafo 39), è tuttavia espressamente posto — diversamente da ciò che avviene per altre istituzioni [114] — sotto il segno dell'azione della Commissione e dei suoi servizi *in conformità* ai Trattati che istituiscono le Comunità [115].

111 — Ai sensi dell'art. 188, terzo comma e, rispettivamente, dell'art. 168 A, n. 4, del Trattato CEE.

112 — Per il Consiglio quest'obbligo nasce dall'art. 5 del Trattato di fusione; per il Parlamento europeo dall'art. 142 del Trattato CEE. Un identico obbligo esiste anche per il Comitato economico e sociale (v. art. 196, secondo comma, del Trattato CEE). In forza dell'art. 9, n. 3, sub h), del Protocollo sullo Statuto della Banca europea per gli investimenti il Consiglio dei governatori deve approvare il regolamento interno della Banca.

113 — V. sentenza 30 maggio 1973, causa 46/72, De Greef/Commissione (Racc. 1973, pag. 543, punto 14).

114 — Si faccia il confronto con l'art. 5 del Trattato di fusione (regolamento interno del Consiglio) e con l'art. 142 del Trattato CEE (regolamento interno del Parlamento europeo).

115 — Le pertinenti disposizioni dei Trattati sono sparse: così è chiaro che il regolamento interno della Commissione deve, fra l'altro, conciliarsi con le norme sul numero dei membri della Commissione e sulla loro indipendenza (art. 10 del Trattato di fusione), con il principio di collegialità e con il quorum richiesto per le sedute della Commissione (art. 17 del Trattato di fusione), ma anche, ad esempio, con il principio della responsabilità politica collettiva di fronte al Parlamento europeo (art. 144 del Trattato CEE); v. Amphoux, J.: «Article 162, deuxième alinéa-Article 16 du traité de fusion», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret*), parte 9, pagg. 244 e 245, n. 1.

49. Per il resto, i Trattati non regolano in alcun punto né la natura giuridica dei suddetti regolamenti interni né il problema della loro impugnabilità. Di certo, la Corte ha esaminato questi punti con riferimento al regolamento interno del Consiglio nella sua sentenza 7 maggio 1991, Nakajima/Consiglio [116]. Si trattava di una causa antidumping, nel cui ambito la Nakajima aveva chiesto l'annullamento di un dazio antidumping definitivo, facendo valere, fra l'altro, a sostegno del suo ricorso la violazione di forme sostanziali in quanto il Consiglio non aveva, a suo dire, rispettato due disposizioni del proprio regolamento interno: non sarebbero stati osservati i termini per la fissazione dell'ordine del giorno provvisorio del Consiglio (violazione dell'art. 2) ed il regolamento non sarebbe stato disponibile in tutte le versioni linguistiche il giorno in cui fu adottato dal Consiglio (violazione dell'art. 8) [117]. La Corte respinse energicamente questo mezzo di gravame:

«Su questo punto occorre rilevare che il regolamento interno di un'istituzione comunitaria è diretto ad organizzarne il funzionamento interno nell'interesse della buona amministrazione. Le norme che esso dispone, in particolare l'organizzazione delle deliberazioni e l'emanazione di provvedimenti, hanno pertanto essenzialmente il compito di garantire il buon svolgimento delle discussioni, nel pieno rispetto delle prerogative di ciascun membro dell'istituzione. Ne consegue che le persone fisiche o morali non possono lamentare la trasgressione di dette norme, che non sono intese a tutela dei singoli» [118].

50. Si è molto discusso del valore di precedente della sentenza Nakajima per il presente caso. Già nell'udienza di trattazione della causa in primo grado la Commissione aveva invocato questa sentenza per sostenere la propria tesi secondo cui i terzi non possono invocare l'art. 12 del regolamento interno. Il Tribunale respinse questa tesi in modo piuttosto chiaro:

«Non può essere condiviso l'argomento con cui, nel corso della fase orale, la Commissione ha creduto di poter dedurre dalla sentenza della Corte 7 maggio 1991 (causa C-69/89, Nakajima All Precision/Consiglio, punti 49 e 50 della motivazione, Racc. I-2069), che i regolamenti interni delle istituzioni comunitarie sono privi di forza vincolante e che la loro violazione non può essere fatta utilmente valere dalle persone fisiche e giuridiche. Infatti, il Tribunale ritiene che tale sentenza, in realtà, debba essere interpretata nel senso che bisogna distinguere, tra le disposizioni del regolamento interno di un'istituzione, quelle la cui violazione non può essere invocata dalle persone fisiche e giuridiche, poiché esse riguardano soltanto le modalità di funzionamento interno dell'istituzione che non sono tali da incidere sulla

116 — Già citata alla nota n. 38.

117 — Per il contenuto di questa disposizione, v. supra, nota n. 107.

118 — Sentenza Nakajima/Consiglio, punti 49 e 50.

loro situazione giuridica, e quelle la cui violazione può invece essere invocata, dato che, come per l'art. 12 del regolamento interno della Commissione, esse fanno sorgere diritti e sono fattore di certezza del diritto per tali persone» [119].

La Commissione ha nuovamente invocato davanti alla Corte la sentenza Nakajima. Il suo rappresentante ha sostenuto all'udienza che il Tribunale, pur avendo accennato a detta sentenza — pronunciata dopo la chiusura della fase scritta in primo grado —, non le ha tuttavia prestato l'attenzione che essa meritava nell'ambito della presente problematica.

La cosiddetta «giurisprudenza consolidata» della Corte in materia di impugnabilità

51. Cercherò in seguito di stabilire se la critica della Commissione sia giustificata. Voglio però dapprima fare chiarezza a proposito di un'altra critica formulata dalla Commissione in udienza, e precisamente quella secondo cui il Tribunale, nel punto 77 della sentenza PVC, avrebbe concluso a torto che la giurisprudenza consolidata della Corte consente ai terzi di invocare la violazione del regolamento interno di un'istituzione comunitaria. Sarebbe vero che le sentenze menzionate in proposito dal Tribunale fanno riferimento al regolamento interno di un'istituzione comunitaria, ma in nessuno dei casi citati la parte ricorrente avrebbe dedotto una violazione del regolamento in esame ed in nessuno la Corte avrebbe esaminato tale problema.

Il Tribunale rinvia effettivamente, nel punto 77 della sentenza PVC, ad un certo numero di sentenze della Corte, sia in cause di personale sia in altri «settori giuridici», da cui deduce che:

«una giurisprudenza costante della Corte ha ammesso che le persone fisiche e giuridiche sono legittimate ad invocare la violazione del regolamento interno di un'istituzione comunitaria a sostegno di un ricorso contro un atto emanato da tale istituzione (v., al riguardo, le numerose sentenze intervenute nell'ambito del contenzioso del personale comunitario: 9 giugno 1964, Bernusset/Commissione, cause riunite 94/63 e 96/63, Racc. pag. 587; 17 dicembre 1981, Bellardi Ricci e a./Commissione, causa 178/80, Racc. pag. 3187; 4 febbraio 1987, Bouteiller/Commissione, causa 324/85, Racc. pag. 529, per quanto concerne il solo regolamento interno della Commissione; v. anche, in altri settori del contenzioso comunitario: 29 ottobre 1980, Roquette

119 — Sentenza PVC, punto 78.

Frères/Consiglio, causa 138/79, punto 36, Racc. pag. 3333; 30 giugno 1988, CIDA/Consiglio, causa 297/86, Racc. pag. 3531; 11 ottobre 1990, FUNOC/Commissione, causa C-200/89, Racc. pag. I-3669)».

52. Se esaminiamo con attenzione le sentenze citate dal Tribunale, dobbiamo condividere in larga misura la critica della Commissione. Nelle cause menzionate nessuna delle parti ricorrenti si è mai espressamente riferita alla violazione del regolamento interno di un'istituzione comunitaria. Perciò in nessuna di tali cause la Corte ha mai dovuto verificare se sussistesse una violazione del regolamento interno e se la parte ricorrente potesse invocare tale violazione. Il rinvio che la Corte fa nelle citate cause di personale [120] e nelle prime due citate cause in altri settori giuridici (sentenze Roquette Frères/Consiglio [121] e CIDA/Consiglio [122]) al regolamento interno di un'istituzione comunitaria ha tutt'al più il valore di un *obiter dictum*.

Solo nell'ultima delle sentenze citate, FUNOC/Commissione, la Corte ha fondato la propria valutazione giuridica anche sul regolamento interno della Commissione. La ricorrente aveva invocato l'illegittimità di una decisione della Commissione relativa alla ripetizione ed al mancato versamento di

120 — Solo le sentenze Bernusset e Bouteiller rinviano incidentalmente al regolamento interno della Commissione. La sentenza Bellardi Ricci non contiene alcun riferimento di questo tipo. Nella sentenza Bernusset la Corte ripercorre l'iter procedurale seguito dalla Commissione per giungere alla nomina controversa che ha dato origine alla causa 94/63 (per la precisione la procedura scritta prevista dall'art. 11 del regolamento interno), ma solo per domandarsi se fossero state rispettate le garanzie previste dall'art. 45 dello Statuto del personale a tutela dei dipendenti promovibili (v. Racc. 1964, pag. 642). La Corte, in altre parole, menziona il regolamento interno solo nell'ambito dell'accertamento dei *fatti*. Anche nella sentenza Bouteiller la Corte menziona solo marginalmente il regolamento interno della Commissione, senza specificare la disposizione in esame (dalle conclusioni dell'avvocato generale Da Cruz Vilaça risulta che si trattava dell'art. 26 del regolamento interno). Era in discussione la presa in considerazione, in sede di un procedimento di promozione, di un determinato elemento della carriera di un dipendente, e precisamente del fatto che egli avesse svolto ad interim le funzioni di capo di una divisione di nuova costituzione. L'interim era stato svolto in applicazione dell'art. 26 del regolamento interno, che, in caso di impedimento del superiore gerarchico, dispone che egli sia sostituito dal funzionario più anziano della categoria e del grado più elevati.

121 — Questa causa riguardava un ricorso d'annullamento proposto da una società francese contro un regolamento del Consiglio in materia agricola che fissava quote di produzione per l'isoglucosio. Il Parlamento europeo intervenne a sostegno delle conclusioni della ricorrente per quanto riguardava la violazione di forme sostanziali. Il ricorso non concerneva in alcun punto la violazione del regolamento interno di un'istituzione. Nel punto 36 della sentenza Roquette Frères/Consiglio, citato dal Tribunale, la Corte ha esaminato se il Consiglio, nell'adottare il regolamento contestato, avesse consultato il Parlamento come previsto dall'art. 43, n. 2, del Trattato CEE. Essa ha osservato in proposito soltanto che il Consiglio aveva trascurato di richiedere un parere urgente sul regolamento in questione, possibilità che è prevista dal regolamento interno del Parlamento stesso (risulta dalle conclusioni dell'avvocato generale Reischl che si trattava dell'art. 14 del regolamento interno del Parlamento). Si faccia il confronto con la quasi identica sentenza che la Corte pronunciò lo stesso giorno nella causa Maïzena/Consiglio (sentenza 29 ottobre 1980, causa 139/79, Racc. pag. 3393, punto 37). La Corte avrebbe successivamente ricordato questo passo della sentenza Roquette nella sua sentenza 10 luglio 1986, causa 149/85, Wybot/Faure (Racc. pag. 2391, punto 24).

122 — Questa sentenza riguardava un ricorso d'annullamento proposto da un'associazione italiana di imprese contro una decisione con cui il Consiglio aveva nominato alcuni membri del Comitato economico e sociale. Nessun motivo di gravame si riferiva ad una violazione del regolamento interno del Consiglio: i motivi dedotti concernevano la violazione dell'art. 195 del Trattato CEE e lo sviamento di potere da parte del Consiglio. L'unica menzione del regolamento interno del Consiglio si trova al punto 25 della sentenza, laddove la Corte osserva che il Consiglio ha adottato la decisione impugnata sulla base della procedura detta dei «punti della parte A», prevista dal suo regolamento interno (anche qui senza precisare di quale disposizione del regolamento interno si trattasse: si trattava dell'art. 2, n. 6).

taluni importi nell'ambito di un progetto del Fondo sociale europeo, che non proveniva dall'organo competente (cioè dalla Commissione stessa), bensì dal capodivisione della Direzione generale V, che aveva firmato la decisione [123]. La Corte respinse l'argomento richiamandosi all'art. 27 del regolamento interno ed alla sua già citata (paragrafo 42) giurisprudenza in materia di delega della firma:

«Deducendo questo mezzo la ricorrente ignora che le deleghe della firma, come la Corte ha dichiarato nelle sentenze 14 luglio 1972, ICI, punti 10-14 della motivazione (causa 48/69, Racc. pag. 619), e 17 ottobre 1972, Cementhandelaren, punti 10-14 della motivazione (causa 8/72, Racc. pag. 977), rappresentano lo strumento normale con cui la Commissione esercita i propri poteri. La ricorrente non ha fornito indicazioni atte a far ritenere che, nel caso di specie, l'amministrazione comunitaria non abbia rispettato le norme che disciplinano la materia» [124].

Sul significato di questa sentenza per la problematica dell'impugnabilità di disposizioni del regolamento interno di un'istituzione ritornerò fra un attimo (v. infra, paragrafo 55).

53. Quanto precede mostra che la conclusione cui è giunto il Tribunale nel già citato punto 77, in cui si afferma che la giurisprudenza consolidata della Corte consente a persone fisiche e giuridiche di invocare una violazione del regolamento interno di un'istituzione comunitaria, non trova alcun riscontro nelle sentenze citate a sostegno di tale affermazione. Nelle predette sentenze non v'è del resto alcun punto in cui la Corte operi un collegamento fra il regolamento interno dell'istituzione considerata ed i principi di legalità, certezza del diritto e buona amministrazione enunciati dal Tribunale al punto 76 della sentenza (v. infra, paragrafo 58).

Con ciò non si vuol dire che, tolte le sentenze citate dal Tribunale e la sentenza Nakajima, non esistano altre sentenze in cui la Corte si riferisca al regolamento interno di un'istituzione o di un organo comunitario nel suo ragionamento giuridico o rispettivamente valuti gli atti di quell'istituzione o di quell'organo sotto l'aspetto della loro conformità a detto regolamento. In nessuna di tali sentenze però la Corte fornisce espressamente il proprio punto di vista sulla natura giuridica di tali regolamenti. Inoltre tale

123 — La FUNOC non aveva, secondo quanto risulta dalla relazione d'udienza, dedotto la violazione del regolamento interno della Commissione bensì quella dell'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 2950 (GU 1983, L 289, pag. 1). Da questa disposizione si ricavava, a suo dire, che la decisione avrebbe dovuto essere adottata dalla Commissione stessa.

124 — Sentenza FUNOC, punto 14.

giurisprudenza non ha alcun rapporto con i litigi fra un'istituzione e persone fisiche o giuridiche *ad essa estranee* : si tratta il più delle volte di cause di personale [125] oppure di controversie fra uno Stato membro ed un'istituzione comunitaria [126]. Nemmeno da queste sentenze si può dunque desumere che la giurisprudenza consolidata della Corte consenta a persone fisiche o giuridiche di invocare la violazione del regolamento interno di un'istituzione comunitaria. Mi sembra però ancor più difficile dedurre dalle due specifiche ordinanze che la Commissione ha menzionato in udienza il principio opposto, cioè quello della non impugnabilità di tale regolamento [127].

Analisi della sentenza Nakajima

54. Tutto ciò mi rafforza nella convinzione che la sola sentenza della Corte che rivesta, a tale riguardo, un autentico valore di precedente è la sentenza Nakajima: solo nella predetta sentenza la Corte si è pronunciata espressamente sulla natura giuridica del regolamento interno di un'istituzione comunitaria e sul problema se una singola persona fisica o giuridica estranea all'istituzione potesse invocare la violazione di questo regolamento. L'argomento che le convenute hanno sviluppato in udienza, relativo al fatto che la sentenza Nakajima non sarebbe pertinente nella presente causa, non appare fondato: sebbene tale sentenza riguardi il regolamento interno del Consiglio (e non quello della Commissione) e non abbia alcun rapporto con l'autenticazione delle decisioni, tuttavia essa ha valore di precedente in relazione al problema che qui ci interessa, vale a dire la natura giuridica del regolamento interno di un'istituzione comunitaria e la sua

125 — V. in particolare sentenze 24 marzo 1983, causa 298/81, Colussi/Parlamento (Racc. 1983, pag. 1131, punto 10); 29 settembre 1983, causa 223/82, De Bruyn/Parlamento (Racc. 1983, pag. 2879, punto 18); 19 gennaio 1984, causa 260/80, Andersen/Consiglio (Racc. 1984, pag. 177, punti 5 e 6); 21 giugno 1984, causa 69/83, Lux/Corte dei conti, Racc. 1984, pag. 2447, punti 9, 11 e 12; regolamento interno della Corte dei conti); 10 luglio 1987, causa 307/85, Gavanas/Comitato economico e sociale (Racc. 1987, pag. 2435, punti 17-21, regolamento interno del Comitato economico e sociale); 9 febbraio 1988, causa 1/87, Picciolo/Commissione, Racc. 1988, pag. 711, punti 36-40, regolamento interno dell'Ufficio delle pubblicazioni). Per le cause di personale in cui il regolamento interno di un'istituzione è citato piuttosto in modo incidentale, v. sentenze 15 maggio 1985, causa 3/84, Patrinos/Comitato economico e sociale (Racc. 1985, pag. 1421, punti 7-21); 11 luglio 1985, cause riunite 87/77 e 130/77, 22/83 e 10/84, Salerno/Commissione e Consiglio (Racc. 1985, pag. 2523, punti 7-50; regolamento interno dell'Associazione europea di cooperazione).

126 — Anche all'interno di questo gruppo di sentenze ci sono notevoli differenze. Di fronte ad uno Stato membro che, come membro dell'istituzione in oggetto, invocava il regolamento interno, la Corte ha già statuito espressamente che l'istituzione era vincolata dal suo regolamento interno e non poteva discostarsene (v. sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. 1988, pag. 855, punto 48; v. anche sentenza Regno Unito/Consiglio, causa 131/86, già esaminata (al paragrafo 10 e seguenti). Nelle cause in cui non vi era questa partecipazione la Corte mostra invece una certa riservatezza: così essa s'è rifiutata ripetutamente di valutare, su ricorso degli Stati membri, una decisione del Parlamento europeo alla stregua del suo regolamento interno perché tale decisione «rientra nell'organizzazione interna dei suoi lavori e non può quindi essere sottoposta a sindacato giurisdizionale» (sentenza 22 settembre 1988, cause riunite 358/85 e 51/86, Francia/Parlamento, Racc. 1988, pag. 4821, punti 16 e 17, e sentenza 28 novembre 1991, causa Lussemburgo/Parlamento, punti 43 e 44, citata nella nota n. 17). Analoga riservatezza si riscontra nella sentenza 14 gennaio 1987, causa 278/84, Germania/Commissione (Racc. 1987, pag. 1, punti 12 e 13).

127 — Si tratta delle ordinanze 4 giugno 1986, causa 78/85, Gruppo delle Destre europee/Parlamento (Racc. 1986, pag. 1753), e 22 maggio 1990, causa C-68/90, Blot e Fronte Nazionale/Parlamento (Racc. 1990, pag. I-2101). In entrambi i casi un membro del Gruppo delle Destre europee del Parlamento europeo aveva proposto ricorso di annullamento contro atti interni del Parlamento, deducendo fra l'altro una violazione del regolamento interno del Parlamento. In entrambi i casi la Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso richiamandosi alla propria sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts (Racc. 1986, pag. 1339), secondo cui il ricorso di annullamento spetta solo contro atti del Parlamento europeo che intendono produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Nessuno degli atti impugnati soddisfaceva questi requisiti. La Corte non esaminò però il carattere impugnabile o meno delle disposizioni del regolamento interno del Parlamento invocato dalla parte ricorrente.

impugnabilità ad opera di privati estranei all'istituzione.

55. Il problema consiste quindi nell'accertare se il Tribunale interpreti correttamente la sentenza Nakajima quando distingue fra le disposizioni del regolamento interno di un'istituzione che disciplinano soltanto l'attività interna dell'istituzione (e la cui violazione non può pertanto essere impugnata) e quelle che creano diritti e costituiscono un elemento di certezza del diritto (e la cui violazione può quindi essere impugnata).

Ritengo che la risposta debba essere sfumata. Dalla giurisprudenza della Corte risulta comunque che la seconda situazione dovrebbe rappresentare l'eccezione piuttosto che la regola: il regolamento interno di un'istituzione comunitaria ha infatti — così si ricava dalle sentenze AKZO e Nakajima (supra, rispettivamente, paragrafi 41 e 48) — come obiettivo principale quello di disciplinare l'attività interna di quell'istituzione *ai fini della buona amministrazione*. Questo approccio vale a fortiori per la Commissione visto l'imperativo enunciato, come si è già detto (paragrafo 48), nell'art. 16 del Trattato di fusione. Dalla sentenza Nakajima emerge inoltre con chiarezza che le persone fisiche o giuridiche non possono invocare delle norme di un regolamento interno che riguardino l'organizzazione e la formazione degli atti dell'istituzione considerata e che abbiano perciò come obiettivo il buon svolgimento delle discussioni *interne*, come era chiaramente il caso per quanto riguardava gli articoli del regolamento interno del Consiglio invocati dalla Nakajima (v. supra, paragrafo 49).

Tuttavia la giurisprudenza della Corte non esclude completamente l'impugnabilità di un regolamento interno da parte di privati, perlomeno nella misura in cui la disposizione di cui trattasi, come risulta dal punto 50 della sentenza Nakajima, è «intesa a tutela dei singoli». Un buon esempio di una disposizione del regolamento interno della Commissione che soddisfa questo requisito è fornito dall'art. 27, che riguarda la delega di competenza. Le sentenze AKZO, VBVB e VBBB/Commissione e FUNOC/Commissione mostrano implicitamente, ma sicuramente, che un terzo può, se del caso, invocare una violazione della norma in questione [128]. Ciò è semplicemente logico: come ho già indicato in precedenza (paragrafi 38 e seguenti) la problematica della delega e del potere di rappresentanza ad essa collegato è strettamente connessa al principio della collegialità della Commissione enunciato nei Trattati, nonché al problema se un atto sia stato approvato o compiuto dall'autorità competente. Quest'ultimo problema riguarda la competenza ed è perciò sottoposto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, al sindacato giurisdizionale della Corte.

128 — V., rispettivamente, il punto 14, alla fine, della motivazione nella sentenza VBVB e VBBB/Commissione, citata nella nota n. 48, ed il punto 14, alla fine, della sentenza FUNOC/Commissione, citata nella nota n. 52: ne risulta che la Corte consente ad una parte ricorrente di fornire la prova che sono state violate le norme applicabili in materia di delega o di attribuzione della competenza alla firma.

56. L'esempio dell'art. 27 mi rafforza nella convinzione che il criterio da applicare con riferimento al problema dell'impugnabilità deve essere quello che una disposizione del regolamento interno di un'istituzione mira (anche) alla *tutela dei singoli* e non, o perlomeno non in modo esclusivo, al buon funzionamento interno dell'istituzione considerata. Se intendiamo le cose in questo senso, possiamo essere d'accordo con la distinzione che il Tribunale ha ritenuto di trovare nella sentenza Nakajima. Ciò non significa però ancora che io condivida senza riserve la posizione del Tribunale secondo cui l'art. 12 del regolamento interno «crea diritti e costituisce un elemento di certezza del diritto» per i privati. Per risolvere il problema passerò ora ad esaminare il significato dell'autenticazione nel senso della disposizione predetta.

B — *Il significato giuridico dell'autenticazione delle decisioni della Commissione ai sensi dell'art. 12 del regolamento interno*

La tesi del Tribunale

57. Esaminiamo innanzi tutto i passi più importanti della sentenza PVC in cui il Tribunale fornisce il suo punto di vista sulla procedura di autenticazione prevista dall'art. 12 del regolamento interno. I principi su cui si fonda la tesi del Tribunale sono enunciati nel punto 72:

«La procedura di autentica degli atti stabilita da tale norma del regolamento interno della Commissione, il quale a sua volta trova la sua base giuridica direttamente negli artt. 15 e 16 del Trattato di fusione 8 aprile 1965, che prevedono inoltre la pubblicità di tale regolamento, costituisce un fattore essenziale di certezza del diritto e di stabilità delle situazioni di diritto nell'ordinamento giuridico comunitario. Soltanto tale procedura è tale da garantire che gli atti delle istituzioni siano stati adottati dall'autorità competente nel rispetto delle regole di forma previste dal Trattato e dagli atti emanati in applicazione di esso e, in particolare, nel rispetto dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato. Garantendo l'intangibilità dell'atto adottato, che può essere modificato o abrogato soltanto nel rispetto di questi obblighi, essa consente ai soggetti di diritto, siano essi persone fisiche o giuridiche, Stati membri o altre istituzioni comunitarie, di conoscere con certezza e in ogni momento l'esatta portata dei loro diritti e dei loro obblighi, e i motivi per cui la Commissione ha adottato una decisione nei loro confronti».

Secondo il Tribunale la procedura di autentica svolge più in particolare le seguenti funzioni:

«In primo luogo, l'autenticazione dell'atto certifica così pienamente l'esistenza di esso e l'esatta corrispondenza del suo contenuto con quello dell'atto adottato dal Collegio dei Commissari. In secondo luogo, essa consente, attraverso la data posta all'atto delle firme del presidente e del segretario generale, di garantire la competenza del suo autore. In

terzo luogo, attribuendo all'atto carattere esecutivo, l'autenticazione assicura il suo pieno inserimento nell'ordinamento giuridico comunitario» [129].

Il Tribunale ritiene inevitabile il formalismo che accompagna questa autenticazione:

«Tutto questo rigoroso formalismo connesso alla formazione, all'adozione e all'autenticazione degli atti è necessario per garantire la stabilità dell'ordinamento giuridico e la certezza del diritto ai destinatari degli atti delle istituzioni comunitarie. Un tale formalismo è strettamente necessario alla conservazione di un sistema giuridico che si fonda sulla gerarchia delle norme. Esso garantisce contemporaneamente il rispetto dei principi di legalità, di certezza del diritto e di buona amministrazione (...). Ogni inosservanza di queste regole avrebbe l'effetto di creare un sistema sostanzialmente precario, in cui la designazione dei soggetti cui si impongono gli atti delle istituzioni, la portata dei loro diritti ed obblighi e l'autore dell'atto potrebbero essere conosciuti solo con una relativa approssimazione tale da rimettere in discussione l'esercizio dello stesso sindacato giurisdizionale. Per questo motivo, come già dichiarato dalla Corte nella sentenza 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio, causa 68/86, Racc. pag. 855 (causa detta delle "sostanze ad azione ormonica") dove, come nella sentenza pronunciata in pari data nella causa detta delle "galline ovaiole", parimenti citata, essa ha ricordato la forza vincolante che inerisce ai regolamenti interni delle istituzioni comunitarie, "le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie sono stabilite dal Trattato e non possono essere derogate né dagli Stati membri, né dalle stesse istituzioni"» [130].

58. Tutto considerato, ritengo che secondo il Tribunale la procedura di autentica prevista dal regolamento interno svolga le seguenti funzioni: i) garantisca che l'atto è stato fissato dalla competente autorità nel rispetto delle formalità richieste dal Trattato CEE e dagli atti emanati in applicazione dello stesso, ed in particolare nel rispetto dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CEE [131]; ii) confermi l'esistenza materiale ed il contenuto dell'atto nonché la sua conformità alla volontà del Collegio dei Commissari [132]; e iii) renda esecutivo l'atto e ne consenta l'inserimento nell'ordine giuridico comunitario [133].

Prima di esaminare se queste funzioni possano effettivamente essere attribuite alla procedura di autenticazione, ritengo necessario analizzare più attentamente le relative disposizioni del regolamento interno.

Analisi approfondita delle disposizioni pertinenti del regolamento interno

59. L'art. 12 fa parte della Sezione I, intitolata«Deliberazioni della Commissione», del capitolo I del regolamento interno. Esso

129 — Sentenza PVC, punto 75.

130 — Sentenza PVC, punto 76.

131 — V. punti 72 e 75 della sentenza PVC.

132 — Sentenza PVC, punti 74, alla fine, e 75.

133 — Sentenza PVC, punto 75.

si trova alla fine di questa sezione, che riguarda esclusivamente il modo in cui la Commissione delibera ed adotta i propri provvedimenti, in corso di riunione o mediante la procedura scritta [134]. Come sostiene la Commissione e come è stato riconosciuto anche dal Tribunale nella sua sentenza [135], c'è una stretta correlazione tra l'art. 12 e l'art. 10 del regolamento. Riporto qui di seguito il testo integrale delle due disposizioni:

«*Articolo 10*

Di ogni riunione della Commissione viene redatto verbale.

I progetti dei verbali sono sottoposti alla Commissione, per approvazione, nel corso di una riunione successiva. I verbali approvati vengono autenticati dalla firma del Presidente e dalla controfirma del Segretario esecutivo».

«*Articolo 12*

Gli atti adottati dalla Commissione, in riunione o mediante procedura scritta, sono autenticati, nella o nelle lingue in cui fanno fede, dalle firme del Presidente o del Segretario esecutivo.

I testi degli atti sono allegati al verbale della Commissione in cui è fatta menzione della loro adozione.

Il Presidente provvede, per quanto è necessario, alla notificazione degli atti adottati dalla Commissione».

Il combinato disposto di queste norme mostra che la Commissione deve, con riferimento agli atti adottati dal Collegio dei Commissari, seguire la seguente procedura: i) in primo luogo deve essere redatto un *verbale* di ciascuna riunione, che è approvato dalla Commissione in occasione di una delle successive riunioni e che viene poi autenticato con la firma del presidente e del segretario generale; ii) in seguito, gli *atti* (adottati nelle riunioni o mediante la procedura scritta) devono essere firmati, nella lingua o nelle lingue in cui essi fanno fede, dal presidente e dal segretario generale ai fini della loro autenticazione; iii) i testi di tali atti devono essere allegati al verbale della riunione della Commissione, nel corso della quale sono stati approvati; iv) se necessario,

134 — La sezione II del capitolo I riguarda la «Preparazione ed esecuzione delle deliberazioni della Commissione». Il regolamento interno ha ancora un capitolo II, intitolato «L'amministrazione», che riguarda l'organizzazione dei servizi amministrativi della Commissione, ed un capitolo III, intitolato «Supplenze e delegazioni», in cui figura il già più volte citato art. 27.

135 — V. sentenza PVC, punto 74.

il presidente porta gli atti a conoscenza della persona cui sono destinati [136].

3. Costituisce l'autenticazione una garanzia che l'atto è stato adottato dall'autorità competente nel rispetto delle formalità prescritte e, in particolare, nel rispetto dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CEE?

60. L'affermazione che la succitata procedura d'autenticazione deve garantire che un atto è stato adottato dall'autorità competente, e precisamente dalla Commissione, non riesce a convincermi. Indubbiamente l'autenticazione prova che il Collegio dei Commissari ha adottato un certo atto. Essa non garantisce tuttavia in alcun modo che la Commissione fosse anche effettivamente competente ad adottarlo [137]. D'altra parte, il fatto che l'attuale regolamento interno non preveda nessuna autentica per gli atti emanati da una persona alla quale l'art. 27 del regolamento abbia attribuito il potere di adottare una misura amministrativa o di gestione, non può neppure comportare che tali atti siano stati adottati da un autore incompetente. Qualora il Tribunale volesse intendere che l'autentica garantisce la competenza dell'autore di un atto *all'interno della Commissione*, allora io sostengo che la giurisprudenza della Corte in materia di principio di collegialità e di requisiti per la delega, già citata in precedenza (paragrafi 40 e seguenti), fornisce, sotto questo aspetto, sufficienti garanzie ai privati per difendersi da un atto adottato da un membro non competente della Commissione o da un funzionario della stessa.

Non riesco neppure a capire quale garanzia supplementare l'autenticazione offra quando siano state soddisfatte le formalità prescritte dal Trattato CEE ed in particolare l'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190. Per quanto riguarda il rispetto dell'art. 190: sebbene sia vero che la motivazione costituisce parte integrante di un atto comunitario (v. supra, paragrafo 73), l'art. 190 del Trattato CEE pone, ai sensi della giurisprudenza della Corte (v. supra, paragrafo 16), anzitutto una serie di requisiti concernenti le qualità *sostanziali* della motivazione di una decisione della Commissione in materia di concorrenza. Per quanto esattamente la si possa rispettare, una procedura puramente *formale* come quella dell'autentica ai sensi degli artt. 10 e 12 del regolamento interno non può consentire di supplire ad una motivazione che sia viziata alla luce dei requisiti posti dalla Corte in materia di protezione dei destinatari di un atto e di sindacato giurisdizionale nell'ambito dell'art. 173 del Trattato CEE.

136 — Noto incidentalmente che il regolamento interno non esige mai espressamente che la Commissione, quando si tratta di una decisione che deve essere redatta in più versioni linguistiche facenti fede, approvi il testo di tutte queste versioni *in sede di riunione*, e meno ancora che il testo di tali versioni sia firmato da tutti i commissari che hanno preso parte alla formazione dell'atto. L'art. 12 del regolamento non fissa neppure un termine preciso per l'autenticazione delle decisioni nella lingua o nelle lingue che fanno fede. Dalla prescrizione secondo cui questi testi devono essere allegati al verbale approvato ai sensi dell'art. 10 — verbale che, diversamente da quanto il Tribunale afferma nel punto 74 della sentenza PVC, dev'essere approvato non nella riunione immediatamente successiva, bensì «nel corso di una riunione successiva» della Commissione — sembra invece risultare che l'autentica ai sensi dell'art. 12 deve essere effettuata entro un termine ragionevole dall'adozione dell'atto.

137 — Infatti, quando la Commissione, per esempio, adotta una decisione in un settore che appartiene alla competenza esclusiva degli Stati membri, tale decisione è secondo la Corte «del tutto priva di fondamento giuridico sotto il profilo comunitario» (sentenza 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, Commissione/Francia, Racc. pag. 523, punto 13). È ovvio che l'autenticazione non può affatto sanare questo vizio.

4. Gli artt. 191 e 192 del Trattato CEE visti più da vicino

61. Per valutare le altre funzioni che il Tribunale attribuisce all'autenticazione, ivi compreso il ruolo che l'autenticazione deve svolgere per garantire il rispetto delle altre formalità prescritte dal Trattato CEE e dagli atti adottati in applicazione dello stesso, ritengo necessario esaminare più attentamente innanzi tutto il significato degli artt. 191 e 192 del Trattato CEE. I requisiti di forma che il Trattato CEE pone con riferimento alle decisioni in materia di concorrenza che importino obblighi pecuniari a carico di persone fisiche o giuridiche sono infatti indicati con precisione in questi articoli, oltre che nel già visto art. 190.

62. L'art. 191, secondo comma, del Trattato CEE prescrive innanzi tutto che «le decisioni sono notificate ai loro destinatari». In altri termini la *notifica* è una formalità indispensabile perché una decisione diventi operativa [138]. La Corte si mostra tuttavia flessibile in relazione alle modalità *formali* della pubblicazione. È giurisprudenza costante, a partire dalla sentenza Continental Can, che «ai sensi del Trattato, una decisione è debitamente notificata qualora sia comunicata al destinatario e questi sia stato in grado di prenderne conoscenza» [139]. Questa giurisprudenza è il prolungamento logico della sentenza ALMA, in cui la Corte, sulla base di una regola di diritto «generalmente ammessa in tutti i paesi della Comunità» ha statuito che «una dichiarazione scritta di volontà è produttiva di effetti dal momento che è regolarmente pervenuta nella sfera interna del destinatario» [140]. Determinante per valutare se siano soddisfatti i requisiti della notificazione previsti dall'art. 191 del Trattato CEE è in altri termini il problema di accertare se il destinatario della decisione ha *effettivamente avuto accesso* alla decisione stessa [141]. Eventuali irregolarità nella notifica di una decisione non toccano, così si è espressa la Corte nelle sentenze Geigy e ICI, l'atto in se stesso e non possono perciò renderlo invalido: tali irregolarità possono tutt'al più impedire, in determinate circostanze,

138 — Diversamente che per i regolamenti, l'art. 191, secondo comma, del Trattato CEE non prescrive per le decisioni alcuna *pubblicazione* nella Gazzetta ufficiale. Tale pubblicazione non è perciò, ai sensi del Trattato CEE, un requisito per l'entrata in vigore di una decisione (v. sentenza Regno dei Paesi Bassi e Leeuwarden Papierwarenfabriek/Commissione, già citata nella nota n. 47, punto 28). La pubblicazione è tuttavia obbligatoria ai sensi dell'art. 21 del regolamento n. 17 per una serie di decisioni della Commissione relative agli artt. 85 e 86 del Trattato CEE. Tale obbligo di pubblicazione non vale tuttavia per decisioni in cui, sulla base dell'art. 15 del regolamento n. 17, siano state inflitte ammende per violazione degli artt. 85 e 86. Nondimeno, secondo la Corte, né la lettera né lo spirito dell'art. 21 del regolamento n. 17 impediscono alla Commissione di pubblicare la decisione quando la pubblicazione non costituisca divulgazione di informazioni riservate delle imprese interessate; la pubblicazione può anzi«contribuire a garantire l'osservanza delle norme sulla concorrenza stabilite dal Trattato» (sentenza ACF Chemiefarma/Commissione, citata nella nota n. 51, punti 102 e 104). L'*assenza* di pubblicazione non può neppure essere impugnata dai destinatari di una decisione, ma la Corte ritiene opportuno «che ad una decisione (...) che riguarda i diritti e gli interessi di cittadini di più Stati membri, venga data la pubblicità usuale in casi siffatti» (sentenza 18 febbraio 1964, cause riunite 73/63 e 74/63, Internationale Crediet- en Handelsvereniging «Rotterdam», Racc. 1964, pag. 1, in particolare pag. 26).

139 — Sentenza Europemballage e Continental Can/Commissione, citata nella nota 75, punto 10. In tale causa la Corte ha ritenuto che la decisione fosse stata correttamente notificata, posto che la Continental ne aveva effettivamente ricevuto comunicazione (mediante lettera inviata per posta). V., per più recenti conferme di questa giurisprudenza, fra l'altro, la sentenza Cockerill-Sambre/Commissione, citata nella nota n. 13, punto 10, e la sentenza 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione (Racc. 1989, pag. 3283, punto 6); v. anche la sentenza del Tribunale 29 maggio 1991, causa T-12/90, Bayer/Commissione (Racc. pag. II-219, punto 18).

140

141 — Anche in proposito la Corte ha ritenuto, nella sentenza Continental Can, che la Continental non potesse privare di efficacia la comunicazione che le era stata inviata richiamandosi al proprio rifiuto di prenderne conoscenza (sentenza Europemballage e Continental Can/Commissione, citata nella nota n. 75, punto 10).

che il termine di ricorso cominci a decorrere [142]. La Corte vigila di certo sulla precisa osservanza del regime linguistico enunciato nell'art. 3 del regolamento n. 1, sulla base del quale «le istituzioni della Comunità sono tenute a far avere a ciascuna impresa cui sia indirizzata una decisione il testo di questa decisione nella lingua dello Stato membro al quale l'impresa appartiene» [143]. Il fatto che una decisione sia stata notificata all'impresa anche in altre lingue non può, secondo la Corte, inficiare la validità della decisione stessa [144].

D'altra parte, l'art. 191, secondo comma, dispone che le decisioni «*hanno efficacia* in virtù di tale notificazione». Perciò, prima della notifica, una decisione non può entrare in vigore: la Corte ha confermato che il principio secondo cui una decisione dell'autorità non può essere opposta ai soggetti dell'ordinamento prima che costoro ne abbiano potuto avere conoscenza costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario [145]. Ciò risulta anche dal fatto che il termine per proporre ricorso di annullamento sulla base dell'art. 173 del Trattato CEE comincia a decorrere soltanto dal momento della notifica al ricorrente o, in mancanza della stessa, dal giorno in cui questo ha avuto conoscenza dell'atto (art. 173, terzo comma, del Trattato CEE).

Nella sentenza Consten-Grundig la Corte ha inoltre espressamente statuito, in relazione ad una decisione adottata sulla base dell'art. 85 del Trattato CEE, che «solo il testo notificato ai destinatari fa fede [146]». Il destinatario non può perciò invocare un errore figurante nel testo della decisione pubblicato nella Gazzetta ufficiale [147].

63. L'art. 192 del Trattato CEE disciplina il *carattere esecutivo* delle decisioni (come pure, secondo l'art. 187 del Trattato CEE, delle sentenze della Corte) che, come nelle cause relative all'«art. 85», importino obblighi pecuniari a carico di persone fisiche e giuridiche. Queste decisioni costituiscono per tali persone titolo esecutivo (art. 192, primo comma). La formula esecutiva è apposta dall'autorità nazionale che il governo di ciascuno degli Stati membri designa a tal fine, «con la sola verificazione dell'autenticità del titolo» (art. 192, secondo comma) [148]. Si suppone che questa verifica significhi soltanto che l'autorità nazionale competente accerta se l'atto cui occorre dare esecuzione

142 — Sentenze citate nella nota 75, ICI/Commissione, punti 39 e 40, e Geigy/Commissione, punto 18. Tanto in relazione alla ICI quanto in relazione alla Geigy la Corte ha statuito che esse avevano avuto piena conoscenza del contenuto della decisione e che avrebbero potuto tempestivamente proporre ricorso. In tali circostanze esse non avevano, così si è espressa la Corte, alcun interesse ad invocare le predette irregolarità della notifica. Il mezzo considerato fu di conseguenza dichiarato irricevibile (sentenza ICI/Commissione, punti 42-44; sentenza Geigy/Commissione, punto 19).

143 — Sentenza Suiker Unie/Commissione, citata nella nota n. 54, punto 114. V., per il testo di questa disposizione, supra, nota n. 64.

144 — Sentenza Suiker Unie/Commissione, punto 115.

145 — Sentenza 25 gennaio 1979, causa 98/78, Racke (Racc. 1979, pag. 69, punto 15, alla fine). V. anche, sotto questo aspetto, Daig, H.-W., e Schmidt, G.: «Artikel 191», in Von der Groeben-Thiesing-Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, IV, pag. 4991, n. 20; Grabitz, E.: «Artikel 191», in Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, pag. 32, n. 8.

146 — Sentenza Consten-Grundig/Commissione, citata nella nota n. 49 (Racc. 1966, pag. 515).

147 — Ibidem. La Consten aveva invocato la violazione di forme sostanziali in quanto la decisione, nel testo pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, veniva denominata «direttiva».

148 — Per una rassegna delle autorità competenti designate all'uopo dagli Stati membri, si veda Louis, J.-V.: «Article 192», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, parte 10, pagg. 516 e 517, nota n. 5.

proviene *effettivamente* dall'istituzione comunitaria che l'ha sottoscritto [149].

Esame delle altre funzioni attribuite dal Tribunale all'autenticazione alla luce dei predetti articoli del Trattato

64. Se esamino le altre funzioni che il Tribunale ha attribuito alle procedure di autenticazione previste dal regolamento interno alla luce degli artt. 191 e 192 del Trattato CEE, allora devo constatare che la funzione relativa all'*esecutorietà di un atto della Commissione ed al suo inserimento nell'ordinamento giuridico comunitario* è insostenibile. Nell'affermare l'esistenza di questa funzione il Tribunale fa infatti completamente astrazione, a torto, dall'art. 191, secondo comma, del Trattato CEE e dalla giurisprudenza che la Corte ha elaborato sulla base del predetto articolo nonché dall'art. 192 del Trattato CEE, cioè dalle norme che disciplinano in modo esclusivo i presupposti in presenza dei quali una decisione acquista efficacia ed attraverso i quali entra a far parte dell'ordinamento giuridico comunitario e costituisce titolo esecutivo. Prima della sua notifica ai sensi della predetta disposizione, la decisione non può infatti entrare in vigore, indipendentemente dal rispetto della procedura interna di autenticazione, e non può nemmeno essere esecutiva.

65. Alla luce degli artt. 191 e 192 del Trattato CEE non posso neppure vedere come un'autenticazione conforme agli artt. 10 e 12 del regolamento interno offra ai soggetti dell'ordinamento ai quali è destinata una decisione garanzie supplementari concernenti *l'esistenza materiale e il contenuto dell'atto*. Quando una persona fisica o giuridica viene portata a conoscenza, conformemente all'art. 191, secondo comma, del Trattato CEE, di una decisione della Commissione, solo l'atto notificato fa fede secondo la Corte e solo di quest'atto l'autorità nazionale può verificare l'autenticità ai fini dell'apposizione della formula esecutiva (supra, paragrafi 62 e 63). A questo punto la Commissione non può più sottrarsi, salvo nel caso in cui l'atto dovesse essere dichiarato inesistente (infra, paragrafo 77), alla manifestazione di volontà da essa espressa. Ciò costituirebbe infatti una lesione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento dei destinatari, che possono partire dal presupposto che l'atto sia legittimo [150]. Un atto illegittimo potrebbe essere revocato dalla Commissione, ma anche in questa ipotesi, secondo una costante giurisprudenza della Corte, soltanto se ciò avviene «entro un termine ragionevole e se la Commissione ha adeguatamente tenuto conto della misura in cui la ricorrente ha potuto eventualmente fare affidamento sulla legittimità dell'atto» [151].

149 — Grabitz, E.: «Artikel 192», in *Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag* , pag. 36, n. 11; Ipsen, H. P.: *Europaïsches Gemeinschaftsrecht* , Tübingen, ed. Mohr, 1972, pag. 535, nota n. 13.

150 — V. sentenza 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione (Racc. 1987, pag. 1005, in particolare punti 13 e 17).

151 — Sentenza Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione, punto 12; sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel/Commissione (Racc. pag. 749, punto 10); v. già sentenza 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3/57 a 7/57, Algera e a./Assemblea Comune (Racc. 1957, pag. 79, in particolare pag. 112); sentenza 12 luglio 1962, causa 14/61, Hoogovens/Alta Autorità (Racc. 1962, pag. 471, in particolare pag. 505); sentenza 13 luglio 1965, causa 111/63, Lemmerz-Werke (Racc. 1965, pag. 971, in particolare pag. 988).

Se l'autenticazione fornisca la garanzia che il contenuto di un atto corrisponde alla volontà del Collegio dei Commissari

66. Questo mi porta ad esaminare l'ultima funzione attribuita dal Tribunale all'autenticazione, e precisamente la garanzia che l'atto autenticato corrisponde nel suo contenuto all'atto che era stato deliberato dal Collegio dei Commissari. A questo proposito si impone a mio parere la seguente precisazione.

Sottolineiamo in primo luogo che il giudice comunitario deve esaminare la richiesta del destinatario di una decisione d'ordinare alla Commissione, con provvedimento istruttorio, di produrre i verbali autenticati e l'originale autenticato della decisione — entrambi documenti *riservati*, visto che ai sensi dell'art. 8 del regolamento interno i dibattiti della Commissione hanno carattere riservato [152] — solo se questa parte dimostra di avervi un *interesse*. Spetta al giudice valutare in concreto questo interesse: si può riconoscere che l'interesse sussiste quando vi sono seri indizi che il testo notificato della decisione non corrisponda (più) alla decisione deliberata dal Collegio dei Commissari. Un interesse di questo genere *non* mi sembra però sussistere quando ci sono solo tracce di differenze che, come è il caso di adattamenti volti a coordinare le diverse versioni linguistiche di una decisione, non influiscono sotto alcun aspetto sulla portata della decisione o quando vi sono differenze sostanziali che possono influire soltanto sulla posizione giuridica di *altri* destinatari.

Nell'ipotesi però che una delle parti provi di avere un interesse come sopra indicato, ritengo tuttavia che il verbale autenticato e l'originale autenticato di un atto adottato dal Collegio dei Commissari possano effettivamente svolgere una funzione. Deve infatti essere possibile al giudice comunitario esaminare, alla luce di questi documenti, se all'atto adottato dal Collegio dei Commissari siano state successivamente apportate modifiche che non corrispondono alla manifestazione di volontà della Commissione, quale risulta dai summenzionati documenti. Posso dirlo anche in altri termini: quando il presidente ed il segretario generale della Commissione firmano il verbale approvato di una riunione della Commissione durante la quale è stato adottato un determinato atto ed inoltre sottoscrivono (le versioni linguistiche autentiche di) tale atto, io vedo in ciò una vera garanzia per i destinatari dell'atto che il testo che viene loro sottoposto effettivamente corrisponde a quanto deciso dal Collegio dei Commissari. Questa garanzia opera su un duplice piano. *A priori* (prima della comunicazione dell'atto) essa consente, nell'ambito della Commissione, al segretario generale ed ai suoi collaboratori, quando appongono al documento da notificare la menzione «copia conforme», di sincerarsi, grazie all'autenticazione dell'originale dell'atto, del conte-

152 — V. la sentenza BAT e Reynolds/Commissione, in cui una delle ricorrenti aveva chiesto alla Corte di ingiungere alla Commissione di produrre tutti i documenti di un procedimento concorrenziale in suo possesso affinché si potesse verificare se la decisione della Commissione si fosse ispirata a considerazioni diverse da quelle indicate nella motivazione dell'atto. La Corte respinse l'istanza, dichiarando che ciò avrebbe costituito un «provvedimento istruttorio di carattere eccezionale» che «presuppone che le circostanze che hanno caratterizzato la decisione di cui è causa diano adito a *seri dubbi* in ordine ai motivi reali e, in particolare, a sospetti che tali motivi siano estranei alle finalità del diritto comunitario e quindi configurino uno sviamento di potere» (ordinanza 18 giugno 1986, cause riunite 142/84 e 156/84, Racc. 1986, pag. 1899, punto 11; il corsivo è mio).

nuto dell'originale rispetto al quale devono accertare la conformità della copia da notificare (v. infra paragrafo 82) [153]. *A posteriori* (dopo la comunicazione dell'atto) essa svolge una funzione nei confronti del giudice comunitario ed a vantaggio del destinatario della decisione nell'ipotesi, già adombrata, in cui costui disponga di seri indizi per dubitare della concordanza fra il testo notificato e l'originale dell'atto.

67. Solo l'ultima delle funzioni attribuite dal Tribunale all'autenticazione soddisfa, a mio parere, il criterio indicato in precedenza (paragrafo 56) per l'impugnabilità di una disposizione del regolamento interno di un'istituzione comunitaria: l'autentica in conformità agli artt. 10 e 12 del regolamento interno garantisce anche — con l'avallo del presidente e del segretario generale che hanno rispettivamente presieduto ed assistito alla riunione in cui l'atto è stato adottato — che il testo notificato al destinatario di una decisione della Commissione è conforme a quello approvato dal Collegio dei Commissari. Compresa in questo senso, l'autenticazione mira ad una migliore protezione (giuridica) dei soggetti dell'ordinamento, che a causa della riservatezza delle deliberazioni della Commissione non sono naturalmente in grado di eseguire un controllo di conformità; costoro possono, come risulta dalla giurisprudenza Nakajima, invocare gli artt. 10 e 12 del regolamento interno.

68. Tutto ciò non significa tuttavia ancora che, quando nell'ambito di una misura istruttoria disposta dal giudice comunitario si accerta che la Commissione non ha rispettato la procedura di autenticazione contenuta nel suo regolamento interno o non l'ha rispettata completamente, i destinatari della suddetta decisione possano invocare la violazione delle relative norme del regolamento come motivo di *inesistenza* della decisione. Nel successivo paragrafo 77 si dimostrerà infatti che per far questo è necessario che la decisione sia inficiata da vizi manifesti, vale a dire vizi che risultino evidenti anche ai destinatari della decisione alla lettura del testo notificato, ciò che manifestamente non può essere il caso quando il giudice, nell'ambito di una misura istruttoria, accerti a posteriori che la Commissione non ha rispettato la procedura di autenticazione che si svolge al suo interno.

Il fatto che la Commissione abbia trascurato o non abbia pienamente rispettato la citata procedura di autenticazione non può neppure, a mio parere, essere considerato come una violazione di *forme sostanziali* ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE. Le forme sostanziali sono infatti, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, regole che un'istituzione comunitaria deve rispettare a

153 — In forza dell'art. 16, terzo comma, del regolamento interno, è infatti compito del segretario generale «adottare le misure necessarie per assicurare la notificazione e la pubblicazione degli atti della Commissione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee».

pena di nullità *prima* di emanare un atto oppure *nel momento in cui* emana un atto [154]. Le regole concernenti, rispettivamente, la pubblicazione o la notifica di un atto ai destinatari non sono, agli occhi della Corte, formalità sostanziali ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE: dopo che una decisione è entrata in vigore, *ulteriori* atti non possono inficiarne la validità [155]. Non riesco neppure a capire come il mancato rispetto o l'incompleta osservanza da parte della Commissione delle sue procedure interne di autenticazione — che, come risulta dall'analisi degli artt. 10 e 12 (paragrafo 59) si svolgono necessariamente dopo l'adozione dell'atto — possano costituire violazione di forme sostanziali.

Viceversa, questa autenticazione dev'essere considerata a mio parere come una norma procedurale che la Commissione si è autoimposta nell'ambito del suo obbligo (previsto dall'art. 16 del Trattato di fusione, v. supra, paragrafo 48) di svolgere, conformemente ai *principi della buona amministrazione*, i compiti che i Trattati le hanno assegnato. La Corte ha già ripetutamente confermato che questi principi valgono anche per l'azione della Commissione in materia di concorrenza [156]. L'autenticazione deve allora essere intesa come una norma di diligenza imposta dalla Commissione a se stessa per garantire che le decisioni prese dalla Commissione riflettano pienamente la volontà del Collegio dei Commissari [157].

69. Quanto sopra non impedisce che l'inosservanza integrale della procedura di autenticazione possa essere il frutto di un comportamento amministrativo così negligente che si possa parlare di una violazione dei principi della buona amministrazione e per questo motivo vi sia una causa di illegittimità ai sensi dell'art. 173 del Trattato

154 — V. Waelbroeck, M.: «Article 173», in *Le droit de la Communauté économique européenne (Commentaire Mégret)*, parte 10, pag. 128, n. 34; v. anche Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le Contentieux*, Liegi, Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1981, pagg. 99 e seguenti. Quest'ultimo distingue, sulla base della giurisprudenza della Corte, tre categorie di forme sostanziali ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE: i) le regole che riguardano il processo di formazione degli atti comunitari [per esempio, l'obbligo di un'istituzione di consultare un'altra istituzione od organo, oppure l'obbligo della Commissione di offrire alle imprese la possibilità di esporre il loro punto di vista nei riguardi degli addebiti ai sensi dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17 (v., a questo riguardo, di recente, la sentenza 31 marzo 1993, cause riunite C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 e C-125/85-C-129/85, Ahlström e a./Commissione, Racc. pag. I-1307)]; ii) le regole che riguardano la procedura di formazione dell'atto (in particolare, le regole relative al quorum, alla maggioranza, ecc.); e iii) le regole concernenti la forma esterna dell'atto (in particolare la lingua in cui l'atto è redatto e la sua motivazione). La sola sentenza in cui la Corte finora abbia considerato come forma sostanziale una disposizione del regolamento interno di un'istituzione comunitaria è la sentenza Regno Unito/Consiglio (causa 68/86, citata nella nota n. 126). In tale causa la Corte ha accertato che il Consiglio aveva violato l'art. 6, n. 1 (regola dell'unanimità per decidere di passare alla procedura scritta), del suo regolamento interno (v. punti 46-49 della sentenza), una decisione che secondo la Corte costituisce «forma sostanziale» (punto 51 della sentenza) e perciò rientra nella *seconda* delle categorie menzionate da R. Joliet. Vedi anche i rinvii a questa giurisprudenza nella sentenza 13 novembre 1990, causa 331/88 (Racc. 1990, pag. I-4023, punto 3), e nelle ordinanze 13 luglio 1988, causa 160/88 R, FEDESA/Consiglio (Racc. 1988, pag. 4121, punto 12), 12 ottobre 1988, causa 34/88, CEVAP/Consiglio, Racc. 1988, pag. 6265, punto 6), e 7 dicembre 1988, rispettivamente nella causa 160/88, FEDSA/Consiglio (Racc. 1988, pag. 6399, punto 4), e nella causa 138/88, Flourez/Commissione (Racc. 1988, pag. 6393, punto 4).

155 — Sentenza IAZ/Commissione, citata nella nota 43, punto 16. Ciò viene anche confermato dalla giurisprudenza della Corte relativa alle irregolarità nella notifica ai sensi dell'art. 191 del Trattato CEE (v. le sentenze Geigy/Commissione e ICI/Commissione, citate nel paragrafo 62).

156 — V. già la sentenza Consten-Grundig, citata nella nota n. 49 (Racc. pag. 524); sentenza IAZ/Commissione, punto 15.

157 — Nello stesso senso si deve intendere a mio parere la procedura di autenticazione prevista dagli artt. 7 e 9 del regolamento interno del Consiglio, che consiste nel fatto che: i) viene redatto un verbale di ogni seduta, verbale che viene sottoscritto dopo la sua approvazione dal presidente e dal segretario generale del Consiglio, ii) che il testo degli atti del Consiglio viene sottoscritto dal presidente e dal segretario generale e iii) che i testi in questione sono allegati al verbale.

CEE [158]. Non ritengo tuttavia che si possa parlare di una gestione così negligente e scorretta *nel presente caso*. Dagli accertamenti di fatto compiuti dal Tribunale risulta infatti che la Commissione non ha violato l'intera procedura di autenticazione impostale dal regolamento interno: il *verbale* della 945ª riunione del Collegio dei Commissari svoltasi il 21 dicembre 1988, depositato dalla Commissione dinanzi al Tribunale il 5 dicembre 1991, è comunque autenticato in conformità all'art. 10 del regolamento con le firme del presidente e del segretario generale della Commissione [159]. Questo verbale mostra chiaramente che il Collegio dei Commissari ha deliberato in merito alla decisione ed indica inoltre espressamente che la Commissione: i) accerta l'esistenza di una violazione dell'art. 85 del Trattato CEE; ii) infligge ammende alle quattordici imprese interessate; iii) impone loro di cessare la trasgressione e di astenersi d'ora in poi da comportamenti che abbiano le stesse conseguenze e iv) fa proprie le decisioni riportate nei documenti C(88) 2497 e C(88) 2498 (cioè i progetti di decisione in lingua francese, inglese e tedesca, ivi compresa la motivazione). Poiché il verbale presenta questo grado di precisione (quasi tutto il dispositivo della decisione vi figura e, attraverso il rinvio al progetto di decisione, anche la motivazione) ed è sottoscritto dal presidente e dal segretario generale, in conformità all'art. 10 del regolamento interno, si può attribuire all'autenticazione del verbale anche valore di autenticazione della decisione stessa nel senso che la concordanza della decisione notificata agli interessati con quella adottata in riunione può essere accertata sulla base di questi verbali autenticati che, come s'è detto, sono particolarmente precisi. Sebbene io ritenga altamente inopportuno che la Commissione operi in questo modo — essa avrebbe dovuto già da tempo adattare l'art. 12 del suo regolamento interno (che risale al 1963) al suo ritmo di decisione che è diventato nel frattempo sempre più rapido — non posso constatare nel presente caso, considerata l'esistenza di un verbale preciso ed autenticato, la cui autenticazione ha assunto in sostanza la funzione spettante all'autenticazione della decisione stessa, alcuna violazione del principio di buona amministrazione.

158 — Precisamente una «violazione del presente Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione» nel senso di tale disposizione. Dalla sentenza IAZ/Commissione (punto 15, alla fine, citata nella nota n. 43), risulta che un vizio di procedura addebitabile alla Commissione può (anche se non riguarda forme sostanziali) costituire una violazione dei principi della buona amministrazione tale da comportare l'invalidità della decisione.

159 — V. sentenza PVC, punto 28, e la dichiarazione del segretario generale della Commissione di cui si fa cenno al suddetto punto.

Conclusione

70. Tutto ciò mi conduce alla seguente conclusione. La procedura d'autenticazione prevista dagli artt. 10 e 12 del regolamento interno non garantisce né che l'autore di una decisione della Commissione fosse competente né che le formalità previste dal Trattato CEE, ivi compreso l'art. 190 dello stesso Trattato, siano state rispettate. Essa è indipendente dal carattere esecutivo della decisione e dalla sua entrata in vigore o dal suo inserimento nell'ordinamento giuridico comunitario. L'autenticazione non protegge i privati neppure nel senso che confermi l'esistenza della decisione, posto che all'uopo è determinante soltanto il testo autentico dell'atto, correttamente redatto e notificato al destinatario. L'autenticazione prevista dal regolamento interno pone tuttavia il giudice comunitario, ove ciò risulti necessario — quando una parte che possa provare un suf-

ficiente interesse lo richiede —, in condizione di verificare il testo notificato ai destinatari di una decisione sulla base del verbale della riunione della Commissione in cui l'atto è stato adottato nonché sulla base dell'originale dell'atto, entrambi documenti che, insieme, confermano tutti e due la manifestazione originale della volontà della Commissione. Solo in questo senso l'autenticazione contribuisce alla protezione dei privati e la sua mancata osservanza può, se del caso, essere considerata come una violazione del diritto comunitario, e precisamente come una violazione del principio della buona amministrazione. Nel presente caso questa funzione dell'autenticazione viene tuttavia completamente svolta da un verbale autenticato e sufficientemente preciso. Non tenendo conto di ciò e considerando l'art. 12 come una formalità sostanziale la cui inosservanza comporta di per sé l'invalidità, anzi l'inesistenza della decisione, il Tribunale ha attribuito al predetto articolo una portata assoluta, che è eccessiva, ed ha così violato il diritto comunitario.

VII — Erronea applicazione della dottrina dell'inesistenza?

Le tesi delle parti ed il ragionamento del Tribunale

71. Come ultimo motivo di gravame la Commissione fa valere che il Tribunale ha applicato in modo inesatto la teoria dell'inesistenza degli atti amministrativi, quale è stata elaborata negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri e nella giurisprudenza della Corte. A suo parere gli ordinamenti giuridici nazionali conoscono in prima istanza il principio secondo cui un atto amministrativo gode di una presunzione di legittimità. Soltanto in casi assolutamente eccezionali, quando un'irregolarità è così grave ed evidente che i vizi dell'atto sono immediatamente manifesti a chiunque, si può far ricorso nel diritto degli Stati membri alla teoria dell'inesistenza. Anche la Corte applicherebbe nella sua giurisprudenza, in particolare nella sentenza Consorzio Cooperative d'Abruzzo (in prosieguo: «la sentenza Consorzio»), la citata presunzione di legittimità e solo in casi assolutamente eccezionali — finora una sola volta — sarebbe pronta a dichiarare inesistente un atto alla luce delle sue irregolarità particolarmente serie e flagranti ed immediatamente manifeste anche ai suoi destinatari. Eventuali vizi della decisione ora in esame si riferirebbero secondo la Commissione unicamente alla procedura interna che ha condotto all'adozione dell'atto. Il Tribunale avrebbe perciò errato nel decidere che l'atto era inesistente.

L'argomento delle convenute consiste in buona parte nell'affermare che la Commissione ha una visione distorta della dottrina dell'inesistenza quale è espressa fra l'altro nella sentenza Consorzio. Non si richiederebbe infatti che i vizi di un atto siano palesi anche per il destinatario, cioè immediatamente visibili. Sarebbe inesatto anche l'argomento che la Commissione trae dalla circostanza che la Corte si è pronunciata una sola volta sull'inesistenza di un atto: a livello comunitario non è noto un solo caso in cui le

norme di procedura siano state così gravemente violate come nel presente caso, dove le irregolarità avrebbero raggiunto il culmine con la mancata autenticazione della decisione.

72. Ripercorriamo il ragionamento del Tribunale. Esso ricorda anzitutto, riferendosi alla giurisprudenza comunitaria in materia, che

«il giudice comunitario, ispirandosi a principi tratti dagli ordinamenti giuridici nazionali, dichiara inesistenti gli atti inficiati da vizi particolarmente gravi ed evidenti (...). Tale mezzo è di ordine pubblico e pertanto può essere invocato dalle parti senza limiti di tempo nel corso del procedimento e va sollevato d'ufficio dal giudice» [160].

Dalla sentenza Consorzio (v. infra, paragrafo 75) il Tribunale desume di conseguenza che

«occorre esaminare se nella fattispecie l'atto impugnato sia inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, ai sensi della citata sentenza della Corte 26 febbraio 1987, tali da condurre il Tribunale a dichiararlo inesistente» [161].

Il giudice di primo grado procede poi come segue. Dopo aver constatato la mancanza di autenticazione ai sensi dell'art. 12 del regolamento interno e dopo aver accertato l'esistenza di modifiche al testo della decisione e l'incompetenza del loro autore, il Tribunale statuisce che non è possibile individuare la data, il contenuto e l'autore della decisione.

Per quanto riguarda la *data* della decisione il Tribunale constata

«di essere nell'impossibilità di datare con precisione gli atti, e ciò anche se la loro adozione è avvenuta in una data vicina alla scadenza del mandato del commissario, che risulta pacificamente essere stato investito dal collegio, almeno in parte, di tale potere di adozione; il Tribunale si trova nell'impossibilità di determinare la data tra 21 dicembre 1988 ed il 16 gennaio 1989, in cui gli atti controversi sarebbero stati effettivamente adottati ed inseriti nell'ordinamento giuri-

160 — Sentenza PVC, punto 68. Per la nozione dell'inesistenza giuridica di atti comunitari, il Tribunale rinvia alle sentenze della Corte 10 dicembre 1957, Société des usines à tubes de la Sarre, cause riunite 1/57 e 14/57 (Racc. 1957, pag. 215); 21 febbraio 1974, cause riunite da 15/73 a 33/73, 52/73, 53/73, da 57/73 a 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 e da 135/73 a 137/73, Schots-Kortner (Racc. 1974, pag. 177); 26 febbraio 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo, citata nella nota 150; 30 giugno 1988, causa 226/87, Commissione/Grecia (Racc. 1988, pag. 3611); e sentenza del Tribunale 27 giugno 1991, causa T-156/89, Valverde Mordt (Racc. 1991, pag. II-407).

161 — Sentenza PVC, punto 68, alla fine.

dico comunitario acquistando così efficacia vincolante» [162].

Per quanto riguarda il *contenuto* degli atti adottati, il Tribunale è nell'impossibilità di conoscerne «il contenuto esatto»,

«dal momento che è stata completamente trasgredita la procedura di autenticazione di cui all'art. 12 del regolamento interno, che sarebbe stata il solo mezzo per distinguere la volontà dell'organo deliberante e le modifiche successive apportate da un soggetto e in una data non identificabile» [163].

Infine il Tribunale constata

«di essere nell'impossibilità, in conseguenza della combinazione dei due vizi precedentemente indicati, di identificare con certezza l'*autore* degli atti adottati nella loro versione definitiva, anche se, da un lato, si tratta di una questione di ordine pubblico, e, dall'altro, gli atti hanno perduto, a causa dei due vizi precedenti, la presunzione di legittimità di cui apparentemente beneficiano» [164].

Nel punto 96 della sentenza, il Tribunale giunge alla seguente conclusione:

«Un atto di cui il Tribunale non può né fissare con sufficiente certezza la data a decorrere dalla quale ha potuto produrre effetti giuridici e, di conseguenza, essere inserito nell'ordinamento giuridico comunitario, né, a seguito delle modifiche apportate, conoscere con sicurezza il contenuto preciso della motivazione che deve contenere a norma dell'art. 190 del Trattato, né definire e controllare senza ambiguità la portata degli obblighi che impone al destinatario, o l'indicazione di questi ultimi, né identificare con certezza chi fosse l'autore dell'osservazione definitiva, e per il quale atto è stato accertato che la procedura dell'autenticazione, prevista dalla normativa comunitaria, è stata interamente trasgredita, e che quella di cui all'art. 192, secondo comma, del Trattato non potrebbe venire applicata, non può essere qualificato come decisione ai sensi del citato art. 189 del Trattato. Un tale atto è inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, che lo rendono giuridicamente inesistente».

La dottrina dell'inesistenza nella giurisprudenza della Corte

73. La decisione di cui sopra costituisce una giusta applicazione da parte del Tribunale della dottrina dell'inesistenza quale è stata elaborata nella giurisprudenza della Corte? Rileviamo anzitutto che la Corte da lungo tempo, vale a dire dalla sua sentenza 12 luglio 1957, nella causa Algera, ha affermato come regola di condotta quanto segue:

«Il fatto stesso che un atto amministrativo sia stato emanato crea una presunzione di

162 — Sentenza PVC, punto 93.
163 — Sentenza PVC, punto 94.
164 — Sentenza PVC, punto 95.

validità la quale può venir meno in seguito ad annullamento od a revoca, nei limiti in cui l'uno e l'altra sono consentiti» [165].

Nella stessa sentenza la Corte sottolineò quanto segue:

«L'illegalità di un atto amministrativo individuale comporta la nullità di pieno diritto solo in casi determinati (...). A prescindere da questi casi eccezionali, sia la dottrina che la giurisprudenza degli Stati membri ammettono solo l'annullabilità e la revocabilità» [166].

Più di recente, nella sentenza Consorzio del 26 febbraio 1987, la Corte ha espresso come segue il suo punto di vista sull'inesistenza di atti amministrativi:

«Per quanto riguarda l'inesistenza, va rilevato che, così come nei diritti nazionali di diversi Stati membri, un atto amministrativo, anche irregolare, gode, in diritto comunitario, di una presunzione di validità, sino a quando non sia stato annullato o ritualmente revocato dall'istituzione da cui emana. Qualificare un atto come inesistente consente di constatare, al di fuori dei termini di impugnazione, che tale atto non ha prodotto alcun effetto giuridico. Per manifesti motivi di certezza del diritto, questa qualificazione deve, quindi, essere riservata in diritto comunitario, come lo è nei diritti nazionali che la prevedono, agli atti inficiati da vizi particolarmente gravi ed evidenti» [167].

Anche negli anni più recenti la Corte ha ripetutamente confermato di essere disposta ad applicare la dottrina dell'inesistenza soltanto

«quando l'atto impugnato presenti vizi così gravi e manifesti da dover essere considerato come inesistente (...)» [168].

74. Vista da vicino, la giurisprudenza comunitaria riflette una notevole esitazione a dichiarare inesistenti atti delle istituzioni comunitarie. Riassumo le cinque sentenze pronunciate al riguardo.

La prima e finora unica occasione in cui la Corte ha dichiarato inesistente un atto

165 — Sentenza Algera e a./Assemblea Comune, citata nella nota n. 151 (Racc. 1957, pag. 119).

166 — Ibidem, pag. 119.

167 — Sentenza Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione, punto 10.

168 — Sentenza 30 giugno 1988, Commissione/Grecia, citata nella nota n. 160, punto 16; sentenza 27 ottobre 1992, causa C-74/91, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5437, punto 11).

amministrativo comunitario si è avuta con la sentenza Société des usines à tubes de la Sarre del 10 dicembre 1957 [169]. La causa riguardava l'azione dell'Alta Autorità a sostegno di un programma di investimenti nell'industria siderurgica sulla base dell'art. 54 del Trattato CECA. La ricorrente, un'impresa siderurgica, aveva ricevuto dall'Alta Autorità una lettera che essa considerò, a differenza dell'Alta Autorità, come un parere ai sensi dell'art. 54, quarto comma, del Trattato CECA e che impugnò dinanzi alla Corte. L'esame delle circostanze indusse la Corte a concludere che l'Alta Autorità aveva effettivamente avuto l'intenzione di formulare un parere ai sensi della predetta disposizione. Essa dichiarò tuttavia che l'art. 54, quarto comma, del Trattato CECA pone una serie di requisiti con riferimento al modo in cui un parere deve essere espresso (motivazione, notificazione all'impresa interessata, comunicazione al governo interessato, pubblicazione) e che una soltanto di queste formalità, cioè la notifica, era stata compiuta. La Corte decise precisamente che «mancava totalmente la motivazione», visto che non si poteva considerare che i termini della lettera riproducessero «gli elementi essenziali degli accertamenti di fatto dai quali discende la giustificazione legale del provvedimento» [170]. La Corte decise al riguardo quanto segue:

«Pertanto, più di una delle formalità prescritte dal Trattato non è stata osservata; se fra queste ve ne sono talune la cui inosservanza non può influire sulla natura e sull'esistenza dell'atto, appare tuttavia che la motivazione del parere non solo è prescritta dagli artt. 5, 15 e 54, quarto comma, del Trattato, ma rappresenta un elemento essenziale, costitutivo addirittura di un atto del genere, per modo che la mancanza di motivazione comporta l'inesistenza dell'atto» [171].

75. La seconda causa in cui la Corte fu invitata a pronunciarsi sull'inesistenza di un atto comunitario fu la causa Schots-Kortner conclusa con sentenza 21 febbraio 1974 [172]. Essa riguardava una causa di personale nella quale alcune dipendenti comunitarie, sulla scia delle sentenze Sabbatini e Bauduin [173], avevano chiesto che fosse loro concessa l'indennità di dislocazione. Una delle ricorrenti, nell'intento di veder revocare la sua decadenza dai diritti a causa del superamento dei termini di ricorso, aveva sostenuto che la disposizione dello Statuto allora in vigore — dichiarata illegittima dalla Corte nelle succitate sentenze — in base alla quale l'indennità era stata rifiutata ai citati funzionari di sesso femminile (l'allora art. 4, terzo comma, dell'allegato VII) era talmente illegittima che doveva essere considerata come non scritta o non esistente. La Corte rifiutò risolutamente di riconoscere questa qualificazione alla disposizione in esame: essa statuì

169 — Sentenza citata nella nota n. 160.

170 — L'unica indicazione di motivi in appoggio al punto di vista dell'Alta Autorità nella lettera in oggetto era la seguente: «Nelle presenti circostanze (...) l'Alta Autorità non può che dare parere negativo ai sensi dell'art. 54, quarto comma, del Trattato, sul programma d'investimenti da Voi presentato».

171 — Racc. 1957, pagg. 214.

172 — Sentenza citata nella nota n. 160.

173 — Sentenze 7 giugno 1972 rispettivamente nella causa 20/71, Sabbatini/Parlamento europeo (Racc. 1972, pag. 345), e nella causa 32/71, Bauduin/Commissione (Racc. pag. 363). In queste sentenze la Corte ha statuito che l'art. 4, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto conteneva una discriminazione di trattamento arbitraria e che perciò i provvedimenti adottati nei confronti dei suddetti funzionari ai quali veniva rifiutata l'indennità di dislocazione dovevano essere dichiarati nulli.

«che l'art. 4, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto, norma adottata dall'autorità competente, nel rispetto delle forme e dei modi prescritti dai Trattati, non può assolutamente essere qualificato "inesistente"» [174].

76. Nella già citata causa Consorzio la controversia concerneva un concorso finanziario che la Commissione aveva promesso nell'ambito del FEAOG (sezione Orientamento) ad un'impresa italiana, il Consorzio Cooperative d'Abruzzo. Il Consorzio aveva chiesto l'annullamento di una decisione dell'ottobre 1984 con cui la Commissione aveva diminuito l'importo del concorso finanziario massimo concesso al suo progetto rispetto all'importo che era stato fissato in una decisione dell'aprile 1982. Questa decisione revocatoria del 1984 era formulata negli stessi termini della precedente decisione del 1982, salvo per quanto riguardava l'importo concesso, però non faceva alcuna menzione della precedente decisione. Nel suo controricorso la Commissione fece valere che essa non aveva mai avuto l'intenzione di riconoscere l'importo menzionato nella decisione del 1982 e che tale decisione era inesistente. Essa invocò fra l'altro due irregolarità nella formazione dell'atto, e precisamente: i) che le disposizioni interne in materia di fissazione del concorso massimo FEAOG erano state violate e ii) che essa aveva riconosciuto come concorso finanziario un importo differente da quello che il comitato di gestione aveva indicato nel suo parere, senza metterne al corrente il Consiglio in conformità alle prescrizioni del pertinente regolamento di base [175].

Dopo aver ricordato il suo punto di vista sull'inesistenza di atti amministrativi comunitari (v. supra, paragrafo 74), la Corte respinse la difesa della Commissione relativa all'inesistenza della sua decisione del 1982:

«Senza che sia necessario nemmeno pronunciarsi sulla gravità delle irregolarità addotte dalla Commissione, è sufficiente constatare che né l'una né l'altra assumono carattere evidente. Nessuna di esse poteva risultare dalla lettura della decisione. Infatti le norme interne riguardanti la determinazione del contributo massimo del FEAOG nell'ambito del regolamento del Consiglio n. 355/77, già menzionato, non sono state pubblicate. Quindi, al di fuori dei funzionari della Commissione che devono regolarmente applicarle, nessuno era in grado di accertare, alla semplice lettura della decisione 7 aprile 1982, se fossero state trasgredite. Lo stesso deve dirsi per le irregolarità attinenti alla mancata corrispondenza fra il progetto sottoposto al comitato di gestione e la decisione adottata il 7 aprile 1882. E' quindi escluso che la decisione 7 aprile 1982 possa qualificarsi inesistente» [176].

174 — Sentenza Schots-Kortner, punto 33.

175 — Precisamente l'art. 22, n. 3, del regolamento del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni in materia di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (GU 1977, L 51, pag. 1).

176 — Sentenza Consorzio, punto 11.

77. L'occasione più recente in cui una parte processuale ha invocato dinanzi alla Corte l'inesistenza di un atto comunitario è stata la causa 226/87, Commissione/Grecia [177]. Questa causa riguardava un ricorso per inadempimento che la Commissione aveva avviato contro la Grecia perché questo Stato membro non aveva adottato entro il termine prescritto i provvedimenti necessari per conformarsi ad una decisione adottata dalla Commissione ai sensi dell'art. 90, n. 3 [178]. La Grecia sosteneva che la Corte avrebbe dovuto vagliare in via eccezionale la legittimità della decisione impugnata perché questa sarebbe stata priva di qualsiasi fondamento nell'ordinamento giuridico comunitario. Riferendosi alla sentenza Consorzio, la Corte ha respinto questo argomento:

«Tale eccezione potrebbe essere accolta solo se l'atto di cui è causa fosse inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, al punto da potersi considerare un atto inesistente (...). Orbene, la tesi svolta dalla Repubblica ellenica non contiene alcun preciso elemento atto a dimostrare che la decisione della Commissione abbia tale natura. Essa stessa ha, d'altra parte, ritenuto che la decisione 24 aprile 1985 non fosse inesistente quando ha annunciato, durante l'intera fase precontenziosa, la propria intenzione di conformarvisi» [179].

78. Anche il Tribunale si è già occupato una volta, prima della sentenza impugnata con il presente ricorso, dell'esame dell'inesistenza di un atto, e ciò precisamente nella sentenza Valverde Mordt del 27 giugno 1991 [180]. Si tratta di una causa di personale nella quale un dipendente della Corte di giustizia invocava fra l'altro l'annullamento di un concorso bandito dalla Corte. Contro l'eccezione di irricevibilità che gli era stata opposta per tardività del ricorso, egli sosteneva che il concorso non era semplicemente annullabile, ma era nullo d'ufficio perché era stato organizzato in spregio di un regolamento del Consiglio. Il Tribunale ha osservato che questo argomento si riferiva sostanzialmente alla regola riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte secondo la quale,

«in circostanze eccezionali, un atto può essere inesistente per vizi particolarmente gravi ed evidenti che lo inficino (...). Affinché un atto venga privato del privilegio della presunzione di validità che i Trattati riconoscono, per manifesti motivi di certezza del diritto, agli atti anche irregolari delle istituzioni, l'atto dev'essere viziato da un'irregolarità grossolana ed evidente, la cui gravità vada ben oltre la "normale" irregolarità dovuta all'erronea valutazione dei fatti o alla violazione della legge (...)» [181].

L'eventuale violazione del regolamento citato dal dipendente — provvedimento di portata limitata tanto sotto il profilo temporale quanto sotto il profilo sostanziale, adottato in occasione dell'adesione di Spagna e

177 — Citata nella nota n. 160.

178 — La causa riguardava la decisione della Commissione 24 aprile 1985, 85/276/CEE, relativa all'assicurazione in Grecia di beni pubblici e di crediti concessi da banche pubbliche greche (GU 1985, L 152, pag. 25).

179 — Sentenza Commissione/Grecia, citata nella nota n. 160, punto 16.

180 — V. il riferimento nella nota n. 160.

181 — Sentenza Valverde Mordt, punto 84.

Portogallo — non rientrava comunque secondo il Tribunale «tra le ipotesi eccezionali che consentono di configurare un'irregolarità come talmente grave e flagrante da implicare l'inesistenza dell'atto che ne è inficiato» [182].

79. Ritengo di poter dedurre da questa carrellata che il giudice comunitario, a suo dire nel rispetto degli ordinamenti giuridici nazionali, applica con riferimento all'eventuale inesistenza di un atto amministrativo comunitario il seguente schema di valutazione. Il punto di partenza è sempre la presunzione di validità dell'atto emanato da un organo comunitario. Anche quando l'atto è irregolare o illegittimo, questa presunzione rimane valida fino al momento dell'annullamento o della revoca dell'atto. Solo in casi eccezionali si può procedere alla dichiarazione di inesistenza. Per giungere a ciò è necessario che l'atto presenti vizi talmente gravi ed evidenti da dare nell'occhio, vale a dire vizi che risultino chiari alla lettura dell'atto e che possano essere individuati, come risulta dalla sentenza Consorzio, non solo dai funzionari dell'organo che ha emanato l'atto. Questa giurisprudenza si ispira a «motivi manifesti di certezza del diritto»: infatti, come l'avvocato generale Trabucchi osservò nella causa Schots-Kortner,

«[le] conseguenze di una constatazione di inesistenza di un atto avente valore di legge sono talmente gravi, e spesso non del tutto prevedibili, da consigliare un'estrema prudenza nell'impiego di questa categoria in relazione ad atti normativi, tanto più se questi siano rimasti lungo tempo in vigore» [183].

Non è del resto significativo che la Corte nei quarant'anni della sua esistenza abbia applicato una sola volta la teoria dell'inesistenza, precisamente nella sentenza Usines à tubes 10 dicembre 1957 e che anche quella volta abbia affermato che soltanto uno dei vizi accertati con quella sentenza poteva condurre all'inesistenza, e precisamente la mancanza di *qualsiasi* motivazione?

3. Esame della sentenza PVC alla luce di questi criteri

80. Si può qui parlare di una situazione eccezionale, di un atto che presenti vizi così gravi ed evidenti da dare nell'occhio alla semplice lettura e tali da privare l'atto stesso di qualsiasi presunzione di validità? Ritengo che questo non sia manifestamente il caso. Dalla sentenza PVC risulta che le *ricorrenti* in primo grado erano partite originariamente dalla tesi che l'atto godesse di una presunzione di validità: nei loro ricorsi, in cui erano esposti diversi motivi di annullamento, non compariva né veniva sviluppato alcun mezzo

182 — Sentenza Valverde Mordt, punto 85.

183 — Racc. 1974, pag. 197.

relativo all'inesistenza [184]. Il mezzo relativo all'inesistenza è stato sviluppato soltanto in occasione della trattazione orale sulla base dei documenti prodotti in giudizio dalla Commissione [185].

Anche il *Tribunale* è partito, come risulta dalla struttura della sua sentenza, in un primo momento dalla considerazione che la decisione fosse tutt'al più annullabile: i provvedimenti di organizzazione del processo e le misure istruttorie che esso ha disposto erano precisamente destinati a verificare se i mezzi dedotti da talune delle ricorrenti in primo grado con riferimento alla violazione di forme sostanziali e all'incompetenza fossero fondati. Soltanto dopo aver deciso al punto 65 della sentenza che l'accertata violazione di forme sostanziali (a causa delle modifiche successivamente apportate alla decisione) e l'incompetenza dell'autore «dovrebbero comportare l'annullamento della decisione impugnata», il Tribunale ha esteso il suo esame all'inesistenza della decisione riconoscendo importanza determinante alla violazione dell'art. 12 del regolamento interno, fatta valere per la prima volta in occasione dell'udienza. Più in generale mi è difficile ammettere che, dopo che novantasei punti della motivazione sono stati necessari per accertare che determinati vizi dell'atto sono «talmente gravi ed evidenti, che lo rendono giuridicamente inesistente», si possa affermare che le irregolarità erano manifestamente percepibili dai destinatari della decisione alla *lettura* della stessa. Tutto ciò è già di per sé un indizio significativo del fatto che nel presente caso non si può parlare di inesistenza manifesta.

81. Anche il ragionamento che il Tribunale ha sviluppato in relazione all'impossibilità di accertare la data, il contenuto e l'autore della decisione mostra a mio avviso che esso ha applicato erroneamente la teoria dell'inesistenza quale essa è elaborata nella giurisprudenza comunitaria. Sebbene il Tribunale esamini correttamente nel suo giudizio questi tre elementi — che in effetti sono parte integrante di un atto amministrativo —, non posso, sulla base delle altre parti delle mie conclusioni, dichiararmi d'accordo con i risultati giuridici cui esso giunge.

Per quanto riguarda la *data* della decisione, mi sembra che non vi sia alcun dubbio sul fatto che si tratta del 21 dicembre 1988. Dagli accertamenti di fatto compiuti dal Tribunale risulta infatti pacifico che il Collegio dei Commissari ha adottato proprio quel giorno, nella sua 945ª riunione, la decisione di principio che le quattordici imprese coinvolte nella causa PVC avevano violato l'art. 85 del Trattato CEE, ha fissato l'ammontare delle ammende inflitte alle imprese, ha approvato l'ingiunzione loro rivolta di porre fine alla

184 — V. punto 9 della sentenza PVC, da cui risulta che le ricorrenti chiedevano in primo luogo l'annullamento della decisione adottata nei loro confronti ed in subordine l'annullamento o la riduzione delle ammende loro inflitte ai sensi dell'art. 3. Nel punto 30 della motivazione della sentenza il Tribunale riassume i mezzi dedotti dalle ricorrenti in primo grado che sostanzialmente potevano essere divisi in «tre gruppi di mezzi, fondati sulla violazione dei diritti fondamentali, sulla violazione delle forme sostanziali e sul fatto che la Commissione avrebbe effettuato una valutazione ed una qualificazione giuridica dei fatti insufficiente o erronea alla luce dell'art. 85, n. 1, del Trattato».

185 — V. sentenza PVC, punto 30.

trasgressione ed ha fissato il testo della decisione nelle lingue francese, inglese e tedesca [186]. È così accertato che almeno per le versioni linguistiche autentiche la data dell'atto può essere stabilita con precisione. Ritengo tuttavia che anche per i testi italiano ed olandese della decisione la datazione non sollevi alcun problema: come ho rilevato in precedenza (paragrafo 43) non si può negare che il Collegio dei Commissari ha conferito al Commissario incaricato delle questioni di concorrenza semplicemente il mandato di fissare il testo della decisione nelle altre lingue ufficiali della Comunità conformemente al testo già approvato nelle tre lingue summenzionate. La manifestazione di volontà contenuta in queste versioni linguistiche della decisione si ricollega dunque alla stessa deliberazione e formazione dell'atto svoltasi il 21 dicembre 1988. È irrilevante sotto questo aspetto la data in cui si sono conclusi la traduzione e il coordinamento linguistico dei testi. Ricordo inoltre che, diversamente da quanto ha ritenuto il Tribunale, la decisione viene inserita nell'ordinamento giuridico comunitario e diventa esecutiva soltanto con la sua notifica conformemente all'art. 191, secondo comma, del Trattato CEE (v. supra, paragrafo 63), senza che ciò abbia alcuna influenza sulla data della decisione stessa.

Anche l'affermazione del Tribunale che esso si trova nell'impossibilità di «conoscere il *contenuto* esatto e certo degli atti adottati» non riesce a convincermi: sebbene sia vero che la Commissione non ha applicato la procedura interna di autenticazione prevista dall'art. 12 del regolamento interno, tuttavia mi sembra che dal verbale della riunione del 21 dicembre 1988 — che comunque è stato autenticato in conformità all'art. 10 del regolamento interno — in combinazione con i progetti di decisione in lingua francese, inglese e tedesca prodotti dalla Commissione e autenticati per copia conforme risulti in modo non equivoco la volontà dell'organo decisionale. Questa manifestazione di volontà non è, come risulta dalla prima parte delle mie conclusioni, in alcun modo snaturata dalle modifiche successivamente apportate alla decisione. Queste modifiche, le quali, o derivano da un coordinamento linguistico del testo (modifiche nel testo tedesco), o hanno un carattere puramente esplicativo, visto il contesto in cui sono state effettuate (inserimento di un nuovo quarto comma nel punto 27 della decisione) o vista la decisione nel suo complesso (omissione dell'aggiunta «gruppo EMC» dopo la parola SAV nell'art. 1 del dispositivo), sono infatti talmente limitate da non poter avere alcuna influenza sulla comprensione, da parte dei destinatari della decisione, della critica che la Commissione aveva formulato nei confronti del loro comportamento alla luce dell'art. 85 del Trattato CEE.

In conclusione, non vedo in alcun modo perché la decisione debba aver perduto, come sostiene il Tribunale, a causa dei succitati due

186 — V. sentenza PVC, punto 37.

vizi, la presunzione di legittimità di cui essa gode a prima vista.

82. Ciò mi porta ad esaminare l'ultimo punto, e precisamente l'asserita incompetenza (paragrafo 44) ratione temporis del commissario Sutherland a notificare la decisione alle convenute. Questo motivo di gravame relativo alla competenza conduce secondo il Tribunale, in combinazione con i due vizi menzionati nel numero precedente, all'impossibilità di identificare con sicurezza l'*autore* della versione definitiva della decisione.

È questa irregolarità di natura tale da inficiare di per sé — vale a dire dopo aver scartato i due altri«vizi» — la decisione nella sua stessa esistenza o perlomeno nella sua validità? Non lo credo, e ciò per i seguenti motivi. La giurisprudenza della Corte offre a mio avviso un precedente con riferimento al problema se la mancata sottoscrizione da parte del commissario competente di una decisione in materia concorrenziale indirizzata ad alcune imprese implichi la violazione di forme sostanziali. Si tratta della sentenza Dow Chemical Ibérica/Commissione in cui le imprese ricorrenti facevano fra l'altro valere come violazione di forme sostanziali il fatto che la decisione di accertamento loro indirizzata, adottata sulla base dell'art. 14 del regolamento n. 17, non era stata firmata dall'organo abilitato a prendere questa decisione. La Corte respinse questo mezzo argomentando che «nessuna norma prescrive che l'esemplare della decisione notificata all'impresa debba essere sottoscritto dal competente membro della Commissione. Per il resto è pacifico che le decisioni controverse erano debitamente autenticate con le firme del segretario generale della Commissione» [187].

Non è questa la sede per discutere differenze tra una decisione che dispone un accertamento ed una decisione definitiva come quella di cui stiamo trattando. Limitiamoci ad osservare che, come per le decisioni in materia di accertamenti, così pure per il testo di una decisione con cui si constata la violazione dell'art. 85 del Trattato CEE non esiste alcuna norma comunitaria che imponga alla Commissione di far sottoscrivere tale testo dal commissario competente quando viene *notificato* ai destinatari. Risulta inoltre dai documenti del fascicolo trasmessi alla Corte che il testo della decisione notificato alle convenute reca il timbro della Commissione ed è autenticata dal segretario generale della Commissione stessa [188].

187 — Sentenza Dow Chemical Ibérica/Commissione, citata nella nota n. 95, punto 59. Nelle sue conclusioni presentate in tale causa l'avvocato generale Mischo osserva giustamente che i destinatari non potevano in alcun caso trascurare il fatto che si trattava di decisioni della Commissione in quanto esse erano autenticate con il sigillo della Commissione, provviste della firma del segretario generale e consegnate attraverso funzionari della Commissione debitamente autorizzati (Racc. 1989, pag. 2903, punto 163).

188 — Questa formalità mira secondo me a confermare che la versione notificata è conforme all'originale della decisione autenticata in forza dell'art. 12 del regolamento interno dal presidente e dal segretario generale della Commissione. Come ho precisato in precedenza (paragrafo 66) quest'ultima autenticazione mira a sua volta a garantire la conformità dell'originale della decisione con la deliberazione adottata nel corso della riunione dal Collegio dei Commissari.

Rimane naturalmente insormontabile il dato di fatto che il testo notificato della decisione reca inoltre in basso la menzione «per la Commissione, Peter Sutherland» (senza la sua firma) ed è accompagnato da una lettera di trasmissione del signor Sutherland del 5 gennaio 1989 — vale a dire l'ultimo giorno del suo mandato —, questa firmata dall'interessato. Ritengo tuttavia che tali circostanze non costituiscano ragione sufficiente di annullamento, per non dire di inesistenza, della decisione. Anzitutto, per quanto riguarda la *lettera* del 5 gennaio 1989 firmata dal signor Sutherland, è evidente — come rileva anche il Tribunale [189] — che una simile lettera non costituisce parte integrante di una decisione che accerti la violazione dell'art. 85 del Trattato CEE. Il fatto che questa lettera provenisse dal signor Sutherland (che a quella data era ancora competente a firmarla) non può di conseguenza avere alcun impatto sulla validità della decisione con essa trasmessa. Neppure il fatto che la lettera sia datata 5 gennaio 1989, mentre la notificata ai destinatari è avvenuta soltanto nel corso del mese di febbraio dello stesso anno, può a mio avviso inficiare la validità della decisione: anche per accertare se una notifica sia avvenuta conformemente all'art. 191, secondo comma, del Trattato CEE non è infatti determinante la data della firma della lettera d'accompagnamento, bensì il fatto che il testo della decisione sia stato comunicato ai suoi destinatari e che questi siano stati posti in grado di prenderne conoscenza, cioè abbiano effettivamente avuto accesso alla medesima (v. supra, paragrafo 62). Le parti non negano che ciò sia avvenuto nel caso di specie.

Per quanto riguarda la menzione «per la Commissione, Peter Sutherland, membro della Commissione», non posso ammettere nemmeno in questo caso che si tratti di un'irregolarità tale da inficiare la validità della decisione. Non solo non esiste alcuna norma comunitaria che renda obbligatoria questa menzione, ma per di più è chiaro che, nella misura in cui si possa riconoscere che detta menzione fa parte della decisione stessa, essa è stata approvata dal Collegio dei Commissari il 21 dicembre 1988: le versioni francese, inglese e tedesca del progetto di decisione approvato dal Collegio contenevano tutte quante questa menzione, indubbiamente perché si era partiti dal presupposto che la notifica potesse ancora aver luogo prima della scadenza del mandato del signor Sutherland. È però essenziale, a mio parere, che la suddetta menzione non poteva praticamente suscitare alcun dubbio, nelle imprese destinatarie della decisione, sul fatto che essa provenisse da un'autorità competente: la decisione si presentava infatti in tutti i punti come un atto della Commissione adottato il 21 dicembre 1988, era manifestamente destinata a produrre effetti giuridici, era stata adottata — come tutte le imprese destinatarie ben sapevano — al termine di una lunga procedura amministrativa e dopo discussione del Collegio dei Commissari e mostrava perciò

189 — V. sentenza PVC, punto 63.

chiaramente di essere la definitiva manifestazione di volontà della Commissione per quanto riguardava l'asserita violazione dell'art. 85 del Trattato CEE [190].

Conclusione

83. Sulla base di quanto precede suggerisco alla Corte di decidere come segue:

«1) La sentenza del Tribunale di primo grado 27 febbraio 1992 nelle cause riunite T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89, BASF AG e a./Commissione è annullata.

2) La causa viene rinviata al Tribunale affinché quest'ultimo si pronunci nel merito sui motivi di gravame addotti dalle parti ricorrenti in primo grado e non esaminati nella citata sentenza».

190 — V. sentenze 5 dicembre 1963, cause riunite 53/63 e 54/63, Lemmerz (Racc. 1963, pag. 509, in particolare pag. 530), e cause riunite 23/63, 24/63 e 52/63, Usines Émile Henricot (Racc. 1963, pag. 459, in particolare pag. 476).