SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
19 maggio 1994 *

Nel procedimento C-36/92 P,

Samenwerkende Elektriciteits-produktiebedrijven NV (SEP), società di diritto olandese con sede in Arnhem (Paesi Bassi), rappresentata dagli avv. ti M. van Empel e O. W. Brouwer, del foro di Amsterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. M. Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee il 12 dicembre 1991 nella causa T-39/90, SEP contro Commissione,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor B. J. Drijber, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias (relatore), F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: F. Jacobs
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 12 febbraio 1992, la SEP ha impugnato, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CEE della Corte di giustizia, la sentenza del Tribunale di primo grado 12 dicembre 1991, causa T-39/90, SEP/Commissione (Racc. pag. II-1497), in quanto ha respinto il suo ricorso e l'ha condannata alle spese.

2 Il Tribunale ha accertato nella sua sentenza quanto segue (punti 2-9):

— La SEP è una società per azioni che raggruppa i quattro produttori olandesi di energia elettrica di utilità pubblica. Nei Paesi Bassi il 50% circa dell'energia elettrica è prodotto mediante gas naturale.

— La società Nederlandse Gasunie NV (in prosieguo: la «Gasunie») fruisce nei Paesi Bassi di un monopolio di fatto per la fornitura di gas naturale. Il suo capitale è detenuto per il 50%, direttamente o indirettamente, dallo Stato olandese. Le decisioni fondamentali in materia di politica di vendita della Gasunie sono subordinate all'approvazione del ministro degli Affari economici.

— Il 16 giugno 1989 la SEP concludeva per la prima volta un contratto di fornitura di gas con un'impresa diversa dalla Gasunie, vale a dire con l'impresa norvegese Statoil (in prosieguo: il «contratto Statoil»).

— A seguito della conclusione del contratto Statoil, la Gasunie stipulava il 9 aprile 1990 un codice di collaborazione con la SEP, allo scopo di premunirsi contro qualsiasi effetto imprevisto connesso ad un eventuale futuro contratto di fornitura di gas tra la SEP ed un terzo.

— Essendo venuta a conoscenza della conclusione del contratto Statoil e delle trattative tra la SEP e la Gasunie relative al codice di collaborazione ora ricordato, la Commissione iniziava un'inchiesta sulla base dell'art. 11 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE (GU 1962, n. 13, pag. 204; in prosieguo: il «regolamento n. 17»), per valutare la compatibilità degli accordi o delle pratiche concordate tra la SEP e la Gasunie, per quanto riguarda la fornitura di gas, con le norme in materia di concorrenza del Trattato CEE e in particolare con il suo art. 85.

— Con lettera 6 marzo 1990, la Commissione chiedeva alla SEP di comunicarle, tra l'altro, il codice di collaborazione stipulato con la Gasunie e il contratto Statoil. La SEP comunicava il primo documento, ma non il contratto Statoil.

— La Commissione adottava allora la decisione 2 agosto 1990 relativa ad un procedimento ai sensi dell'art. 11, n. 5, del regolamento del Consiglio n. 17 (IV/33.539-SEP/Gasunie), in prosieguo: la «decisione contestata». Tale decisione ingiungeva alla SEP di far pervenire alla Commissione, entro dieci giorni, il contratto Statoli nonché il carteggio relativo.

— La SEP eccepiva il carattere riservato del contratto Statoil. All'argomento della Commissione secondo il quale la riservatezza del contratto non giustificava il rifiuto di comunicarlo, a motivo del segreto professionale che vincola la Commissione a norma dell'art. 20 del regolamento n. 17, la SEP replicava che la sua preoccupazione concerneva soprattutto lo Stato olandese in quanto l'art. 10 del regolamento n. 17 prescrive che la Commissione trasmetta immediatamente alle

autorità competenti degli Stati membri copia dei documenti più importanti che le sono presentati.

3 Essendo rimasti infruttuosi i tentativi di soluzione amichevole della controversia, il 26 settembre 1990 la SEP proponeva contro la citata decisione 2 agosto 1990 un ricorso che portava alla sentenza impugnata.

4 La SEP presentava, parallelamente al ricorso nel merito, una domanda di provvedimenti provvisori. Questa veniva respinta con ordinanza del presidente del Tribunale 21 novembre 1990, procedimento T-39/90 R, SEP/Commissione (Racc. pag. II-649). La SEP proponeva vari gravami contro tale ordinanza. Essa però vi rinunciava a seguito dell'impegno della Commissione di non comunicare in alcun modo il contenuto del contratto Statoil alle autorità degli Stati membri prima che il Tribunale di primo grado si fosse pronunciato sul ricorso d'annullamento presentato dalla SEP (ordinanza del presidente della Corte 3 maggio 1991, procedimenti riuniti C-372/90 P, C-372/90 P-R e C-22/91 P, Racc. pag. I-2043, punto 7).

5 La ricorrente deduce otto motivi a sostegno del ricorso.

6 Il primo motivo attiene alla violazione dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 17, in quanto il Tribunale avrebbe interpretato la nozione di «informazioni necessarie» che possono essere chieste dalla Commissione come implicante semplicemente «correlazione tra la domanda di informazioni e la violazione presunta».

7 Il secondo motivo attiene alla mancanza di motivazione corretta e sufficiente della conclusione del Tribunale secondo la quale la Commissione non ha violato l'art. 11 del regolamento n. 17.

8 Il terzo motivo attiene alla violazione dell'art. 12 del regolamento n. 17, che disciplina le inchieste per settore economico, in quanto, nonostante la Commissione abbia ammesso apertamente che l'inchiesta riguardava il mercato olandese del gas, il Tribunale non ha riconosciuto che essa avrebbe dovuto basare la sua inchiesta su tale articolo.

9 Il quarto motivo attiene alla violazione dell'art. 190 del Trattato CEE, in quanto il Tribunale ha dichiarato che la decisione della Commissione 2 agosto 1990 era sufficientemente motivata.

10 Il quinto motivo attiene alla mancanza di motivazione corretta e sufficiente del rigetto da parte del Tribunale della tesi della SEP secondo la quale la decisione contestata non era sufficientemente motivata.

11 Il sesto motivo attiene alla violazione o errata interpretazione dell'art. 20 del regolamento n. 17.

12 La SEP ritiene che, al contrario di quanto deciso dal Tribunale, tale articolo non vieti al servizio destinatario di una comunicazione della Commissione di trasmettere l'informazione comunicata ad altri servizi. La forma di tutela di cui il Tribunale ha tenuto conto per concludere che la Commissione non aveva violato il principio di proporzionalità non esiste. Il Tribunale si è quindi precluso, secondo la SEP, la possibilità di procedere ad una giusta applicazione del principio di proporzionalità.

13 La SEP aggiunge — e la Commissione non la smentisce — che la direzione generale «Energia» del ministero degli Affari economici, che si occupa della Gasunie, fa parte delle «autorità competenti» dei Paesi Bassi per le questioni che, come questa, riguardano il settore energetico, che l'avvicendamento del personale nel ministero

degli Affari economici fa sì che funzionari incaricati di questioni di concorrenza siano improvvisamente assegnati ad altre direzioni e che il livello gerarchico superiore coordina la politica della concorrenza e quella dell'energia.

14 Il settimo motivo attiene alla violazione dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 17.

15 La SEP sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ravvisando in tale disposizione un divieto generale di utilizzare le informazioni raccolte ai sensi del regolamento n. 17 per fini diversi dall'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato. Secondo la SEP il divieto non ha una formulazione così ampia ed è rivolto solo alla Commissione. La SEP aggiunge che il semplice fatto che l'autorità competente in questione tragga profitto dall'informazione ricevuta dalla Commissione, senza intraprendere un'azione nei confronti della parte privata, non ricade nella nozione di «utilizzazione» oggetto di tale disposizione.

16 L'ottavo motivo attiene all'insufficiente motivazione della sentenza del Tribunale secondo la quale, adottando la decisione contestata, la Commissione non avrebbe disatteso il principio di proporzionalità.

17 In primo luogo, la SEP stigmatizza la contraddizione che crede di riscontrare tra, da una parte, l'interpretazione dell'art. 20 data dal Tribunale, secondo la quale un servizio considerato «autorità competente» ai sensi del regolamento n. 17 non può comunicare ad un altro servizio le informazioni ricevute, e, dall'altra parte, la tesi del Tribunale secondo la quale tali informazioni possono circolare senza problemi, in quanto il destinatario non può farne alcun altro uso.

18 In secondo luogo, la SEP contesta il rilievo, contenuto nella impugnata sentenza, che il problema sollevato nella presente causa può ripresentarsi ogni volta che una inchiesta della Commissione tocca rapporti commerciali tra un'impera privata e una pubblica. Secondo la SEP, il problema riappare piuttosto ogni volta che l'autorità competente ai sensi del regolamento n. 17 è la stessa che determina la politica dell'impresa pubblica in questione. Pertanto la SEP critica il fatto che il Tribunale abbia ritenuto che gli obblighi degli Stati membri, enunciati in termini generali ed assoluti dall'art. 20, non conoscano deroghe.

19 In terzo luogo, la SEP critica la mancanza di risposta da parte del Tribunale alla tesi secondo la quale il fatto che la Commissione ha subito preteso il contratto Statoil invece di porre prima delle domande costituisce una violazione del principio di proporzionalità.

20 In quarto luogo, la SEP sostiene che il Tribunale ha ritenuto a torto che essa aveva fondato la propria tesi su un rischio di violazione del segreto commerciale da parte delle autorità olandesi. La SEP afferma di avere al contrario sempre sostenuto che, una volta che essa avesse comunicato il contratto Statoil alla Commissione, nessuna norma giuridica avrebbe impedito che esso finisse nelle mani di coloro che decidono la politica commerciale della Gasunie.

Sui primi cinque motivi

21 I motivi primo, secondo, terzo, quarto e quinto vanno respinti per le ragioni indicate nei paragrafi 21-42 delle conclusioni dell'avvocato generale.

Sul sesto, settimo e ottavo motivo

22 È opportuno esaminare in modo unitario questi motivi con i quali la SEP censura la conclusione del Tribunale secondo cui l'art. 20 del regolamento n. 17 fornisce una sufficiente tutela contro il pregiudizio sproporzionato che la decisione contestata le arrecherebbe.

23 La SEP ha infatti sostenuto dinanzi al Tribunale (punto 41 della sentenza impugnata) che il contratto Statoil rivestiva carattere particolarmente riservato e che, dato che l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17 prevede la trasmissione dalla Commissione alle autorità competenti degli Stati membri, compreso lo Stato olandese, dei «documenti più importanti che le sono presentati», essa subirebbe un pregiudizio per il fatto che coloro che hanno il controllo della politica commerciale della Gasunie, il suo principale fornitore di gas, potrebbero venire a conoscenza, attraverso il contratto Statoil, delle condizioni commerciali concessele dalla Statoil.

24 A tale tesi il Tribunale ha ribattuto che «costituiscono garanzia sufficiente per la [SEP] i limiti imposti agli Stati membri dall'art. 20 del regolamento n. 17, per quanto concerne tanto la divulgazione quanto l'uso delle informazioni ad essi trasmesse in applicazione dell'art. 10, n. 1, di detto regolamento. Da ciò risulta che la decisione impugnata, con la quale la Commissione chiede alla [SEP] la comunicazione del contratto Statoil, non implica il rischio eccessivo asserito dalla [SEP] e non viola quindi il principio di proporzionalità» (punto 60 della sentenza impugnata).

25 Il Tribunale perviene alla conclusione che l'art. 20 offre una garanzia sufficiente in base alla considerazione (punto 55 della sentenza impugnata) che:

« La tutela prevista dall'art. 20 si manifesta in due modi. In primo luogo, il n. 2 di questo articolo vieta la divulgazione delle informazioni raccolte in applicazione del

regolamento n. 17 e che, per loro natura sono coperte dal segreto professionale. In secondo luogo, il n. 1 dell'art. 20 vieta l'uso delle informazioni raccolte in applicazione del regolamento n. 17 per uno scopo diverso da quello per il quale esse sono state richieste. Queste due garanzie, che sono complementari fra loro, sono destinate a garantire il rispetto della riservatezza delle informazioni trasmesse agli Stati membri, in applicazione dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 17».

26 Nel punto 56 il Tribunale ha quindi rilevato che tale doppia tutela offerta dall'art. 20 impediva ai funzionari nazionali non solo di divulgare il contenuto del contratto Statoil, ma anche «di utilizzare le informazioni che esso contiene allo scopo di stabilire la politica commerciale seguita da talune imprese pubbliche».

27 Occorre ricordare che, a norma dell'art. 20, n. 2, le autorità competenti degli Stati membri nonché i loro funzionari ed altri agenti sono tenuti a non divulgare le informazioni raccolte in applicazione del regolamento n. 17 e che, per loro natura, sono protette dal segreto professionale (sentenza 16 luglio 1992, causa C-67/91, Asociación Española de Banca Privada e a., Racc. pag. I-4785, punto 21). Tale divieto di divulgazione non è tuttavia in grado di garantire che le informazioni di cui trattasi non saranno prese in considerazione dalle autorità che ne sono destinatarie o dai funzionari che ne vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni.

28 Per quanto riguarda il n. 1 dello stesso articolo, secondo il quale «le informazioni raccolte in applicazione degli articoli 11, 12, 13, e 14 (del regolamento n. 17) possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state richieste», la Corte, nella sentenza Asociación Española de Banca Privada e a. (citata, punto 37), ha dichiarato che il segreto professionale implica l'impossibilità, per le autorità che legalmente dispongono di tali informazioni, di avvalersene per un fine estraneo a quello per il quale sono state raccolte. Da ciò la Corte ha fatto discendere (punto 42) che tali informazioni non possono essere impiegate dalle autorità degli Stati membri né in un procedimento di istruzione previa né per giustificare una decisione adottata in base alle norme del diritto della concorrenza.

29 La garanzia procedurale così riconosciuta alle imprese non può tuttavia spingersi fino all'effettiva ignoranza, da parte delle autorità nazionali, delle informazioni trasmesse. Infatti, in quella sentenza, la Corte ha anche affermato che le autorità degli Stati membri non sono tenute ad ignorare le informazioni loro comunicate e quindi a soffrire di «amnesia acuta»; tali informazioni costituiscono indizi che possono eventualmente giustificare l'instaurazione di un procedimento nazionale (punto 39).

30 Nell'ambito della presente causa, la restrizione dell'uso delle informazioni ricevute imposta dall'art. 20, n. 1, non potrebbe impedire gli effetti irreversibili derivanti dalla semplice conoscenza, da parte di un fornitore — o dell'autorità alla cui vigilanza esso è sottoposto —, delle condizioni commerciali concesse al suo cliente da un fornitore concorrente. Quindi, nel caso in esame, le autorità ed i funzionari olandesi, che abbiano legittimamente consultato il contratto Statoil comunicato dalla Commissione, non potrebbero in pratica essere obbligati a non tenere conto alcuno delle condizioni concesse dalla Statoil alla SEP quando dovessero eventualmente decidere la politica commerciale della Gasunie.

31 Al contrario di quanto ritenuto dal Tribunale di primo grado, nessuna disposizione dell'art. 20 impedisce quindi che tali informazioni siano utilizzate nella determinazione della politica commerciale della Gasunie, e tanto può arrecare pregiudizio alla SEP. Questo articolo non costituisce quindi per quest'ultima una tutela effettiva.

32 Interpretando l'art. 20, come ha fatto, il Tribunale di primo grado ha quindi violato il diritto comunitario.

33 Da ciò non discende però che il gravame vada accolto. Infatti, come la Corte ha deciso nella sentenza 9 giugno 1992, causa C-30/91, Lestelle/Commissione (Racc. pag. I-3755, punto 28), qualora dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulti che vi è una violazione del diritto comunitario, ma il dispositivo della stessa appaia fondato per altri motivi di diritto, il ricorso proposto contro di essa deve essere respinto.

34 Orbene, nel suo ricorso, la ricorrente assume erroneamente che l'art. 10 del regolamento n. 17, a norma del quale «la Commissione trasmette immediatamente alle autorità competenti degli Stati membri copia (...) dei documenti più importanti che le sono presentati (...)», obblighi la Commissione a trasmettere automaticamente il contratto Statoil alle autorità olandesi.

35 Occorre innanzi tutto rilevare che la lettera stessa dell'art. 10 conferisce alla Commissione il potere di decidere quali sono i documenti più importanti ai fini della loro trasmissione alle autorità degli Stati membri.

36 Inoltre, l'art. 10, n. 1, deve essere interpretato alla luce del principio generale del diritto delle imprese alla tutela dei loro segreti commerciali, principio espresso dall'art. 214 del Trattato e da diverse disposizioni del regolamento n. 17, come gli artt. 19, n. 3, 20, n. 2, e 21, n. 2 (v. sentenza 24 giugno 1986, causa 53/85, AKZO Chemie / Commissione, Racc. pag. 1965, punto 28).

37 Nei casi, come il presente, in cui un'impresa segnali espressamente alla Commissione che un determinato documento ha carattere riservato nei riguardi delle autorità nazionali competenti perché contiene segreti commerciali e in cui tale affermazione non sia a prima vista infondata, il menzionato principio generale di tutela del segreto commerciale può limitare l'obbligo della Commissione ai sensi dell'art. 10, n. 1, di trasmettere il documento in questione alle autorità nazionali competenti.

38 Si deve ricordare che in occasione di una controversia tra la Commissione ed un'impresa, relativa alla trasmissione, da parte della Commissione ad un terzo reclamante, di documenti che l'impresa sosteneva essere riservati, la Corte ha deciso che spetta alla Commissione valutare se un dato documento contenga segreti commerciali. Dopo aver dato modo all'impresa di manifestare il proprio punto di vista, essa deve adottare in proposito una decisione debitamente motivata, da comunicarsi all'impresa stessa. In considerazione del gravissimo danno che

potrebbe derivare dall'irregolare trasmissione di documenti ad un concorrente, la Commissione, prima di eseguire la decisione, deve dare all'impresa la possibilità di adire la Corte allo scopo di sottoporre a sindacato le valutazioni effettuate e di impedire che si proceda alla trasmissione dei documenti (sentenza AKZO Chemie / Commissione, citata, punto 29).

39 Nel caso presente, analoghe considerazioni impongono alla Commissione, se desidera trasmettere alle autorità nazionali competenti un documento nonostante le si faccia presente che nelle circostanze specifiche tale documento riveste un carattere riservato proprio nei loro riguardi, di adottare una decisione debitamente motivata e suscettibile di sindacato giurisdizionale con un ricorso di annullamento.

40 La SEP potrebbe eventualmente far valere il proprio diritto alla tutela del segreto commerciale nell'ambito di un ricorso di annullamento contro tale decisione.

41 Da ciò discende che l'obbligo di produrre il contratto Statoil imposto alla SEP dalla decisione contestata non implica necessariamente che esso possa essere trasmesso alle autorità olandesi.

42 Correttamente dunque, malgrado una motivazione viziata in diritto, la sentenza impugnata ha respinto il motivo attinente alla violazione del principio di proporzionalità.

43 Dalle considerazioni sopra svolte risulta che il ricorso deve essere interamente respinto.

Sulle spese

44 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorso è respinto, la ricorrente dovrebbe sopportare tutte le spese. Tuttavia, dato che l'esame della sentenza impugnata ha messo in luce l'esistenza di un errore di diritto eccepito dalla ricorrente nell'atto introduttivo, si deve disporre, ai sensi dell'art. 69, n. 3, che ciascuna delle parti sopporti le spese da essa sostenute per il presente procedimento.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 maggio 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J. C. Moitinho de Almeida