

Trattandosi di un semplice strumento di documentazione, esso non impegna la responsabilità delle istituzioni

- **B** Comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione nei casi relativi all'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE, degli articoli 53, 54 e 57 dell'accordo SEE e del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio

(2005/C 325/07)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(GU C 325 del 22.12.2005, pag. 7)

Modificata da:

Gazzetta ufficiale

	n.	pag.	data
► M1	C 256	3	5.8.2015

- Comunicazione della Commissione Modifiche alla comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione nei casi relativi all'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE, degli articoli 53, 54 e 57 dell'accordo SEE e del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio 2015/C 256/03

▼B

Comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione nei casi relativi all'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE, degli articoli 53, 54 e 57 dell'accordo SEE e del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio

(2005/C 325/07)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

I. INTRODUZIONE E OGGETTO DELLA COMUNICAZIONE

1. L'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione è una delle garanzie procedurali intese ad applicare il principio delle armi pari ed a tutelare i diritti di difesa. Tale accesso è previsto all'articolo 27, paragrafi 1 e 2 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio ⁽¹⁾, all'articolo 15, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione (il «regolamento di applicazione») ⁽²⁾, all'articolo 18, paragrafi 1 e 3 del regolamento n. 139/2004 del Consiglio (il «regolamento comunitario sulle concentrazioni») ⁽³⁾ e all'articolo 17, paragrafo 1 del regolamento n. 802/2004 della Commissione (il «regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni») ⁽⁴⁾. Secondo tali disposizioni, prima di adottare decisioni in base agli articoli 7, 8, 23 e 24, paragrafo 2 del regolamento n. 1/2003 e degli articoli 6, paragrafo 3, 7, paragrafo 3, 8, paragrafi 2-6 e degli articoli 14 e 15 del regolamento comunitario sulle concentrazioni, la Commissione deve consentire alle persone, imprese o associazioni d'impresa in questione, a seconda dei casi, la possibilità di render nota la loro opinione sugli addebiti nei loro confronti e permettere loro di esercitare il loro diritto di accesso al fascicolo della Commissione al fine di assicurare il rispetto integrale dei loro diritti di difesa nel corso del procedimento. La presente comunicazione costituisce il quadro generale per l'esercizio del diritto stabilito nelle suddette disposizioni. Essa non concerne la possibilità di rendere accessibili i documenti nel contesto di altri procedimenti. Resta salva l'interpretazione di tali testi di legge da parte delle giurisdizioni comunitarie. I principi stabiliti in questa comunicazione rimangono validi anche quando la Commissione applica gli articoli 53, 54 e 57 dell'accordo SEE ⁽⁵⁾.
2. Il summenzionato diritto specifico è distinto dal diritto generale di accesso ai documenti stabilito nel regolamento n. 1049/2001 ⁽⁶⁾, che è soggetto a criteri ed eccezioni differenti e persegue uno scopo anch'esso differente.
3. Nella presente comunicazione, per «accesso al fascicolo istruttorio» s'intende esclusivamente l'accesso che viene accordato alle persone, imprese o associazioni di imprese alle quali la Commissione ha inviato una comunicazione di addebiti. Nella presente comunicazione si precisa chi ha accesso al fascicolo istruttorio in tale contesto.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, GU L 1 del 4.1.2003, pagg. 1-25.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 e 82 del trattato CE, GU L 123 del 27.4.2004, pagg. 18-24.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, GU L 24 del 29.1.2004, pagg. 1-22.

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, GU L 133 del 30.4.2004, pagg. 1-39, più rettifica pubblicata nella GU L 172 del 6.5.2004, pag. 9.

⁽⁵⁾ I riferimenti agli articoli 81 e 82 figuranti nella presente comunicazione valgono quindi anche per gli articoli 53 e 54 dell'accordo SEE.

⁽⁶⁾ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, GU L 145 del 31.5.2001, pagg. 43-48. Si veda per esempio il caso T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation/Commissione*, sentenza del 13 aprile 2005, non ancora pubblicata.

▼B

4. Nei suddetti regolamenti, si usa anche la stessa espressione o quella di accesso ai documenti in riferimento ai denuncianti o alle altre parti interessate, ma si tratta di situazioni ben diverse rispetto a quella dei destinatari di una comunicazione di addebiti. Tali situazioni non rientrano perciò nella definizione di accesso al fascicolo istruttorio ai fini della presente comunicazione, e sono trattate in un suo capitolo distinto.
5. Nella presente comunicazione si precisa anche a quali informazioni è accordato l'accesso, in quale momento si può accedere ai fascicoli e quali sono le procedure per consentire l'accesso al fascicolo istruttorio.
6. Con decorrenza dalla sua pubblicazione, la presente comunicazione sostituisce la comunicazione della Commissione del 1997 relativa all'accesso al fascicolo⁽¹⁾. Nelle nuove regole si tiene conto delle disposizioni giuridiche che sono in applicazione dal 1º maggio 2004: in particolare, i già menzionati regolamento n. 1/2003, regolamento comunitario sulle concentrazioni, regolamento di applicazione e regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni, nonché la ►M1 Decisione 2011/695/UE del presidente della Commissione europea, del 13 ottobre 2011, relativa alla funzione e al mandato del consigliere-auditore per taluni procedimenti in materia di concorrenza⁽²⁾. ◀ Inoltre, nelle nuove regole si tiene conto della giurisprudenza recente della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee⁽³⁾ e delle prassi elaborate dalla Commissione dopo l'adozione della comunicazione del 1997.

II. L'ESTENSIONE DELL'ACCESSO AL FASCICOLO ISTRUTTORIO

A. Chi ha il diritto di accesso al fascicolo istruttorio?

7. L'accesso al fascicolo istruttorio ai sensi delle disposizioni menzionate al precedente punto 1 è inteso a consentire l'esercizio effettivo dei diritti della difesa contro gli addebiti notificati dalla Commissione. A tal fine, in entrambe le categorie di casi — quelli ai quali si applicano rispettivamente gli articoli 81 e 82 del trattato CE oppure le disposizioni del regolamento comunitario sulle concentrazioni — l'accesso viene accordato, a richiesta, alle persone, imprese o associazioni d'impresa⁽⁴⁾, a seconda dei casi, alle quali la Commissione ha inviato la comunicazione degli addebiti⁽⁵⁾. (In appresso, «le parti»).

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione relativa alle regole procedurali interne per l'esame delle domande di accesso al fascicolo nei casi di applicazione degli articoli 85 e 86 [ora 81 e 82] del trattato CE, degli articoli 65 e 66 del trattato CECA e del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, GU C 23 del 23.1.1997, pag. 3.

⁽²⁾ GU L 275 del 20.10.2011, pag. 29.

⁽³⁾ In particolare, cause riunite T-25/95 e altre, *Cimenteries CBR SA e altri/Commissione*, Racc. 2000, II-491.

⁽⁴⁾ Nel resto della presente comunicazione, il termine «impresa» comprende le imprese e le associazioni d'impresa. Il termine «persona» include le persone fisiche e giuridiche. Varie entità sono al tempo stesso persone giuridiche e imprese: in tali casi, esse vanno fatte rientrare in entrambe queste accezioni. Lo stesso vale quando una persona fisica è un'impresa ai sensi degli articoli 81 e 82. Nei procedimenti relativi alle concentrazioni, si deve tener conto pure delle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) del regolamento comunitario sulle concentrazioni, anche quando sono persone fisiche. Quando nei procedimenti della Commissione relativi alla concorrenza si trovano coinvolte entità prive di personalità giuridica, che non si configurano neanche come imprese, la Commissione applica i principi stabiliti nella presente comunicazione a seconda dei casi, *mutatis mutandis*.

⁽⁵⁾ Cfr. l'articolo 15, paragrafo 1 del regolamento di applicazione, l'articolo 18, paragrafo 3 del regolamento comunitario sulle concentrazioni e l'articolo 17, paragrafo 1 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

▼B**B. A quali documenti è consentito l'accesso?**

1. *Le componenti del fascicolo istruttorio*
8. In un'indagine in materia di concorrenza, il «fascicolo istruttorio della Commissione» (in appresso indicato come il «fascicolo istruttorio») si compone di tutti i documenti ⁽¹⁾ ottenuti, elaborati e/o riuniti dalla direzione generale Concorrenza della Commissione, nel corso.

▼M1

9. Nel corso delle indagini in materia di concorrenza, la Commissione può ottenere vari documenti, alcuni dei quali, dopo un esame più approfondito, possono risultare non correlati con l'oggetto del caso in questione ⁽²⁾. Questi documenti possono essere rinviiati alle imprese dalle quali provenivano e, una volta rinviiati, non costituiscono più componenti del fascicolo istruttorio.

▼B

2. *Documenti accessibili*
10. Le parti devono avere la possibilità di prendere conoscenza degli elementi figuranti nel fascicolo istruttorio della Commissione, così da poter esprimere con efficacia il loro punto di vista, in base a tali elementi, sulle conclusioni preliminari a cui è giunta la Commissione nella sua comunicazione degli addebiti. A tale scopo, alle parti sarà accordato l'accesso a tutti i documenti che compongono il fascicolo istruttorio della Commissione, secondo la definizione di cui al precedente punto 8, eccettuati i documenti interni, i segreti aziendali di altre imprese e le altre informazioni riservate ⁽³⁾.
11. Se nell'ambito di una procedura è stato commissionato uno studio, i suoi risultati sono accessibili, con le istruzioni relative al contratto d'opera e la metodologia seguita per lo studio stesso. Tuttavia, possono essere necessarie precauzioni per tutelare i diritti di proprietà intellettuale.

3. *Documenti non accessibili***3.1. Documenti interni****3.1.1 Principi generali**

12. I documenti interni non possono essere né incriminanti né assolutori ⁽⁴⁾: essi non fanno parte degli elementi probatori sui quali può basarsi la Commissione nel valutare il caso in

⁽¹⁾ Nella presente comunicazione il termine «documento» comprende tutte le forme di supporto informativo, indipendentemente dal mezzo di memorizzazione. Vi sono compresi anche quei supporti di memorizzazione elettronica dei dati che sono o possono rendersi disponibili.

⁽²⁾ Sentenza nelle cause riunite C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, *Aalborg Portland e altri/Commissione*, EU:C:2004:6, punto 126.

⁽³⁾ Cfr. l'articolo 27, paragrafo 2 del regolamento n. 1/2003, l'articolo 15, paragrafo 2 e l'articolo 16, paragrafo 1 del regolamento di applicazione e l'articolo 17, paragrafo 3 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni. Queste eccezioni sono menzionate anche nella sentenza nella causa T-7/89, *Hercules Chemicals/Commissione*, Racc. 1991, II-1711, punto 54. Il Tribunale ha statuito che non spetta alla sola Commissione decidere quali documenti del fascicolo istruttorio possano essere utili ai fini della difesa (cfr. sentenze nella causa T-30/91 *Solvay/Commissione*, Racc. 1995, II-1775, punti 81-86 e nella causa T-36/91 *ICI/contro Commissione*, Racc. 1995, II-1847, punti 91-96).

⁽⁴⁾ Esempi di documenti interni: progetti, pareri, memorandum o note dei servizi della Commissione o di altre pubbliche autorità interessate.

▼B

questione. Di conseguenza, alle parti non sarà consentito accedere ai documenti interni inclusi nel fascicolo istruttorio della Commissione⁽¹⁾. Poiché tali documenti non hanno valore probatorio, la restrizione dell'accesso ai documenti interni non pregiudica l'esercizio adeguato del diritto di difesa spettante alle parti⁽²⁾.

13. I servizi della Commissione non sono tenuti a redigere il verbale dei colloqui⁽³⁾ svoltisi con ogni persona o impresa. Se la Commissione decide di annotare quanto si è detto nel corso dei colloqui, tali documenti costituiscono l'interpretazione che la Commissione dà dello svolgimento dei colloqui e, di conseguenza, essi sono classificati come documenti interni. Nondimeno, se la persona o l'impresa in questione ha approvato i verbali, questi saranno resi accessibili, previa espunzione di ogni segreto aziendale o altra informazione riservata. Detti verbali approvati fanno parte degli elementi probatori su cui la Commissione può basarsi nella sua valutazione di un caso⁽⁴⁾.
14. Nel caso di uno studio commissionato in attinenza a un procedimento, gli elementi dello scambio di corrispondenza tra la Commissione e il contraente comprendenti la valutazione del lavoro effettuato dal contraente o riguardanti gli aspetti finanziari dello studio costituiscono documenti interni e, di conseguenza, non saranno accessibili.

3.1.2 La corrispondenza con altre pubbliche autorità

15. Un caso particolare di documenti interni consiste nello scambio di corrispondenza tra la Commissione e altre pubbliche autorità e nei documenti interni trasmessi da tali autorità (di Stati membri della CE — «gli Stati membri» — o di paesi terzi). Si indicano qui alcuni esempi di simili documenti non accessibili:
 - lo scambio di corrispondenza tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza negli Stati membri oppure tra tali autorità stesse⁽⁵⁾;
 - lo scambio di corrispondenza tra la Commissione e altre pubbliche autorità degli Stati membri⁽⁶⁾;
 - lo scambio di corrispondenza tra la Commissione e l'Autorità di Sorveglianza dell'EFTA e le pubbliche autorità dei paesi dell'EFTA⁽⁷⁾;

⁽¹⁾ Cfr. l'articolo 27, paragrafo 2 del regolamento n. 1/2003, l'articolo 15, paragrafo 2 del regolamento di applicazione e l'articolo 17, paragrafo 3 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

⁽²⁾ Cfr il precedente punto 1.

⁽³⁾ ► **M1** Cfr. la sentenza del 30 settembre 2003, *Atlantic Container Line e altri/Commissione*, cause riunite T-191/98 e da T-212/98 a T-214/98 (Racc., EU:T:2003:245, punti 349-359). Cfr. anche la comunicazione della Commissione sulle migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE (GU C 308 del 20.10.2011, pag. 6) punto 44. ◀

⁽⁴⁾ Di norma, saranno documenti accessibili anche le dichiarazioni raccolte in ottemperanza all'articolo 19 o all'articolo 20, paragrafo 2, lettera e) del regolamento n. 1/2003 o all'articolo 13, paragrafo 2, lettera e) del regolamento comunitario sulle concentrazioni (cfr. il precedente punto 10).

⁽⁵⁾ Cfr. l'articolo 27, paragrafo 2 del regolamento n. 1/2003, l'articolo 15, paragrafo 2, lettera e) del regolamento di applicazione e l'articolo 17, paragrafo 3 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

⁽⁶⁾ Cfr. l'ordinanza del Tribunale di primo grado nelle cause T-134/94 e altre *NMH Stahlwerke e altri/Commissione*, Racc. 1997, II-2293, punto 36, e T-65/89, *BPB Industries e British Gypsum*, Racc. 1993, II-389, punto 33.

⁽⁷⁾ Nella presente comunicazione, l'indicazione «Stati EFTA» comprende gli Stati dell'EFTA che sono parti dell'accordo SEE.

▼B

- lo scambio di corrispondenza tra la Commissione e le pubbliche autorità di paesi terzi, comprese le autorità garanti della concorrenza, in particolare se la Comunità e il paese terzo hanno concluso un accordo sul carattere riservato delle informazioni che si scambiano ⁽¹⁾.
16. In determinate circostanze eccezionali, si accorda l'accesso a documenti provenienti da Stati membri, dall'Autorità di Sorveglianza dell'EFTA e da Stati dell'EFTA, previa espunzione dei segreti aziendali e di altre informazioni riservate. Al fine di identificare i segreti aziendali e le altre informazioni riservate la Commissione consulta l'organismo da cui proviene il documento prima di accordarne l'accesso.

Si procede in tal senso quando i documenti provenienti da Stati membri contengono elementi a carico delle parti, che la Commissione deve esaminare, oppure rientrano tra gli elementi probatori nell'ambito della procedura d'indagine, come avviene, analogamente, per i documenti provenienti da terzi privati. Queste considerazioni si applicano, in particolare, per quanto riguarda:

- i documenti e informazioni scambiati in ottemperanza all'articolo 12 del regolamento n. 1/2003 e le informazioni trasmesse alla Commissione a norma dell'articolo 18, paragrafo 6 del regolamento n. 1/2003;
- le denunce presentate dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento n. 1/2003.

Viene accordato l'accesso anche ai documenti provenienti dagli Stati membri o dall'Autorità di Sorveglianza dell'EFTA nella misura in cui siano pertinenti alla difesa delle parti relativamente all'esercizio della competenza della Commissione ⁽²⁾.

3.2. Informazioni riservate

17. Il fascicolo istruttorio della Commissione può comprendere anche documenti contenenti due categorie d'informazioni, ossia segreti aziendali e altre informazioni riservate, il cui accesso può essere soggetto a restrizione parziale o totale ⁽³⁾. Quando sia possibile, si concederà l'accesso alle versioni non riservate delle informazioni originali. Quando la riservatezza può essere assicurata soltanto compendiando le informazioni in questione, si concederà l'accesso al compendio. Tutti gli altri documenti saranno accessibili nella forma originale.

⁽¹⁾ Per esempio, l'articolo VIII.2 dell'accordo tra le Comunità europee e il Governo degli Stati Uniti d'America in merito all'applicazione delle loro regole di concorrenza (GU L 95 del 27.4.1995, pag. 47) stabilisce che le informazioni fornite in via riservata nell'ambito dell'accordo devono essere tutelate nella più ampia misura possibile. Tale articolo crea un obbligo di diritto internazionale, vincolante per la Commissione.

⁽²⁾ Nel settore del controllo delle concentrazioni ciò si applica, in particolare, alla comunicazione di rinvio effettuata da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2 del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

⁽³⁾ Cfr. l'articolo 16, paragrafo 1 del regolamento di applicazione e l'articolo 17, paragrafo 3 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni e le sentenze nelle cause T-7/89 *Hercules Chemicals NV/Commissione*, Racc. 1991, II-1711, punto 54, e T-23/99, LR AF 1998 A/S/Commissione, Racc. 2002, II-1705, punto 170.

▼B**3.2.1 *I segreti aziendali***

18. Nell'eventualità che, rendendo pubbliche determinate informazioni riguardanti le attività commerciali di un'impresa, le si possa causare un grave danno, simili informazioni costituiscono segreti aziendali⁽¹⁾. Alcuni esempi d'informazioni relative a un'impresa che possono qualificarsi come segreti aziendali sono le informazioni di ordine tecnico e/o finanziario riguardanti il know-how, i metodi di valutazione dei costi, i segreti ed i processi di produzione, le fonti di approvvigionamento, le cifre relative alla produzione e alle vendite, le quote di mercato, gli elenchi dei clienti e dei distributori, i piani di commercializzazione, la struttura dei costi e dei prezzi e la strategia di vendita.

3.2.2 *Altre informazioni riservate*

19. La categoria delle «altre informazioni riservate» comprende informazioni diverse dai segreti aziendali, che si possono considerare riservate perché, rendendole pubbliche, si danneggerebbe gravemente una persona o un'impresa. A seconda delle circostanze specifiche di ogni singolo caso, può trattarsi d'informazioni provenienti da terzi riguardanti imprese che sono in grado di esercitare una pressione molto considerevole, di natura economica o commerciale, sui loro concorrenti o partner commerciali, clienti o fornitori. Il Tribunale di primo grado e la Corte di giustizia hanno riconosciuto che è legittimo rifiutare di rivelare a tali imprese le lettere fatte pervenire dai loro clienti, perché altrimenti i mittenti potrebbero trovarsi esposti al rischio di misure di ritorsione⁽²⁾. Di conseguenza, il concetto di altre informazioni riservate può comprendere informazioni che potrebbero consentire alle parti d'identificare i denuncianti o altri terzi, i quali hanno invece motivi per voler rimanere anonimi.
20. La categoria delle altre informazioni riservate può comprendere anche segreti militari.

3.2.3 *Criteri per accettare le richieste di riservatezza*

21. Si classificheranno come riservate le informazioni in relazioni alle quali la persona o l'impresa in questione ha presentato una richiesta in tal senso, che è stata accettata dalla Commissione⁽³⁾.
22. Le richieste di riservatezza devono riferirsi a informazioni rientranti nelle descrizioni, indicate più sopra, di che cosa sono i segreti aziendali e le altre informazioni riservate. Sarà necessario addurre i motivi per i quali si chiede che un'informazione sia considerata quale segreto aziendale o altra informazione riservata⁽⁴⁾. Di norma, le richieste di riservatezza possono riguardare soltanto le informazioni che la Commissione ha ottenuto dalla medesima persona o impresa, e non le informazioni provenienti da un'altra fonte.

⁽¹⁾ Sentenza del 18 settembre 1996 nella causa T-353/94, *Postbank NV/Commissione*, Racc. 1996, II-921, punto 87.

⁽²⁾ Le giurisdizioni comunitarie si sono pronunciate su tale questione in casi di presunto abuso di posizione dominante (articolo 82 del trattato CE) (Causa T-65/89, *BPB Industries e British Gypsum*, Racc. 1993, II-389 e causa C-310/93P, *BPB Industries e British Gypsum*, Racc. 1995, I-865) e anche in casi di concentrazioni (causa T-221/95 *Endemol/Commissione*, Racc. 1999, II-1299, punto 69 e causa T-5/02 *Laval/Commissione*, Racc. 2002, II-4381, punto 98 e seguenti).

⁽³⁾ Cfr. il successivo punto 40.

⁽⁴⁾ Cfr. il successivo punto 35.

▼B

23. Di norma, non sono considerate riservate le informazioni riguardanti un'impresa, ma già note al di fuori di essa (nel caso di un gruppo, al di fuori del gruppo) o al di fuori dell'associazione alla quale l'impresa stessa le ha trasmesse⁽¹⁾). Non possono più considerarsi riservate le informazioni che hanno perduto la loro rilevanza commerciale, per esempio per il trascorrere del tempo. Come regola generale, la Commissione presume che non siano più riservate le informazioni riguardanti il fatturato, le vendite e i dati sulla quota di mercato delle parti, e altre informazioni analoghe, se esse risalgono a più di cinque anni prima⁽²⁾.
24. Nei procedimenti di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, il fatto che un elemento delle informazioni sia stato qualificato come riservato non impedisce di renderlo pubblico se tale informazione è necessaria per provare una presunta infrazione («documento probatorio a carico») o potrebbe essere necessaria per scagionare una delle parti («documento assolutorio»). In tal caso, l'esigenza di salvaguardare i diritti di difesa delle parti offrendo il più ampio accesso possibile al fascicolo istruttorio della Commissione può prevalere sull'intento di tutelare le informazioni riservate fornite da altre parti⁽³⁾. Spetta alla Commissione valutare se in ciascuna situazione specifica si applichino tali circostanze. A questo scopo, è necessario valutare tutti gli aspetti pertinenti, tra cui:
- l'importanza dell'informazione per determinare se sia stata commessa o no un'infrazione, e il valore probatorio dell'informazione stessa;
 - il carattere indispensabile o no dell'informazione;
 - il grado di sensitività (in quale misura render pubblica l'informazione possa danneggiare gli interessi della persona o impresa in questione);
 - l'opinione preliminare sulla gravità della presunta infrazione.

Considerazioni analoghe si applicano ai procedimenti nell'ambito del regolamento comunitario sulle concentrazioni, quando la Commissione ritenga necessario, ai fini del procedimento, rendere accessibili tali informazioni⁽⁴⁾.

25. Quando la Commissione intende render pubblica un'informazione, alla persona o impresa in questione sarà data la possibilità di presentare una versione non riservata dei documenti nei quali figura tale informazione. Tale versione dovrà avere il medesimo valore probatorio dei documenti originali⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Tuttavia, i segreti aziendali o le altre informazioni riservate trasmesse alle associazioni commerciali o professionali dai loro membri non perdono il loro carattere riservato nei confronti di terzi e, quindi, possono non essere comunicate ai denunciati. Cfr. la sentenza nelle cause riunite 209-215/78 e 218/78, *Fedetab*, Racc. 1980, pag. 3125, punto 46.

⁽²⁾ Cfr. i successivi punti 35-38, per quanto riguarda la richiesta alle imprese di segnalare le informazioni riservate.

⁽³⁾ Cfr. l'articolo 27, paragrafo 2 del regolamento n. 1/2003 e l'articolo 15, paragrafo 3 del regolamento di applicazione.

⁽⁴⁾ Articolo 18, paragrafo 1 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

⁽⁵⁾ Cfr. il successivo punto 42.

▼B**C. Quando viene accordato l'accesso al fascicolo istruttorio?**

26. Le parti non hanno diritto di accesso al fascicolo istruttorio prima che la Commissione abbia notificato la comunicazione degli addebiti ai sensi delle disposizioni menzionate al precedente punto 1.
1. *Nei procedimenti antitrust ai sensi degli articoli 81 e 82 del trattato*
27. L'accesso al fascicolo istruttorio è accordato a richiesta e, di norma, un'unica volta, dopo che la Commissione ha notificato alle parti la comunicazione degli addebiti, nell'intento di assicurare loro il principio delle armi pari e di tutelarne i diritti di difesa. Quindi, come regola generale, dopo l'invio della comunicazione di addebiti non è accordato l'accesso alle risposte che le altre parti hanno inviato riguardo a tali addebiti.

Tuttavia, una parte può avere accesso ai documenti pervenuti dopo l'invio della comunicazione degli addebiti, nelle fasi successive del procedimento amministrativo, se tali documenti possono costituire nuove prove — di natura incriminante o assolutoria — riguardo agli elementi a carico della parte in questione, addotti dalla Commissione nella comunicazione degli addebiti. Ciò soprattutto se la Commissione intende basarsi su nuovi elementi probatori ⁽¹⁾.

2. *Nei procedimenti ai sensi del regolamento comunitario sulle concentrazioni*
28. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 1 e 3 del regolamento comunitario sulle concentrazioni e dell'articolo 17, paragrafo 1 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni, alle parti notificanti è accordato l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione, a loro richiesta, in ogni fase del procedimento dopo che la Commissione ha notificato la comunicazione degli addebiti, sino al momento in cui viene adito il comitato consultivo. Non è prevista, invece, la possibilità di rendere accessibili i documenti prima che la Commissione abbia inviato all'impresa una comunicazione degli addebiti ai sensi del regolamento comunitario sulle concentrazioni ⁽²⁾.

III. QUESTIONI PARTICOLARI RIGUARDANTI I DENUNCIANTI E LE ALTRE PARTI INTERESSATE

29. Il presente capitolo riguarda le situazioni nelle quali la Commissione può o deve consentire che i ricorrenti nei procedimenti antitrust e le altre parti interessate nei procedimenti relativi a concentrazioni abbiano accesso a determinati documenti figuranti nel fascicolo istruttorio. A prescindere dalla formulazione dei regolamenti di applicazione in materia di antitrust e di concentrazioni ⁽³⁾, si tratta di due situazioni distinte — in termini di estensione, di tempi e di diritti — rispetto all'accesso al fascicolo istruttorio quale è definito nel precedente capitolo della presente comunicazione.

⁽¹⁾ ►M1 Cfr. anche la comunicazione della Commissione sulle migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE (GU C 308 del 20.10.2011, pag. 6) punto 103. ◀

⁽²⁾ Tale questione è trattata nel documento della Direzione generale Concorrenza sulle pratiche migliori della DG COMP nella conduzione dei procedimenti CE relativi al controllo delle concentrazioni. Tale documento è disponibile sul sito web della direzione generale Concorrenza: http://europa.eu.int/comm/competition/index_it.html.

⁽³⁾ Cfr. l'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento di applicazione, dove si parla di «accesso ai documenti» per i denuncianti, e l'articolo 17, paragrafo 2 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni, dove si parla di «accesso al fascicolo» per le altre parti interessate, «nella misura necessaria perché queste possano preparare le loro osservazioni».

▼B**A. Disponibilità dei documenti per i denunciati nei procedimenti antitrust**

30. Il Tribunale di primo grado ha statuito (¹) che i denunciati non hanno i medesimi diritti e garanzie delle parti formanti oggetto di un'indagine. Di conseguenza, i denunciati non possono far valere il diritto di accesso al fascicolo istruttorio quale è stabilito per le parti.
31. Tuttavia, un denunciante che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1 del regolamento di applicazione, è stato informato che la Commissione intende decidere il rigetto della sua denuncia (²), può chiedere l'accesso ai documenti sui quali si è basata la Commissione per la sua valutazione provvisoria (³). Al denunciante può essere consentito di accedere a tali documenti in un'unica occasione, dopo l'invio della lettera con la quale la Commissione l'ha informato della sua intenzione di decidere il rigetto della denuncia.
32. I denunciati non hanno il diritto di accedere ai segreti aziendali e alle altre informazioni riservate ottenute dalla Commissione nel corso dell'indagine (⁴).

B. Disponibilità dei documenti per le altre parti interessate nei procedimenti relativi a concentrazioni

33. In ottemperanza all'articolo 17, paragrafo 2 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni, nei procedimenti relativi alle concentrazioni sarà accordato l'accesso al fascicolo istruttorio, a richiesta, anche alle altre parti interessate che sono state informate degli addebiti, nella misura necessaria perché esse possano preparare le loro osservazioni.
34. Le altre parti interessate sono le parti della proposta concentrazione diverse dalle parti notificanti: per esempio, il venditore e l'impresa che costituisce l'oggetto della concentrazione (⁵).

IV. PROCEDURA PER L'ACCESSO AL FASCICOLO ISTRUTTORIO**A. Procedura preparatoria**

35. Ogni persona che trasmette informazioni od osservazioni in una delle situazioni elencate in appresso o che trasmette alla Commissione altre informazioni nel corso del medesimo procedimento, ha l'obbligo di segnalare con chiarezza ogni elemento informativo che ritenga riservato, indicandone i motivi, e di fornire a parte una versione non riservata, entro la data stabilita dalla Commissione per far conoscere tali opinioni (⁶).

(¹) Cfr. la sentenza nella causa T-17/93 *Matra-Hachette SA/Commissione*, Racc. 1994, II-595, punto 34. Il Tribunale ha statuito che i diritti dei terzi, stabiliti all'articolo 19 del regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962 (sostituito ora dall'articolo 27 del regolamento n. 1/2003), erano limitati al diritto di partecipare al procedimento amministrativo.

(²) Mediante una lettera redatta a norma dell'articolo 7, paragrafo 1 del regolamento di applicazione.

(³) Cfr. l'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento di applicazione.

(⁴) Cfr. l'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento di applicazione.

(⁵) Cfr. l'articolo 11, lettera b) del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

(⁶) Cfr. l'articolo 16, paragrafo 2 del regolamento di applicazione e l'articolo 18, paragrafo 2 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

▼B

a) Nei procedimenti antitrust

- il destinatario di una comunicazione degli addebiti notificatagli dalla Commissione, che esprime la sua opinione su tali addebiti (¹);
- il denunciante che esprime la sua opinione sulla comunicazione degli addebiti elaborata dalla Commissione (²);
- ogni altra persona fisica o giuridica che chiede di essere ascoltata e attesta un interesse sufficiente, oppure che è sollecitata dalla Commissione a esprimere la sua opinione, e la esprime per iscritto o in un'audizione (³);
- il denunciante che esprime la sua opinione sulla lettera con la quale la Commissione lo informa della sua intenzione di decidere il rigetto della denuncia (⁴).

b) Nei procedimenti relativi alle concentrazioni

- le parti notificanti o altre parti interessate che esprimono la loro opinione riguardo alle obiezioni formulate dalla Commissione per adottare una decisione sulla richiesta di deroga alla sospensione di una concentrazione, decisione che incide negativamente su una o più delle parti suddette, oppure riguardo a una decisione provvisoria adottata in merito (⁵);
- le parti notificanti alle quali la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti, le altre parti interessate che sono state informate di tali addebiti o le parti alle quali la Commissione ha comunicato addebiti allo scopo d'infliggere loro un'ammenda o una penalità di mora, che presentano le loro osservazioni sugli addebiti (⁶);
- terze persone che chiedono di essere ascoltate od ogni altra persona fisica o giuridica sollecitata dalla Commissione a esprimere la sua opinione, che la esprime per iscritto o in un'audizione (⁷);
- ogni persona che fornisce informazioni ai sensi dell'articolo 11 del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

36. Inoltre, la Commissione può chiedere alle imprese (⁸), in tutti i casi in cui queste presentano o hanno presentato documenti, di contrassegnare quei documenti o parti di documenti che, a loro parere, contengono segreti aziendali o altre informazioni riservate di loro proprietà, e d'indicare le imprese nei confronti delle quali tali documenti devono considerarsi riservati (⁹).

(¹) A norma dell'articolo 10, paragrafo 2 del regolamento di applicazione.

(²) A norma dell'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento di applicazione.

(³) A norma dell'articolo 13, paragrafi 1 e 3 del regolamento di applicazione.

(⁴) A norma dell'articolo 7, paragrafo 1 del regolamento di applicazione.

(⁵) Articolo 12 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

(⁶) Articolo 13 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

(⁷) A norma dell'articolo 16 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

(⁸) In procedimenti relativi a concentrazioni, i principi stabiliti in questo e nei punti successivi si applicano anche alle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

(⁹) Cfr. l'articolo 16, paragrafo 3 del regolamento di applicazione e l'articolo 18, paragrafo 3 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni. Tale disposizione si applica anche ai documenti raccolti dalla Commissione nel corso di un'ispezione o accertamento, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento di applicazione e degli articoli 20 e 21 del regolamento n. 1/2003.

▼B

37. Per trattare in tempi brevi le richieste di riservatezza di cui al precedente punto 36, la Commissione può fissare una scadenza entro la quale le imprese devono: 1) motivare la loro richiesta di riservatezza per quanto riguarda ogni singolo documento o parte di documento; 2) trasmettere alla Commissione una versione non riservata di tali documenti, nei quali siano stati espunti i brani riservati⁽¹⁾. Nei procedimenti antitrust, le imprese in questione devono fornire anche, entro la scadenza suddetta, la descrizione sommaria di ogni elemento informativo espunto⁽²⁾.
38. Le versioni non riservate e le descrizioni delle informazioni espunte vanno redatte in maniera da consentire a ciascuna parte avente accesso al fascicolo istruttorio di determinare se le informazioni espunte possano essere pertinenti ai fini della loro difesa e, quindi, se vi siano motivi sufficienti per chiedere alla Commissione di accordare l'accesso alle informazioni di cui si è sostenuto il carattere riservato.

B. Trattamento delle informazioni riservate

39. Nei procedimenti antitrust, se l'impresa non si attiene alle disposizioni indicate ai precedenti punti 35-37, la Commissione può presumere che i documenti o dichiarazioni in questione non contengano informazioni riservate⁽³⁾. Di conseguenza, la Commissione può presumere che l'impresa in questione non abbia obiezioni al fatto che i suddetti documenti o dichiarazioni siano resi pubblici nella loro integrità.
40. In entrambe le eventualità di procedimenti antitrust e di procedimenti ai sensi del regolamento comunitario sulle concentrazioni, se la persona o l'impresa in questione soddisfa alle condizioni stabilite ai precedenti punti 35-37, nella misura in cui esse sono applicabili, la Commissione:
- accetta a titolo provvisorio le richieste che appaiono giustificate.; oppure
 - informa la persona o l'impresa in questione di non essere d'accordo, in misura totale o parziale, sulla richiesta di riservatezza, se risulta evidente che la richiesta non è giustificata.
41. La Commissione può revocare, in misura totale o parziale, la sua accettazione provvisoria della richiesta di riservatezza in una fase successiva.
42. Se la Direzione generale Concorrenza non è favorevole sin dall'inizio alla richiesta di riservatezza oppure ritiene di dover revocare la sua accettazione provvisoria di tale richiesta, e intende quindi render pubblica l'informazione, essa accorda alla persona o all'impresa in questione la possibilità di esprimere la propria opinione. In questi casi, la Direzione generale Concorrenza informa per iscritto la persona o l'impresa della sua intenzione di render pubblica l'informazione, ne indica i motivi e fissa una

⁽¹⁾ Cfr. l'articolo 16, paragrafo 3 del regolamento di applicazione e l'articolo 18, paragrafo 3 del regolamento di applicazione del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

⁽²⁾ Cfr. l'articolo 16, paragrafo 3 del regolamento di applicazione.

⁽³⁾ Cfr. l'articolo 16 del regolamento di applicazione.

▼B

scadenza entro la quale la persona o l'impresa può trasmetterle per iscritto la sua opinione. Se dopo la presentazione di tale opinione persiste il disaccordo sulla richiesta di riservatezza, la questione viene trattata dal consigliere auditore, a norma del mandato conferito dalla Commissione ai consiglieri auditori⁽¹⁾.

43. Quando vi è il rischio che un'impresa la quale è in grado di esercitare pressioni economiche e commerciali molto considerevoli sui propri concorrenti o sui propri partner commerciali, clienti o fornitori, adotti contro di loro misure di ritorsione come conseguenza della loro collaborazione nell'indagine effettuata dalla Commissione⁽²⁾, la Commissione stessa protegge l'anonymato degli autori, consentendo l'accesso a una versione non riservata o ad un compendio delle risposte in questione⁽³⁾. Le richieste di anonimato in situazioni di questo tipo, e anche le richieste di anonimato di cui al punto 81 della comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce⁽⁴⁾, saranno trattate come indicato ai precedenti punti 40-42.

C. L'accesso al fascicolo istruttorio

44. La Commissione può decidere che l'accesso al fascicolo istruttorio avvenga secondo una delle seguenti modalità, tenendo in debito conto le capacità tecniche delle parti:

- in forma di uno o più CD-ROM o di ogni altro supporto di memorizzazione elettronica di dati che possa rendersi disponibile in futuro;
- mediante copie dei documenti cartacei accessibili, che saranno spedite per via postale;
- invitando le parti ad esaminare il fascicolo istruttorio accessibile presso gli uffici della Commissione stessa.

La Commissione può optare per una combinazione di questi metodi.

45. Per facilitare il loro accesso al fascicolo istruttorio della Commissione, le parti riceveranno l'elenco dei documenti componenti tale fascicolo, quale è definito al precedente punto 8.
46. È accordato l'accesso alle prove quali esse figurano nel fascicolo istruttorio della Commissione, nella loro forma originale. La Commissione non è tenuta a fornire la traduzione dei documenti componenti il fascicolo⁽⁵⁾.
47. Nel caso che, dopo aver ottenuto l'accesso al fascicolo istruttorio, una parte ritenga che, ai fini della propria difesa, le sia necessario prender conoscenza d'informazioni specifiche non

⁽¹⁾ ► **M1** Cfr. l'articolo 3, punto 7, e l'articolo 8 della decisione 2011/695/UE del presidente della Commissione europea, del 13 ottobre 2011, relativa alla funzione e al mandato del consigliere-auditore per taluni procedimenti in materia di concorrenza (GU L 275 del 20.10.2011, pag. 29). ◀

⁽²⁾ Cfr. il precedente punto 19.

⁽³⁾ Cfr. la causa T-5/02, *Tetra Laval/Commissione*, Racc. 2002, II-4381, punti 98, 104 e 105.

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce presentate alla Commissione ai sensi degli articoli 81 e 82 del trattato CE, GU C 101 del 27.4.2004, pag. 65.

⁽⁵⁾ Cfr. la sentenza nella causa T-25/95 e altri, *Cimenteries*, punto 635.

▼B

accessibili, essa può presentarne alla Commissione la richiesta motivata. Se i servizi della Direzione generale Concorrenza ritengono di non poter accettare la richiesta e la parte è in disaccordo con tale posizione la questione potrà essere risolta dal consigliere auditore, ai sensi del mandato conferito ai consiglieri auditori⁽¹⁾.

▼M1

48. A norma della presente comunicazione, l'accesso al fascicolo istruttorio viene accordato a condizione che le informazioni così ottenute siano utilizzate soltanto ai fini dei procedimenti giudiziari o amministrativi previsti per l'applicazione delle regole dell'Unione in materia di concorrenza⁽²⁾. L'uso di tali informazioni in violazione dei limiti di cui all'articolo 16 *bis* del regolamento (CE) n. 773/2004 è in talune situazioni soggetto a sanzioni a norma del diritto nazionale⁽³⁾. Se l'uso a fini diversi o la violazione dei suddetti limiti avvenissero con l'interessamento di un avvocato esterno, la Commissione può segnalare il fatto, ai fini di un procedimento disciplinare, al foro presso il quale opera l'avvocato in questione.
49. Ad eccezione dei punti 45 e 47, il presente capitolo C si applica allo stesso modo per accordare l'accesso ai documenti ai denunciati (nei procedimenti antitrust) e alle altre parti interessate (nei procedimenti relativi a concentrazioni).

⁽¹⁾ ►M1 Cfr. l'articolo 3, punto 7, e l'articolo 7 della decisione 2011/695/UE del presidente della Commissione europea, del 13 ottobre 2011, relativa alla funzione e al mandato del consigliere-auditore per taluni procedimenti in materia di concorrenza (GU L 275 del 20.10.2011, pag. 29). ◀

⁽²⁾ articolo 16 *bis*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, come modificato dal regolamento (UE) 2015/1348 (GU L 208 del 5.8.2015, pag. 3).

⁽³⁾ Riguardo ai limiti nell'uso di talune categorie di prove nelle azioni per il risarcimento del danno, cfr. gli articoli 7 e 8 della direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea (GU L 349 del 5.12.2014, pag. 1).