

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

28 giugno 2012 (\*)

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti attinenti a un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese – Regolamenti (CEE) n. 4064/89 e (CE) n. 139/2004 – Rifiuto di accesso – Eccezioni relative alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, degli interessi commerciali, delle consulenze legali e del processo decisionale delle istituzioni – Obbligo dell'istituzione interessata di procedere ad un esame concreto e specifico del contenuto dei documenti indicati nella domanda di accesso»

Nella causa C-404/10 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 10 agosto 2010,

**Commissione europea**, rappresentata da B. Smulders, O. Beynet e P. Costa de Oliveira, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

**Repubblica ceca**, rappresentata da M. Smolek e D. Hadroušek, in qualità di agenti,

**Repubblica francese**, rappresentata da J. Gstalter, in qualità di agente,

intervenanti in sede d'impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Éditions Odile Jacob SAS**, con sede in Parigi (Francia), rappresentata da O. Fréget e L. Eskenazi, avocats,

ricorrente in primo grado,

sostenuta da:

**Regno di Danimarca**, rappresentato da S. Juul Jørgensen e C. Vang, in qualità di agenti,

**Regno di Svezia**, rappresentato da K. Petkovska, in qualità di agente,

intervenanti in sede d'impugnazione,

**Lagardère SCA**, con sede in Parigi, rappresentata da A. Winckler, F. de Bure e J.-B. Pinçon, avocats,

interveniante in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. J. Malenovský, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász (relatore) e G. Arestis, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig.ra R. Șereș, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 dicembre 2011,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 giugno 2010, Éditions Jacob/Commissione (T-237/05, Racc. pag. II-2245; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), in quanto quest'ultimo ha annullato parzialmente la decisione D (2005) 3286 della Commissione, del 7 aprile 2005 (in prosieguo: la «decisione controversa»), recante rigetto della domanda della Éditions Odile Jacob SAS (in prosieguo: la «Odile Jacob») volta ad ottenere l'accesso a taluni documenti relativi al procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP.
- 2 Con la sua impugnazione incidentale la Odile Jacob chiede l'annullamento della sentenza impugnata nella parte in cui quest'ultima ha respinto la sua domanda volta all'annullamento della decisione controversa per aver negato l'accesso integrale al parere del servizio giuridico della Commissione, di cui al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata.
- 3 La presente causa si iscrive nel medesimo contesto della causa C-551/10 P nonché delle cause riunite C-553/10 P e C-554/10 P, le quali riguardano il procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione volte ad acquisire le attività editoriali detenute in Europa dalla Vivendi Universal Publishing SA (in prosieguo: la «VUP»).

### **Contesto normativo**

- 4 L'articolo 4 del 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, pag. 43), intitolato «Eccezioni», dispone quanto segue:

«(...)

2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

– gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,

- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,
  - gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,
- a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

4. Per quanto concerne i documenti di terzi, l'istituzione consulta il terzo al fine di valutare se sia applicabile una delle eccezioni di cui ai paragrafi 1 o 2, a meno che non sia chiaro che il documento può o non deve essere divulgato.

(...)

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario».

5 Ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU L 395, pag. 1, e rettifica in JO 1990, L 257, pag. 13), intitolato «Segreto professionale»:

«1. Le informazioni raccolte a norma degli articoli 11, 12, 13 e 18 possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state richieste, per controllo o per l'audizione.

2. Fatti salvi l'articolo 4, paragrafo 3 e gli articoli 18 e 20, la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri, nonché i loro funzionari ed altri agenti sono tenuti a non divulgare le informazioni raccolte a norma del presente regolamento e che, per la loro natura, sono protette dal segreto professionale.

(...))».

6 L'articolo 18, paragrafo 3, del citato regolamento dispone quanto segue:

«La Commissione fonda le proprie decisioni soltanto sulle obiezioni in merito alle quali gli interessati hanno potuto fare osservazioni. Nello svolgimento della procedura i diritti della difesa sono pienamente garantiti. Almeno le parti direttamente interessate possono prendere

conoscenza del fascicolo, rispettando l'interesse legittimo delle imprese a che non vengano divulgati i segreti relativi ai loro affari».

7 L'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione, del 1° marzo 1998, relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al regolamento n. 4064/89 (GU L 61, pag. 1), precisa quanto segue:

«Dopo la comunicazione delle obiezioni alle parti notificanti, la Commissione dà a queste, su richiesta, la possibilità di prendere conoscenza del fascicolo, affinché possano esercitare il loro diritto alla difesa.

La Commissione, su richiesta, dà alle altre parti che sono state informate delle obiezioni la possibilità di prendere conoscenza del fascicolo, nella misura in cui la presentazione delle loro osservazioni lo richieda».

8 L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 447/98 prevede quanto segue:

«Non vengono comunicati o resi accessibili informazioni, e in particolare documenti, che contengano segreti commerciali di persone o imprese, e in particolare delle parti notificanti, delle altre parti interessate e dei terzi, né altre informazioni riservate la cui divulgazione non sia considerata dalla Commissione necessaria ai fini del procedimento né, infine, i documenti interni delle autorità».

9 L'articolo 17 del regolamento (CE) n. 139/2004, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU L 24, pag. 1), intitolato «Segreto professionale», dispone, nei suoi paragrafi 1 e 2:

«1. Le informazioni raccolte in applicazione del presente regolamento possono essere utilizzate soltanto per lo scopo, per l'indagine o per l'audizione per il quale sono state richieste.

2. Fatti salvi l'articolo 4, paragrafo 3, e gli articoli 18 e 20, la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri, nonché i loro funzionari ed altri agenti e le altre persone che lavorano sotto il controllo di dette autorità, così come i funzionari e gli agenti di altre autorità degli Stati membri, sono tenuti a non divulgare le informazioni raccolte a norma del presente regolamento e che, per la loro natura, sono protette dal segreto d'ufficio».

## **Fatti**

10 Le domande di accesso a taluni documenti presentati dalla Odile Jacob sono illustrate come segue nella sentenza impugnata:

«1 Con lettera 27 gennaio 2005, la [Odile Jacob] chiedeva alla Commissione (...), in applicazione del regolamento [n. 1049/2001], l'accesso a più documenti relativi al procedimento amministrativo (in prosieguo: il "procedimento controverso") che ha portato all'adozione della decisione della Commissione 7 gennaio 2004, 2004/422/CE, che dichiara un'operazione di concentrazione compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo sullo Spazio economico europeo (Caso COMP/M.2978 — Lagardère/Natexis/VUP) (GU L 125, pag. 54, in prosieguo: la "decisione di compatibilità") al fine di utilizzarli a sostegno del suo ricorso nella causa T-279/04,

Éditions Odile Jacob/Commissione, pendente dinanzi al Tribunale e intesa all'annullamento della decisione di compatibilità. I documenti considerati erano:

- a) la decisione della Commissione 5 giugno 2003 di aprire un'indagine approfondita sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), del regolamento [n. 4064/89], nel procedimento controverso;
- b) la versione integrale del contratto di cessione firmato il 3 dicembre 2002 dalla Natexis Banques populaires SA, da un lato, e dalla Segex Sarl e dalla Ecrinvest 4 SA, dall'altro;
- c) l'intera corrispondenza tra la Commissione e la Natexis Banques populaires tra il mese di settembre 2002 e la notifica dell'operazione di concentrazione intervenuta il 14 aprile 2003;
- d) l'intera corrispondenza tra la Commissione e la Lagardère SCA [in prosieguo: la "Lagardère"] tra il mese di settembre 2002 e la detta notifica;
- e) il contratto con il quale la Natexis Banques populaires è divenuta proprietaria delle partecipazioni e degli attivi della [VUP], nella Vivendi Universal SA il 20 dicembre 2002;
- f) la promessa di acquisizione della VUP emessa dalla Lagardère nei confronti della Vivendi Universal il 22 ottobre 2002;
- g) tutti i memorandum interni della Commissione vertenti, esclusivamente o no, sull'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 4064/89 all'acquisizione degli attivi della VUP da parte della Natexis SA/Investima 10 SAS, ivi compresi quelli scambiati tra la direzione generale (DG) "Concorrenza" della Commissione e il servizio giuridico di quest'ultima;
- h) l'intera corrispondenza tra la Commissione e la Natexis vertente, esclusivamente o no, sull'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 4064/89 all'acquisizione degli attivi della VUP da parte della Natexis/Investima 10.

2 Con lettera 27 gennaio 2005, la [Odile Jacob] indirizzava alla Commissione una domanda di accesso ad un'altra serie di documenti al fine di utilizzarli a sostegno del suo ricorso nella causa T-452/04, Éditions Odile Jacob/Commissione, pendente dinanzi al Tribunale, intesa a fare annullare la decisione della Commissione 30 luglio 2004 relativa all'autorizzazione della Wendel Investissement SA quale acquirente degli attivi ceduti dalla Lagardère, conformemente alla decisione di compatibilità (in prosieguo: la "decisione di autorizzazione"). I documenti considerati erano i seguenti:

- a) la decisione della Commissione recante autorizzazione del mandatario incaricato di vigilare sul rispetto degli impegni sottoscritti dalla Lagardère all'atto dell'autorizzazione della concentrazione mediante la decisione di compatibilità;
- b) il mandato conferito dalla Lagardère alla Salustro Reydel Management SA per vigilare sul rispetto degli impegni sottoscritti dalla Lagardère all'atto dell'autorizzazione della concentrazione mediante la decisione di compatibilità;

- c) le eventuali domande di modifica della Commissione relative al progetto di mandato e le risposte fornite a tal riguardo dalla Lagardère;
- d) il mandato conferito dalla Lagardère al gestore degli elementi separati dell'attivo (Hold Separate Manager), responsabile della gestione degli attivi conformemente alla decisione di compatibilità;
- e) la decisione della Commissione recante l'autorizzazione del detto gestore;
- f) il progetto d'accordo firmato il 28 maggio 2004 tra la Lagardère e la Wendel Investissement al fine di rilevare gli attivi ceduti;
- g) la lettera indirizzata dalla Lagardère alla Commissione il 4 giugno 2004, con la quale chiede a quest'ultima di autorizzare la Wendel Investissement quale ente che rileva gli attivi ceduti;
- h) la domanda di informazioni indirizzata alla Lagardère dalla Commissione sulla base dell'art. 11 del regolamento n. 4064/89, l'11 giugno 2004, intesa a consentire a quest'ultima di valutare se le condizioni di autorizzazione della società Wendel Investissement erano soddisfatte;
- i) la risposta della Lagardère, in data 21 giugno 2004, a tale domanda di informazioni;
- j) la relazione del mandatario che valuta la candidatura della Wendel Investissement quale acquirente degli attivi ceduti con riferimento ai criteri di autorizzazione, trasmessa alla Commissione il 5 luglio 2004.

3 Con fax 15 febbraio 2005, il direttore generale della DG "Concorrenza" comunicava alla [Odile Jacob] la lettera della Commissione 5 febbraio 2004 che approva la designazione del mandatario e del gestore degli elementi separati di attivo [documenti di cui supra al punto 2, lettere a) ed e)], e la informava che gli altri documenti non potevano esserle trasmessi perché erano coperti dalle eccezioni di cui all'art. 4, n. 2, primo-terzo trattino, e n. 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 e che nessun interesse pubblico prevalente ne giustificava la divulgazione.

4 Con lettera 18 febbraio 2005, la [Odile Jacob] presentava una domanda confermativa (in prosieguo: la "domanda di accesso") vertente sui documenti l'accesso ai quali le era stato rifiutato.

5 Il 14 marzo 2005, il segretario generale della Commissione informava la [Odile Jacob] che il termine di risposta alla sua domanda sarebbe stato prorogato, conformemente all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, fino al 7 aprile 2005, in ragione della complessità della domanda d'accesso e del numero di documenti richiesti».

11 Con la decisione controversa la Commissione ha confermato il suo diniego di accesso ai documenti di cui trattasi del 15 febbraio 2005.

12 In un primo momento, la Commissione ha identificato, in tale decisione, i documenti considerati dalla domanda di accesso e ne ha fornito un elenco dettagliato, salvo per quanto riguarda quelli rientranti sotto il punto 1, lettera d), della sentenza impugnata in quanto la corrispondenza tra la Lagardère e la Commissione ammontava ad una ventina di classificatori e la redazione di un elenco dettagliato avrebbe costituito un onere amministrativo sproporzionato. Peraltro, ha precisato di non detenere il documento figurante al punto 1,

lettera f), della citata sentenza e ha rilevato che i documenti considerati in tal punto, lettera c), includevano quelli figuranti nel medesimo, lettera h).

- 13 Poi, al titolo «Tutela degli obiettivi delle attività di indagine», la Commissione ha precisato, nella citata decisione, che «la totalità dei documenti di cui trattasi è coperta dall'eccezione al diritto di accesso volto a proteggere gli obiettivi delle attività di indagine condotte dalla Commissione (articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001)».
- 14 In applicazione della citata eccezione la Commissione ha negato, nella decisione controversa, l'accesso all'insieme dei documenti richiesti in quanto erano stati comunicati ai servizi della Commissione o da questi redatti nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese. La Commissione ha ritenuto che, nell'ipotesi in cui il Tribunale avesse annullato la decisione di compatibilità, la Commissione sarebbe stata indotta a adottare una nuova decisione e, di conseguenza, a riaprire l'indagine. L'obiettivo di tale indagine sarebbe stato messo a repentaglio se documenti redatti o ricevuti nell'ambito del procedimento di controllo fossero stati resi pubblici in tale fase. Più in generale, la Commissione ha considerato che la divulgazione di informazioni fornite nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione avrebbe pregiudicato il clima di fiducia e di cooperazione tra la Commissione e gli interessati, indispensabile per la raccolta delle informazioni di cui ha bisogno.
- 15 Inoltre, la Commissione ha precisato espressamente, nella decisione controversa, che tale diniego è giustificato in quanto «l'eccezione volta a tutelare l'obiettivo delle attività di indagine si applica ad ogni documento oggetto della domanda».
- 16 La Commissione ha invocato altresì, in tale decisione, l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli interessi commerciali, per giustificare il diniego di accesso ai documenti contemplati al punto 1, lettere b)-e), e h), e al punto 2, lettere b), c) (in parte), d), f), g), i) e j), della sentenza impugnata in quanto contengono informazioni sensibili relative alle strategie commerciali delle imprese interessate, trasmesse da queste ultime alla Commissione ai soli fini del controllo della prevista operazione di concentrazione. La Commissione ha ritenuto che i documenti considerati al punto 1, lettera a), e al punto 2, lettera c), per quanto riguarda una lettera della Commissione indirizzata alla Lagardère, e h), di tale sentenza, tutti da essa redatti, contengano anch'essi informazioni commercialmente sensibili relative alle imprese interessate.
- 17 La Commissione si è avvalsa inoltre dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione per giustificare il diniego dell'accesso a due delle tre note interne della Commissione considerate al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata. L'una è una domanda di parere della direzione generale «Concorrenza» al servizio giuridico, l'altra è una nota redatta per il membro della Commissione incaricato della concorrenza, che riassume lo stato degli atti.
- 18 A tale proposito, la Commissione ha precisato, in tale decisione, che, «[o]ltre al fatto che la divulgazione di tali documenti arrecherebbe pregiudizio all'obiettivo dell'indagine, (...) il processo decisionale stesso sarebbe gravemente pregiudicato se le decisioni interne dei servizi della Commissione relative a tale caso fossero rese pubbliche». Così, essa ha affermato che i suoi servizi devono avere la possibilità di esprimere liberamente i loro punti di vista, senza pressioni esterne, informandone la Commissione al fine di adottare le decisioni.

- 19 La Commissione si è fondata anche, nella citata decisione, sull'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela della consulenza legale, per giustificare il diniego di accesso ad uno dei documenti di cui al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata. Essa ha sottolineato che è essenziale che le consulenze legali possano essere date in piena libertà, obiettività e indipendenza. Ha ritenuto che il servizio legale, se avesse dovuto tener conto della successiva pubblicazione del suo parere, non si sarebbe espresso in tutta indipendenza.
- 20 Per quanto riguarda i documenti provenienti da terzi, la Commissione ha considerato, nella decisione controversa, di non doverli consultare in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001, dal momento che ha ritenuto che una delle eccezioni invocate fosse applicabile e che fosse pertanto chiaro che i documenti di cui trattasi non dovevano essere divulgati.
- 21 La Commissione ha affermato, in tale decisione, di avere esaminato la possibilità di concedere alla Odile Jacob un accesso parziale ai documenti considerati, in forza dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, ma di averla scartata in ragione del grande numero di documenti richiesti e tenuto conto del fatto che la quasi totalità del loro contenuto era coperta dalle eccezioni precedentemente enumerate. L'identificazione delle parti di tali documenti che potevano essere comunicate avrebbe comportato un onere amministrativo sproporzionato rispetto all'interesse del pubblico ad accedere alle parti frammentarie che risulterebbero da una siffatta operazione.
- 22 Peraltro la Commissione ha rilevato, nella citata decisione, che nessun interesse pubblico prevalente giustifica la divulgazione dei documenti considerati, poiché la domanda di accesso è fondata sulla tutela degli interessi della Odile Jacob in una controversia pendente dinanzi al Tribunale, difesa che rientrerebbe in un interesse privato e non pubblico.
- 23 La Commissione ha attirato, nella medesima decisione, l'attenzione sull'esistenza di altre regole specifiche di accesso previste, da un lato, dal regolamento n. 4064/89 e, dall'altro, dalle disposizioni dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale che consentono ad una parte, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale, di chiedere l'adozione di misure di organizzazione del procedimento che possono consistere nel chiedere la produzione di documenti relativi alla causa in corso.
- 24 Infine la Commissione ha rilevato, nella decisione controversa, che il fatto di aver comunicato domande di informazioni fondate sull'articolo 11 del regolamento n. 4064/89, in allegato al suo controricorso nella causa T-279/04, non può significare che essa sia tenuta a divulgare la domanda di informazioni indirizzata alla Lagardère in forza della medesima disposizione, contemplata al punto 2, lettera h), della sentenza impugnata. Essa ha ricordato che i documenti allegati alle memorie presentate alla Corte e al Tribunale vengono comunicati ai soli fini del procedimento di cui trattasi e non sono destinati ad essere resi pubblici, mentre la comunicazione di un documento in forza del regolamento n. 1049/2001 equivale a una pubblicazione di tale documento.
- 25 Successivamente alla decisione controversa, il 5 luglio 2005, la Odile Jacob ha depositato una domanda di misura di organizzazione del procedimento ai sensi dell'articolo 64 del regolamento di procedura nella causa T-279/04, intesa a che il Tribunale ordini alla Commissione di produrre i documenti considerati al punto 1, lettere a)-h), della sentenza impugnata. La Commissione ha comunicato alla Odile Jacob, in allegato alle sue osservazioni su tale domanda, il documento considerato al detto punto, lettera a), cioè la sua decisione del

5 giugno 2003 di aprire un'indagine approfondita sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 4064/89 nel procedimento di cui trattasi.

### **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 26 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 17 giugno 2005, la Odile Jacob ha proposto un ricorso diretto a fare annullare la decisione controversa.
- 27 A sostegno del suo ricorso la Odile Jacob ha sollevato quattro motivi, con i quali si deducono l'assenza di un esame concreto e specifico dei documenti contemplati dalla domanda di accesso, l'errore manifesto di valutazione della Commissione nell'applicazione delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, la violazione del diritto ad un accesso quantomeno parziale ai documenti richiesti nonché la violazione del principio di proporzionalità derivante dall'assenza di ponderazione tra le eccezioni invocate e l'interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti richiesti.
- 28 Con ordinanza del 10 luglio 2009, conformemente agli articoli 65, lettera b), 66, paragrafo 1, e 67, paragrafo 3, terzo comma, del suo regolamento di procedura, il Tribunale ha ingiunto alla Commissione di produrre l'integralità dei documenti richiesti, con eccezione di quelli contemplati al punto 1, lettera f), e al punto 2, lettere a) ed e), della sentenza impugnata, fermo restando che tali documenti non sarebbero stati comunicati né alla Odile Jacob né all'interveniente nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale. A tale richiesta è stato dato seguito dalla Commissione.
- 29 Molti dei documenti con riferimento ai quali, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, la Odile Jacob aveva chiesto l'accesso le sono stati trasmessi dalla Commissione, in tutto o in parte. Il Tribunale ha pertanto considerato che non occorresse più statuire sulla legittimità della decisione controversa nella misura in cui la Commissione ha negato l'accesso ai documenti contemplati al punto 1, lettere a)-c), e al punto 2, lettere h) e j), della sentenza impugnata. La Odile Jacob non ha del resto contestato l'affermazione della Commissione secondo la quale il documento contemplato al punto 1, lettera f), di tale sentenza non era in suo possesso.
- 30 Di conseguenza, il Tribunale ha precisato che l'oggetto della controversia al punto 32 della sentenza impugnata verteva sui documenti contemplati al punto 1, lettere d), e), g) e h), e al punto 2, lettere b)-d), f), g) e i), della sentenza impugnata (in prosieguo: i «documenti controversi»).
- 31 In un primo momento il Tribunale ha esaminato la ricevibilità di uno degli argomenti sollevati in limine dalla Lagardère, in quanto la domanda di accesso controversa doveva essere valutata nello specifico contesto di un procedimento di controllo delle concentrazioni tra imprese. La Lagardère sosteneva, in particolare, che l'accesso al fascicolo nei procedimenti di controllo delle concentrazioni è soggetto a regole specifiche, previste dall'articolo 17 del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, di esecuzione del regolamento n. 139/2004 (GU L 133, pag. 1). Il Tribunale, rilevando che le conclusioni dell'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti, e constatando che tale argomento non era stato sollevato da queste ultime, ha respinto tale argomento in quanto irricevibile.
- 32 Per quanto riguarda la struttura dell'esame dei motivi del ricorso, il Tribunale ha seguito l'ordine delle motivazioni addotte dalla Commissione secondo le quali tutti i documenti

controversi erano coperti dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, e che, inoltre, taluni documenti erano totalmente o parzialmente coperti da altre eccezioni. Quindi, il Tribunale ha esaminato, nei punti 63-97 della sentenza impugnata, la fondatezza dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle citate attività, poi, nei punti 109-129 di tale sentenza, l'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, nei punti 136-145 della citata sentenza, l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale e, infine, nei punti 152-163 della medesima sentenza, l'eccezione relativa alla tutela della consulenza legale.

- 33 Il Tribunale, considerando che il primo ed il secondo motivo erano strettamente connessi, li ha esaminati congiuntamente.
- 34 Dopo aver rammentato la giurisprudenza costante relativa all'obbligo di un esame concreto e specifico delle domande di accesso ai documenti delle istituzioni, il Tribunale ha sottolineato che spettava all'istituzione interessata esaminare, in primo luogo, se il documento oggetto della domanda di accesso rientrasse nell'ambito di applicazione di una delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, in secondo luogo, se la divulgazione di tale documento recasse concreto ed effettivo pregiudizio all'interesse tutelato e, in terzo luogo, in caso affermativo, se il bisogno di tutela si applicasse all'intero documento citato.
- 35 Riprendendo tale analisi in tre tempi, il Tribunale ha esaminato, in primo luogo, se i documenti controversi rientrassero nell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 36 Per i documenti comunicati prima del 14 aprile 2003 ai sensi della procedura informale detta di «prenotifica», il Tribunale ha ritenuto, al punto 67 della sentenza impugnata, che essi debbono considerarsi come rientranti nell'indagine condotta dalla Commissione a titolo del suo controllo dell'operazione di concentrazione, come indicato nella lettera del direttore generale della DG «Concorrenza» del 14 febbraio 2005, che identifica tali documenti come facenti parte del fascicolo relativo a tale indagine, nonché nella decisione controversa, che precisa che l'insieme dei documenti controversi sono stati «redatti o ricevuti nell'ambito del trattamento del procedimento di cui trattasi». Al punto 67 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato espressamente che «tutti i documenti richiesti riguardano effettivamente un'attività di indagine».
- 37 Al punto 70 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato se la citata eccezione fosse ancora applicabile *ratione temporis*.
- 38 Il Tribunale ha rilevato che i documenti controversi erano stati richiesti da Odile Jacob quando l'indagine di cui trattasi era approdata all'adozione di due decisioni della Commissione, cioè la decisione di compatibilità e la decisione di autorizzazione. Tuttavia, il Tribunale ha parimenti evidenziato che tali decisioni non erano ancora definitive, tenuto conto dei due ricorsi, vale a dire le cause T-279/04 e T-452/04, pendenti dinanzi al Tribunale e intesi al loro annullamento.
- 39 Ai punti 76 e 77 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che il fatto di ammettere che i documenti controversi possano sempre essere coperti dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, fintantoché le decisioni di compatibilità e di autorizzazione adottate a seguito della indagine di cui trattasi non siano

definitive, equivarrebbe ad assoggettare l'accesso a tali documenti ad un evento aleatorio, futuro ed eventualmente lontano. Pertanto, il Tribunale ha ritenuto che i documenti controversi non rientrassero più, all'atto dell'adozione della decisione controversa, nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

- 40 Il Tribunale ha aggiunto, nei punti 78 e 82 della sentenza impugnata, che, anche ammesso che detti documenti siano stati tali da rientrare nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, non risulterebbe in alcun modo dagli argomenti della decisione impugnata, troppo vaghi e generici e che «non poggiano su alcun elemento proprio alla fattispecie», che la Commissione abbia operato un esame concreto e specifico dei documenti controversi. Secondo il Tribunale, lo stesso ragionamento potrebbe applicarsi a tutti i documenti forniti nell'ambito di qualsiasi procedura di controllo di una concentrazione tra imprese, poiché la motivazione astratta e generica della decisione controversa non fa riferimento al contenuto dei documenti controversi.
- 41 Per quanto riguarda l'intera corrispondenza tra la Commissione e la Lagardère tra il mese di settembre 2002 e la notifica dell'operazione di concentrazione, il Tribunale, disattendendo gli argomenti della Commissione, ha ritenuto che, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, le disposizioni relative all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione si applicassero a tutti i documenti in possesso di tale istituzione e che i documenti in materia di controllo delle concentrazioni non si sottraessero a tale disposizione. A tale titolo, il Tribunale ha considerato che la Commissione era tenuta ad assicurarsi, mediante un esame concreto ed effettivo di ciascun documento controverso, che questo fosse manifestamente coperto dall'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine. Quindi, la Commissione non poteva sottrarsi a tale obbligo procedendo ad un esame in abstracto di tale documento.
- 42 Sull'argomento della Commissione, attinente all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, a tenore del quale «le informazioni raccolte in applicazione del [detto] regolamento possono essere utilizzate soltanto per lo scopo, per l'indagine o per l'audizione per il quale sono state richieste», il Tribunale ha rilevato, al punto 89 della sentenza impugnata, che tale disposizione, la cui formulazione è simile a quella della disposizione del regolamento n. 4064/89, applicabile alla presente fattispecie, riguardava il modo in cui la Commissione può utilizzare le informazioni fornite e non disciplinerebbe l'accesso ai documenti garantito dal regolamento n. 1049/2001.
- 43 Il Tribunale ha precisato, al citato punto, che tale disposizione «non può essere interpretata come di ostacolo all'esercizio del diritto di accesso ai documenti garantito dall'art. 255 CE e dal regolamento n. 1049/2001. Inoltre, deve essere letta alla luce del n. 2 dell'art. 17 del regolamento n. 139/2004, il quale esclude unicamente la divulgazione delle informazioni "che per la loro natura sono protette dal segreto d'ufficio". Le imprese notificanti dovevano pertanto mettere in conto che le informazioni raccolte non coperte dal segreto d'ufficio sarebbero state divulgate».
- 44 Al punto 90 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che, «secondo la giurisprudenza, nella misura in cui il pubblico ha un diritto di accesso ai documenti che contengono determinate informazioni, tali informazioni non possono essere considerate come protette, per loro natura, dal segreto d'ufficio (sentenza del Tribunale 30 maggio 2006, causa T-198/03, Bank Austria Creditanstalt/Commissione, Racc. pag. II-1429, punto 74). L'obbligo del segreto d'ufficio non riveste pertanto una portata tale da poter giustificare un diniego generale

ed astratto di accesso ai documenti trasmessi nell'ambito della notifica di una concentrazione. Certo né l'art. 287 CE, né i regolamenti n. 4064/89 e n. 139/2004 indicano in modo tassativo quali informazioni siano coperte, per la loro natura, dal segreto d'ufficio. Dalla formulazione dell'art. 17, n. 2, di tali regolamenti risulta tuttavia che non necessariamente tutte le informazioni raccolte sono coperte dal segreto d'ufficio. Pertanto, la valutazione del carattere riservato di una informazione necessita una ponderazione tra, da un lato, gli interessi legittimi che ostano alla sua divulgazione e, dall'altro lato, l'interesse generale che vuole che le attività delle istituzioni comunitarie si svolgano nel modo più trasparente possibile (v., in questo senso, sentenz[e] del Tribunale Bank Austria Creditanstalt/Commissione, cit., punto 71, e 12 ottobre 2007, causa T-474/04, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Commissione, Racc. pag. II-4225, punti 63-66)».

- 45 Al punto 91 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che, «[p]rocedendo all'esame concreto e specifico dei documenti richiesti, conformemente all'art. 4, n. 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la Commissione è pertanto in grado di assicurare l'effetto utile delle disposizioni applicabili in materia di concentrazione, in piena coerenza con il regolamento n. 1049/2001. Da ciò consegue che l'obbligo del segreto d'ufficio, risultante dall'art. 287 CE e dall'art. 17 dei regolamenti n. 4064/89 e n. 139/2004, non è tale da dispensare la Commissione dall'esame concreto di ogni documento in considerazione, richiesto dall'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001».
- 46 Ritenendo che la Commissione abbia commesso un errore di diritto nel negare l'accesso ai documenti controversi in quanto erano coperti dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale ha considerato che la decisione controversa fosse viziata da illegittimità su tale punto.
- 47 Il Tribunale ha tuttavia rilevato, nel punto 99 della sentenza impugnata, che tutti i documenti controversi, l'accesso ai quali è stato negato dalla Commissione a titolo dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, restavano idonei ad essere coperti da una delle altre eccezioni al diritto di accesso previste dal regolamento n. 1049/2001.
- 48 Di conseguenza, il Tribunale ha esaminato se tali documenti potessero essere coperti da altre eccezioni al diritto di accesso previste nel citato regolamento, quali la tutela degli interessi commerciali, la tutela del processo decisionale o la tutela delle consulenze legali.
- 49 Per quanto riguarda l'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali, il Tribunale ha ritenuto, nei punti 113-119 della sentenza impugnata, che i documenti controversi, sebbene tali, in ragione del loro stesso oggetto, da contenere informazioni relative alle strategie commerciali delle imprese interessate, non potevano essere considerati come rientranti per loro natura in tale eccezione, in quanto il pubblico ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni. Di conseguenza, il Tribunale ha statuito che la Commissione era tenuta ad assicurarsi, attraverso un esame concreto e specifico del contenuto di ciascun documento controverso, che esso fosse coperto dall'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001, per poterne negare l'accesso.
- 50 Per quanto riguarda la consultazione dei terzi, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del citato regolamento, il Tribunale ha rilevato, nei punti 125-127 della sentenza impugnata, che l'assenza di consultazione dei terzi autori dei documenti è conforme al regolamento n. 1049/2001 solo se trova chiara applicazione ai documenti di cui trattasi una delle eccezioni previste dal citato regolamento. Orbene, il Tribunale ha ritenuto che tale non fosse il caso

nella specie, a proposito delle eccezioni relative alla tutela delle attività di indagine nonché alla tutela degli interessi commerciali.

- 51 Sull'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, il Tribunale ha considerato, nei punti 138-143 della sentenza impugnata, che la nota del 10 febbraio 2002 della DG «Concorrenza» al servizio giuridico della Commissione e la nota del 4 novembre 2002 che riassume lo stato degli atti contenevano riflessioni per uso interno facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari e, a tal titolo, rientravano pertanto effettivamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001. Ritenendo che gli argomenti invocati dalla Commissione fossero generici e astratti, il Tribunale ha considerato che l'istituzione di cui trattasi non aveva dimostrato che l'accesso ai citati documenti potesse arrecare concreto ed effettivo pregiudizio alla tutela del processo decisionale della Commissione e che la divulgazione di tali documenti avrebbe avuto un impatto sostanziale su tale stesso processo decisionale.
- 52 Infine, sull'eccezione relativa alla tutela delle consulenze legali, il Tribunale ha ritenuto, al punto 154 della sentenza impugnata, che il parere del servizio giuridico della Commissione del 10 ottobre 2002 rientrasse effettivamente nell'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 53 Ai sensi dei punti 159 e 160 della sentenza impugnata, esisteva un rischio ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico che la divulgazione del citato parere costituisse un pregiudizio per l'attività futura del servizio giuridico della Commissione, in particolare nel contenzioso dinanzi al Tribunale, e che, per il futuro, tale medesimo servizio facesse prova di prudenza e circospezione nella redazione di siffatte note al fine di non incidere sulla capacità decisionale della Commissione nelle materie dove essa interviene in qualità di amministrazione.
- 54 Inoltre, il Tribunale ha rilevato che la divulgazione dei pareri del servizio giuridico della Commissione rischiava di mettere tale istituzione in una situazione delicata, di pregiudicare considerevolmente la libertà di opinione del citato servizio e la sua capacità di difendersi in maniera efficace dinanzi al giudice dell'Unione, su un piano di parità con gli altri rappresentanti legali delle diverse parti nel procedimento giudiziario, nonché di indebolire la posizione definitiva della Commissione e il processo decisionale interno di quest'ultima.
- 55 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto l'argomento della Odile Jacob secondo la quale la divulgazione del parere del servizio giuridico di cui al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata non arrecherebbe pregiudizio alla tutela della consulenza legale.
- 56 Il Tribunale ha poi esaminato, nei punti 167-176 della sentenza impugnata, il terzo motivo, vertente sulla violazione del diritto ad un accesso quantomeno parziale ai documenti controversi.
- 57 Secondo il Tribunale, un esame concreto e specifico si impone parimenti nell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001. L'istituzione interessata può esimersi dall'effettuare tale esame solo dopo aver effettivamente vagliato tutte le alternative disponibili ed avere spiegato in modo circostanziato le ragioni per le quali tali alternative implicano, a loro volta, un carico di lavoro irragionevole. Poiché la Commissione non ha proceduto in tal modo, il Tribunale ha considerato che la decisione controversa dovesse essere parimenti annullata per tale motivo.

58 Infine, sul quarto motivo, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, il Tribunale, nei punti 189-196 della sentenza impugnata, ha esaminato se esistesse un interesse pubblico prevalente tale da giustificare la divulgazione del parere del servizio giuridico della Commissione di cui trattasi, secondo le prescrizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima frase, del regolamento n. 1049/2001.

59 Dopo aver esaminato i diversi argomenti della Odile Jacob relativi alla difesa dei suoi interessi nell'ambito di un ricorso giurisdizionale, al mantenimento di una concorrenza non falsata sui mercati editoriali in Francia e al rischio di elusione delle norme relative al controllo delle concentrazioni tra imprese, il Tribunale ha respinto la totalità di tali argomenti considerando che non esistesse alcun interesse pubblico prevalente a giustificare la divulgazione del parere giuridico di cui trattasi.

60 Sulla base di tutto quanto precede il Tribunale, come emerge dal punto 197 della sentenza impugnata, ha annullato la decisione controversa, in quanto quest'ultima ha negato l'accesso, integrale e parziale, all'insieme dei documenti richiesti, ad eccezione del parere giuridico di cui al punto 1, lettera g), di tale sentenza.

### **Procedimento dinanzi alla Corte**

61 Con atto depositato il 10 agosto 2010 presso la cancelleria della Corte, la Commissione proponeva domanda di provvedimenti urgenti, diretta ad ottenere la sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata fino alla pronuncia della Corte sull'impugnazione.

62 Considerando che la Commissione non aveva dimostrato l'esistenza di un danno grave e irreparabile e che, di conseguenza, la domanda di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata non soddisfaceva il requisito dell'urgenza, il presidente della Corte, con ordinanza del 31 gennaio 2011, ha respinto tale domanda di provvedimenti urgenti.

63 Con ordinanza del presidente della Corte del 2 febbraio 2011, il Regno di Danimarca e il Regno dei Svezia sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Odile Jacob e la Repubblica ceca è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

64 Con ordinanza del presidente della Corte del 29 giugno 2011, la Repubblica francese è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione e a presentare le sue osservazioni nel corso della fase orale del procedimento.

### **Conclusioni delle parti**

65 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata, nella parte in cui quest'ultima annulla parzialmente la decisione controversa;
- respingere il ricorso di annullamento proposto dinanzi al Tribunale dalla Odile Jacob e statuire in via definitiva sulle questioni che sono oggetto della presente impugnazione, e
- condannare la Odile Jacob alle spese sostenute dalla Commissione sia in primo grado che in occasione della presente impugnazione.

66 La Odile Jacob chiede, nella sua comparsa di risposta e impugnazione incidentale, che la Corte voglia:

- respingere l’impugnazione della Commissione in quanto parzialmente irricevibile e, in ogni caso, infondata, e
- annullare la sentenza impugnata nella parte in cui quest’ultima ha respinto la sua domanda volta all’annullamento della decisione controversa in quanto nega l’accesso integrale al parere del servizio giuridico della Commissione di cui al punto 1, lettera g), della citata sentenza.

67 La Repubblica ceca e la Repubblica francese sostengono le conclusioni della Commissione. Il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia sostengono le conclusioni della Odile Jacob.

68 La Lagardère chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata, nella parte in cui quest’ultima annulla parzialmente la decisione controversa;
- respingere il ricorso incidentale e il ricorso della Odile Jacob proposto dinanzi al Tribunale, e
- condannare la Odile Jacob alla totalità delle spese relative ai due gradi di giudizio.

### **Sull’impugnazione**

69 Nella sua impugnazione, la Commissione solleva due motivi, il primo dei quali attiene ad un errore di interpretazione del regolamento n. 1049/2001, in quanto il Tribunale ha omesso di prendere in considerazione, ai fini dell’interpretazione delle eccezioni previste dall’articolo 4 di tale regolamento, le disposizioni del regolamento n. 4064/89.

70 Il secondo motivo, che si articola in cinque parti, attiene ad un’interpretazione erranea dell’articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001. La prima parte fa riferimento all’obbligo di procedere ad un esame concreto e specifico di ciascun documento oggetto di una domanda di accesso. La seconda parte riguarda un’errata interpretazione dell’articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, di tale regolamento, attinente all’eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine. La terza parte attiene ad un’errata interpretazione dell’articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del citato regolamento, riguardante l’eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali. La quarta parte si riferisce ad un’interpretazione errata dell’articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del medesimo regolamento, riguardante l’eccezione legata alla tutela del processo decisionale. La quinta parte si fonda su un’interpretazione erranea dell’articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, relativo al diritto di accesso parziale.

71 All’inizio del suo ricorso, la Commissione, facendo riferimento alla decisione controversa, rammenta le eccezioni che coprono i documenti controversi e che hanno giustificato il rigetto della domanda di accesso. Queste ultime sono previste dalle seguenti disposizioni:

- l'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativo alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, che si applica alla totalità dei documenti controversi;
- l'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, di tale regolamento, relativo alla tutela degli interessi commerciali, il quale si applica ai documenti previsti nei punti 1, lettere d), e) e h), e 2, lettere b), c), in parte, d), f), g) e i), della sentenza impugnata;
- l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del citato regolamento, relativo alla tutela del processo decisionale dell'istituzione, il quale si applica a due delle tre note interne della Commissione previste nel punto 1, lettera g), della sentenza impugnata;
- l'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del medesimo regolamento, relativo alla tutela delle consulenze legali, il quale si applica al parere del servizio giuridico della Commissione di cui al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata.

#### *Argomenti delle parti*

Sull'errata interpretazione del regolamento n. 1049/2001 attinente alla mancata presa in considerazione delle disposizioni del regolamento n. 4064/89

- 72 Secondo la Commissione, il Tribunale non ha proceduto ad un'interpretazione e ad un'applicazione coerenti del regolamento n. 1049/2001, il che conduce a una contraddizione con le disposizioni relative alla procedura di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese e contrasta con la volontà del legislatore dell'Unione. Tale regolamento costituirebbe una norma generale che si applica a tutti i documenti in possesso delle istituzioni. Così, le eccezioni al diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni sarebbero state formulate in termini ampi al fine di proteggere gli interessi pubblici o privati e di essere applicate nelle situazioni più disparate che possono presentarsi nella realtà. Tali eccezioni dovrebbero dunque essere interpretate in modo tale da proteggere gli interessi legittimi pubblici o privati in ogni ambito di attività delle istituzioni e, più particolarmente, qualora tali interessi beneficino di una tutela esplicita in forza di altre disposizioni del diritto dell'Unione, quali il regolamento n. 4064/89.
- 73 La Corte avrebbe già avuto occasione di interpretare il regolamento n. 1049/2001, articolandolo con altri atti giuridici applicabili, nella sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Racc. pag. I-5885), e Commissione/Bavarian Lager (C-28/08 P, Racc. pag. I-6055). Orbene, la sentenza impugnata avrebbe creato una contraddizione nell'applicazione di tali norme a titoli diversi.
- 74 L'equilibrio del regolamento n. 4064/89 sarebbe stato quindi rimesso in discussione da parte del Tribunale. L'obbligo di fornire precisioni e informazioni imposto alle imprese nonché gli ampi poteri di indagine della Commissione sarebbero compensati dalle disposizioni di tutela rafforzata previste dal citato regolamento e dal regolamento n. 802/2004, che lo attua. Le garanzie di tutela avrebbero lo scopo di consentire, da un lato, il buon funzionamento del sistema di controllo delle concentrazioni tra imprese nell'interesse pubblico e, dall'altro, di garantire gli interessi legittimi delle imprese coinvolte a che le informazioni da esse trasmesse alla Commissione siano utilizzate ai soli fini dell'indagine e a che le informazioni riservate non siano divulgate, preservandole allo stesso tempo dall'ingerenza dell'autorità pubblica nella loro attività privata.

- 75 Secondo la Commissione, l'obbligo del segreto d'ufficio, contenuto nell'articolo 339 TFUE e ripreso nell'articolo 17 del regolamento n. 4064/89, ha la finalità di non pregiudicare i segreti e gli altri interessi commerciali delle imprese, ma anche di garantire loro i diritti della difesa. Tale interpretazione sarebbe fondata sulle sentenze del 16 luglio 1992, *Asociación Española de Banca Privada e a.* (C-67/91, Racc. pag. I-4785); del 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Racc. pag. I-8375), nonché del 14 febbraio 2008, *Varec* (C-450/06, Racc. pag. I-581).
- 76 La Commissione evidenzia che le informazioni fornite dalle imprese parti a un'operazione di concentrazione fanno parte delle loro attività private e sono in quanto tali soggette al rispetto delle disposizioni dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei dritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Il diritto di accesso ai documenti del fascicolo in materia di concentrazione tra imprese sarebbe riconosciuto unicamente alle parti direttamente interessate dal procedimento, ad eccezione dei documenti coperti dal segreto commerciale e, se del caso, ad altre persone fisiche o giuridiche che dimostrino di avervi sufficiente interesse, conformemente all'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89. Qualsiasi altro richiedente che non dimostri un siffatto interesse otterrebbe il diniego di accesso ai documenti del fascicolo, su tale unica base e senza altra motivazione.
- 77 Quindi, nella sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe deliberatamente omissso di tener conto del regime previsto dai regolamenti n. 4064/89 e n. 802/2004.
- 78 Conferendo al regolamento n. 1049/2001 il primato su ogni altra norma giuridica, non solo sul regolamento n. 4064/89, bensì anche sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché sulla Convenzione europea per la salvaguardia dei dritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il Tribunale avrebbe violato il diritto dell'Unione.
- 79 La Lagardère considera che il Tribunale abbia respinto a torto, nei punti 33-38 della sentenza impugnata, l'argomento attinente all'applicazione esclusiva delle norme relative all'accesso al fascicolo previste nell'ambito del controllo delle operazioni di concentrazione.
- 80 A sostegno dell'impugnazione, la Repubblica ceca evidenzia che il principio dell'accesso ai documenti delle istituzioni non è un principio assoluto e che è soggetto a taluni limiti, come il rispetto del segreto d'ufficio o del segreto commerciale delle parti al procedimento. Di conseguenza, sarebbe necessario che l'accesso ai documenti che contengono informazioni sia riservato ai richiedenti interessati «in misura determinata» e che hanno dimostrato di possedere un interesse sufficiente ai sensi del regolamento n. 4064/89. La Repubblica ceca fa valere che, in materia di operazioni di concentrazione tra imprese, il fatto di consentire l'accesso a taluni documenti potrebbe avvantaggiare considerevolmente i concorrenti dell'impresa, parti nel procedimento, sul mercato.
- 81 La Odile Jacob rileva che il motivo attinente all'applicazione delle disposizioni del regolamento n. 4064/89 è sollevato per la prima volta nella fase dell'impugnazione e deve, pertanto, essere considerato irricevibile. Tale società evidenzia che il comportamento della Commissione nella presente istanza è paradossale, in quanto tale istituzione aveva completamente ignorato l'applicabilità di tale regolamento quando ha deciso di produrre taluni documenti, in modo selettivo, dinanzi al Tribunale o quando ha trattato le domande di accesso ai documenti di cui trattasi.

- 82 In subordine, la Odile Jacob rileva che il primo motivo è, comunque, manifestamente infondato. La Commissione applicherebbe in modo errato il principio dell'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione a sostegno della sua argomentazione. I lavori preparatori relativi al regolamento n. 1049/2001 contraddirebbero la valutazione della Commissione sull'articolazione tra quest'ultimo e i regolamenti specifici in materia di accesso ai documenti. I principi stabiliti dal citato regolamento verrebbero meno unicamente qualora norme specifiche prevedessero un accesso più ampio, e non viceversa. Il diritto della concorrenza non sarebbe un regime derogatorio volto a limitare le disposizioni del regolamento n. 1049/2001. I regolamenti relativi alle operazioni di concentrazione tra imprese e quelli relativi al diritto di accesso non sarebbero contraddittori e il Tribunale avrebbe correttamente stabilito un equilibrio tra di essi.
- 83 Secondo la Odile Jacob occorre distinguere, nell'accesso ai documenti riguardanti inchieste relative alle operazioni di concentrazione tra imprese, i rapporti tra la Commissione e le imprese interessate dall'indagine e i rapporti tra la Commissione e i terzi. In tali primi rapporti, il regolamento n. 4064/89 garantirebbe alle imprese oggetto di tali indagini la protezione dei loro diritti della difesa. Nei secondi rapporti, la Commissione sarebbe soggetta ad un obbligo di trasparenza in forza del regolamento n. 1049/2001. Tali due obblighi mirerebbero allo stesso scopo, quello di assicurare i limiti della legittimità all'azione della Commissione. Non sussisterebbe alcuna analogia, come intenderebbe applicare la Commissione, tra il caso di specie e la fattispecie che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Bavarian Lager, citata supra.
- 84 Il Regno di Svezia sottolinea, a sostegno della Odile Jacob, che il fatto che una normativa speciale preveda altre regole di accesso ai documenti delle istituzioni non significa che tali regole debbano prevalere automaticamente su quelle del regolamento n. 1049/2001. Tenuto conto dell'insieme delle norme in materia di segreto, una siffatta interpretazione ridurrebbe considerevolmente l'importanza di tale regolamento e contrasterebbe con il principio della maggior trasparenza possibile delle attività delle istituzioni, contenuto negli articoli 1 TUE, 15 TFUE e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e priverebbe il citato regolamento della sua ratio e dei suoi effetti.
- 85 Il Regno di Svezia rileva che le succitate sentenze Asociación Española de Banca Privada e a. nonché Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione precisano che la limitazione di utilizzo delle informazioni raccolte nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, unitamente all'obbligo del segreto d'ufficio, mira a tutelare i diritti della difesa delle imprese. Tale limitazione impedirebbe alla Commissione di servirsi, in ogni altro contesto, delle informazioni utilizzate dalle imprese nell'ambito di un siffatto procedimento. Per contro, come sottolineerebbe il Tribunale, tale limitazione non avrebbe alcun altro scopo che quello di limitare il diritto della Commissione a servirsi essa stessa dei dati interessati dalla citata limitazione, e non riguarderebbe il diritto del pubblico di venire a conoscenza dei documenti. Non occorrerebbe tener conto dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 4064/89 nell'interpretazione delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001.
- 86 Inoltre, secondo il Regno di Svezia, l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 4064/89, relativo all'obbligo di rispetto del segreto d'ufficio, e l'articolo 18, paragrafo 3, di tale regolamento, il quale tutela i diritti della difesa delle parti, non potrebbero nemmeno essere intesi nel senso che possono condurre ad accordare alle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 un'interpretazione più ampia di quella che emerge dalla formulazione dell'articolo 4 di tale ultimo regolamento.

Sull'errata interpretazione dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001

– Sulla prima parte del secondo motivo, attinente all'obbligo di esame concreto e specifico di ogni documento interessato

87 Con la prima parte del secondo motivo, la Commissione contesta l'obbligo di procedere ad un esame concreto e specifico della totalità dei documenti controversi, stabilito nella sentenza impugnata.

88 Sostenuta dalla Lagardère, essa considera che la citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, la quale si applica in materia di aiuti di Stato, è trasponibile ad un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in quanto tale sentenza stabilisce una presunzione generale secondo la quale la divulgazione dei documenti del fascicolo arrecherebbe pregiudizio, in linea di principio, alla tutela degli obiettivi dell'indagine.

89 Essa rileva che occorrerebbe ammettere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale l'accesso ai documenti che non sono accessibili ai terzi estranei alla procedura interessata arrecherebbe pregiudizio, in linea di principio, alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine. Documenti di tal tipo sarebbero accessibili unicamente nel caso in cui non fossero coperti da tale presunzione o qualora sussista un interesse pubblico prevalente che ne giustifichi la divulgazione in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

90 La Odile Jacob, basandosi sul ragionamento del Tribunale, considera che la prima parte del secondo motivo sia infondata. Un esame concreto e specifico di ciascun documento costituirebbe una soluzione di principio che deve applicarsi a tutte le eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, anche in materia di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. Il fatto che la Commissione sia in possesso di informazioni strettamente riservate non esimerebbe in alcun modo quest'ultima dall'obbligo di procedere a tale esame concreto e specifico, anche solo al fine di determinare quali di tali documenti non contengono informazioni riservate e possono, se del caso, essere oggetto di accesso totale o parziale.

91 La Odile Jacob considera che il riferimento alla citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau non è pertinente in una causa relativa a un'operazione di concentrazione tra imprese in quanto, in materia di aiuti di Stato, di cui si tratta in tale sentenza, gli interessati non godono di alcun diritto di accesso ai documenti del fascicolo amministrativo della Commissione, il che non avviene in materia di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese in quanto gli articoli 17 e 18 del regolamento n. 4064/89 autorizzano un siffatto accesso. Inoltre, nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, una parte dell'aiuto in questione sarebbe stato oggetto di esame da parte della Commissione, di modo che l'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine avrebbe potuto ancora essere invocata.

– Sulla seconda parte del secondo motivo, attinente ad un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 riguardante l'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine

92 La Commissione fa valere che l'indagine cui si riferiscono i documenti controversi non poteva essere considerata conclusa, dal momento che la validità delle decisioni di compatibilità e di autorizzazione era stata contestata e che, in caso di annullamento di tali decisioni, la

Commissione doveva riaprire la sua indagine. Quindi, sarebbe *contra legem* la conclusione del Tribunale, al punto 77 della sentenza impugnata, secondo la quale i documenti controversi non rientravano più, all'atto dell'adozione della decisione controversa, nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

93 Emergerebbe dalla citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau che la citata eccezione può continuare ad essere applicata e giustificare un diniego generale di accesso ai documenti, senza che sia necessario procedere ad un esame concreto dopo l'adozione della decisione della Commissione che pone fine a tale indagine. Infatti, la citata sentenza non distinguerebbe la fase di avanzamento di procedimenti tra inchieste in corso e inchieste concluse.

94 La Commissione considera che la sentenza impugnata, nella sua interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, disattende lo scopo di tale disposizione e conduce ad un paradosso in materia di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. Mentre l'accesso al fascicolo sarebbe negato, a titolo delle norme sulla concorrenza, senza alcun esame dei documenti, ai terzi che non dimostrano di avere un «interesse sufficiente» nel procedimento, tale medesimo accesso potrebbe essere negato ad un membro del pubblico unicamente in base ad un esame concreto e dettagliato del contenuto dei documenti di cui trattasi unito ad una motivazione circostanziata, il che snaturerebbe completamente la struttura del procedimento in tale materia.

95 La Odile Jacob rileva che gli argomenti che sono sollevati nell'ambito della seconda parte del secondo motivo riprendono sostanzialmente gli argomenti già sviluppati dalla Commissione in primo grado e nell'ambito della prima parte del secondo motivo.

96 La Odile Jacob fa valere che i regolamenti n. 4064/89 e n. 1049/2001 non sono contraddittori per quanto riguarda l'accesso di terzi ai fascicoli. Tali due regolamenti prevedono che un «terzo» qualunque non possa né beneficiare di un diritto assoluto di accesso né ottenere un diniego assoluto.

– Sulla terza parte del secondo motivo, attinente ad un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 riguardante l'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali

97 La Commissione contesta l'interpretazione fornita dal Tribunale dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001 riguardante l'eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali. La Commissione fa valere che, per sua natura, un'operazione di concentrazione tra imprese richiede la trasmissione di un gran numero di informazioni, strettamente confidenziali, alle quali si applica l'obbligo del segreto d'ufficio previsto nell'articolo 339 TFUE e nell'articolo 17 del regolamento n. 4064/89. Di conseguenza, nel caso di specie, al fine di garantire la riservatezza dei documenti controversi e la limitazione del loro utilizzo a quanto previsto nell'articolo 16 del regolamento n. 1049/2001, sarebbe necessario poter negare l'accesso senza dover procedere all'esame concreto e dettagliato di questi ultimi. Non sarebbe neanche necessario consultare un terzo, poiché emergerebbe chiaramente dall'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001 che i documenti controversi non potevano essere divulgati al pubblico. Peraltro, la parte che aveva fornito i citati documenti, cioè la Lagardère, si opporrebbe sempre alla loro divulgazione come lo prova la sua partecipazione nella presente istanza.

98 La Odile Jacob considera che le norme di accesso previste dal regolamento n. 4064/89 non esimono in alcun modo la Commissione dal procedere ad un esame concreto e specifico di ciascun documento, compresi quelli riservati, nell'ambito di una domanda di accesso in forza del regolamento n. 1049/2001, al fine di gestire gli interessi in gioco e di garantire una tutela adeguata sia degli interessi commerciali delle imprese interessate sia il diritto di accesso ai documenti, quantomeno parziale, il quale può essere negato unicamente sulla base di una motivazione concreta e specifica. Inoltre, le nozioni di riservatezza, ai sensi del regolamento n. 4064/89, e di tutela degli interessi commerciali avrebbero significati equivalenti. Comunque, in caso di potenziale conflitto tra i regolamenti n. 4064/89 e n. 1049/2001, non si potrebbe sostenere che quest'ultimo debba sottostare, poiché impone che siano ad esso conformi le altre disposizioni in materia di accesso ai documenti delle istituzioni.

– Sulla quarta parte del secondo motivo, attinente ad un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 riguardante l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione

99 Secondo la Commissione, il Tribunale ha fornito un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 riguardante l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione. La Commissione rileva, come per le altre eccezioni, che sussiste una presunzione di inaccessibilità dei documenti interni in materia di operazioni di concentrazione tra imprese, al fine di evitare il rischio di pregiudicare gravemente il processo decisionale della Commissione.

100 La Odile Jacob respinge tale nozione di «presunzione di inaccessibilità» dei documenti in materia di operazioni di concentrazione tra imprese. La Commissione avrebbe dovuto fornire motivazioni concrete e non considerazioni di ordine generale. I lavori preparatori che hanno condotto all'adozione del regolamento n. 1049/2001 avrebbero respinto il principio di un'inaccessibilità dell'insieme delle note interne delle istituzioni. Di conseguenza, non sarebbe accettabile che l'accesso ad ogni nota interna sia negato per il solo motivo che essa costituirebbe un parere ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale regolamento.

– Sulla quinta parte del secondo motivo, attinente ad un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, relativo al diritto di accesso parziale

101 La Commissione considera che l'accesso ai documenti controversi poteva essere validamente negato sulla base di presunzioni generali e che, quindi, non poteva esservi violazione del diritto ad un accesso parziale a tali documenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001.

102 La Odile Jacob considera che la Commissione non poteva, in base ad una presunzione generale di inaccessibilità, esimersi dal suo dovere di comunicazione dei documenti controversi ed era tenuta, in particolare, ad esaminare la possibilità di un accesso parziale a questi ultimi, come previsto dall'articolo 4, paragrafo 6, di tale regolamento.

#### *Giudizio della Corte*

103 Nei limiti in cui il primo e il secondo motivo coincidono in gran parte, occorre esaminarli congiuntamente.

- 104 In via preliminare, occorre rispondere all'argomento della Odile Jacob, la quale considera che la questione dell'articolazione tra il regolamento n. 4064/89 e il regolamento n. 1049/2001 sarebbe irricevibile nella fase dell'impugnazione.
- 105 Tale argomento non è fondato. È pacifico che, nel suo controricorso dinanzi al Tribunale, la Commissione ha invocato l'eccezione relativa alla protezione degli obiettivi delle attività di indagine, prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, come motivazione del diniego di divulgazione dei documenti controversi. Nonostante il fatto che, in tale controricorso, la Commissione non abbia citato espressamente il regolamento n. 4064/89, è indubbio che le attività di indagine invocate dalla Commissione riguardavano un procedimento amministrativo di concentrazione tra imprese rientrante in tale regolamento. Ciò emerge dalla prima lettera del 27 gennaio 2005 della Odile Jacob con cui quest'ultima chiedeva alla Commissione di avere accesso a taluni documenti riguardanti il procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione della decisione di compatibilità. Il primo documento che il Tribunale ha identificato nel punto 1, lettera a), della sentenza impugnata quale documento richiesto è la decisione della Commissione del 5 giugno 2003 di avviare un'indagine approfondita sul fondamento dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 4064/89. Peraltro, nella sua controreplica dinanzi al Tribunale, la Commissione menziona esplicitamente tale regolamento.
- 106 Così, occorre constatare che la questione dell'articolazione tra il regolamento n. 4064/89 e il regolamento n. 1049/2001 non modifica l'oggetto della controversia e deve essere esaminata dalla Corte.
- 107 Con i suoi due motivi, la Commissione fa valere, sostanzialmente, che il ragionamento del Tribunale è erroneo, a causa del fatto che le disposizioni pertinenti del regolamento n. 4064/89, relative all'accesso ai documenti di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese, non sono state prese in considerazione ai fini dell'interpretazione delle eccezioni al diritto di accesso previste dall'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, riguardanti, rispettivamente, la tutela degli interessi commerciali e la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.
- 108 Alla luce della giurisprudenza della Corte relativa alla relazione tra il regolamento n. 1049/2001 e talune normative specifiche del diritto dell'Unione, stabilita in particolare dalle succitate sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau e Commissione/Bavarian Lager, nonché dalla sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, non ancora pubblicata nella Raccolta), tale censura si rivela fondata.
- 109 Infatti, la presente fattispecie riguarda i rapporti tra il regolamento n. 1049/2001 e un'altra normativa, vale a dire il regolamento n. 4064/89, che disciplina un ambito specifico del diritto dell'Unione. Tali regolamenti perseguono obiettivi distinti. Il primo intende garantire la maggiore trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità, nonché delle informazioni sulle quali le loro decisioni si basano. Intende pertanto facilitare al massimo l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché promuovere una prassi amministrativa corretta. Il secondo è volto a garantire il rispetto del segreto d'ufficio delle procedure di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese di dimensione comunitaria.
- 110 Nella specie, tali due regolamenti non comportano disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza dell'uno sull'altro. Pertanto, occorre garantire un'applicazione di ciascuno di

tali regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'attuazione coerente.

- 111 Conformemente alla giurisprudenza della Corte, anche se il regolamento n. 1049/2001 è volto a conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni, tale diritto è tuttavia assoggettato, alla luce del regime derogatorio previsto dall'articolo 4 di tale regolamento, a determinati limiti per motivi di interesse pubblico o privato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 51).
- 112 Nella specie, la Commissione si è rifiutata di comunicare alla Odile Jacob i documenti controversi invocando, in primo luogo, per la totalità di tali documenti, l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e, in secondo luogo, per alcuni di tali documenti, eccezioni attinenti, rispettivamente, alla tutela degli interessi commerciali, alla tutela del processo decisionale dell'istituzione e alla tutela delle consulenze legali, previste rispettivamente dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, paragrafo 3, secondo comma, e paragrafo 2, secondo trattino, di tale regolamento.
- 113 A tale proposito occorre rilevare che un'istituzione dell'Unione, al fine di valutare una domanda di accesso a taluni documenti in suo possesso, può prendere in considerazione diversi motivi di diniego previsti dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.
- 114 Nel caso di specie, la Commissione poteva, di conseguenza, fondarsi legittimamente su diversi motivi cumulativamente, al fine di negare l'accesso ai documenti controversi. I motivi di diniego si basano per tutti tali documenti, principalmente, sull'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, e inoltre in via sussidiaria e specifica sulle altre eccezioni, come descritte al punto 112 della presente sentenza.
- 115 In primo luogo, per quanto riguarda i documenti scambiati tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi, è costante che i documenti di cui trattasi rientrano effettivamente in un'attività di indagine ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, in considerazione dell'obiettivo di un procedimento di controllo di una concentrazione tra imprese, la quale consiste nel verificare se un'operazione conferisca o meno alle parti notificanti un potere di mercato che possa incidere in misura significativa sulla concorrenza, la Commissione raccoglie nell'ambito di un siffatto procedimento informazioni commerciali sensibili, relative alle strategie commerciali delle imprese implicate, agli importi delle loro vendite, alle loro parti di mercato o ai loro rapporti commerciali, di modo che l'accesso ai documenti di un siffatto procedimento di controllo può arrecare pregiudizio alla tutela degli interessi commerciali delle citate imprese. Pertanto, le eccezioni relative alla tutela degli interessi commerciali e a quella degli obiettivi delle attività di indagine sono, nel caso di specie, strettamente connesse.
- 116 È vero che, per poter giustificare il rifiuto di accesso a un documento, non basta, in linea di principio, che tale documento rientri in un'attività o in un interesse fra quelli menzionati all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, poiché l'istituzione interessata deve anche spiegare come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista in tale articolo. Tuttavia, tale istituzione può basarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe (v. sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 53 e 54 nonché giurisprudenza citata).

- 117 Per quanto riguarda le procedure di controllo degli aiuti di Stato, la Corte ha considerato che siffatte presunzioni generali possono derivare dal regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] del Trattato CE (GU L 83, pag. 1), che disciplina specificamente la materia degli aiuti di Stato e che contiene disposizioni riguardanti l'accesso a talune informazioni e a documenti ottenuti nell'ambito della procedura di indagine e di controllo di un aiuto (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punti 55-57).
- 118 Siffatte presunzioni generali sono applicabili in materia di procedura di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in quanto la normativa che disciplina tale procedura prevede anche regole rigorose sul trattamento delle informazioni ottenute o elaborate nell'ambito di una siffatta procedura.
- 119 Infatti, gli articoli 17 e 18, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, nonché l'articolo 17 del regolamento n. 447/98, che disciplinano in modo restrittivo l'uso delle informazioni nell'ambito della procedura di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, limitando l'accesso al fascicolo alle «parti direttamente interessate» e «alle altre parti interessate», fatto salvo l'interesse legittimo delle imprese coinvolte a che i loro segreti commerciali non siano divulgati, ed esigendo che le informazioni raccolte siano utilizzate unicamente per lo scopo perseguito dalla domanda di informazioni, dal controllo o dalla revisione contabile, e che le informazioni che, per loro natura, sono coperte dal segreto d'ufficio non siano divulgate. Tali disposizioni sono state riprese, sostanzialmente, negli articoli 17 e 18, paragrafo 3, del regolamento n. 139/2004, nonché nell'articolo 17 del regolamento n. 802/2004.
- 120 Vero è che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese e il diritto di accesso ai documenti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, sono giuridicamente distinti, ma ciò non toglie che essi portano ad una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale. Infatti, indipendentemente dal fondamento giuridico in base al quale è accordato, l'accesso al fascicolo consente agli interessati di ottenere le osservazioni e tutti i documenti presentati alla Commissione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 59).
- 121 Pertanto, un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti scambiati, nell'ambito di un siffatto procedimento, tra la Commissione e le parti notificanti o i terzi sarebbe, come sottolineato dalla Commissione, tale da mettere a repentaglio l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha voluto garantire, nel regolamento sulle concentrazioni, tra, da un lato, l'obbligo per le imprese interessate di comunicare alla Commissione informazioni commerciali eventualmente sensibili, al fine di consentire a quest'ultima di valutare la compatibilità dell'operazione di concentrazione progettata con il mercato comune e, dall'altro, la garanzia di tutela rafforzata legata, a titolo del segreto d'ufficio e del segreto commerciale, alle informazioni così trasmesse alla Commissione.
- 122 Se persone diverse da quelle legittimate ad accedere al fascicolo dalla normativa sul procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese o coloro che potevano essere considerati interessati, ma che non hanno esercitato il loro diritto d'accesso alle informazioni o che hanno ottenuto un diniego, fossero in misura di ottenere l'accesso ai documenti relativi a un siffatto procedimento sul fondamento del regolamento n. 1049/2001, il regime istituito da tale normativa sarebbe rimesso in discussione.

- 123 Di conseguenza, ai fini dell'interpretazione delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale avrebbe dovuto riconoscere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale la divulgazione dei documenti scambiati tra la Commissione e le imprese durante un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio sia alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine sia a quella degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in un siffatto procedimento (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 61).
- 124 Tenuto conto della natura degli interessi tutelati nell'ambito del controllo di un'operazione di concentrazione, è giocoforza considerare che la conclusione tratta nel precedente punto si impone indipendentemente dalla questione di sapere se la domanda di accesso riguardi un procedimento di controllo già concluso o un procedimento pendente. Infatti, la pubblicazione delle informazioni sensibili riguardanti le attività economiche delle imprese coinvolte può pregiudicare i loro interessi commerciali, indipendentemente dall'esistenza di un procedimento di controllo pendente. Inoltre, la prospettiva di una siffatta pubblicazione una volta concluso il procedimento di controllo rischierebbe di nuocere alla disponibilità delle imprese a collaborare quando un siffatto procedimento è pendente.
- 125 Occorre peraltro sottolineare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, del regolamento n. 1049/2001, le eccezioni riguardanti gli interessi commerciali o i documenti sensibili possono essere applicate per un periodo di trent'anni, o anche per un periodo maggiore se necessario.
- 126 La succitata presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nella detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, cit., punto 62).
- 127 In secondo luogo, per quanto riguarda l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, occorre rilevare che la citata eccezione è stata sollevata, dalla Commissione, per negare l'accesso ad una nota della DG «Concorrenza» al servizio giuridico della Commissione nella quale si chiedeva un parere sull'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 4064/89, nonché una nota indirizzata al membro della Commissione incaricato della concorrenza che riassumeva lo stato degli atti, come indicati al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata.
- 128 A tale proposito occorre sottolineare che, analogamente alla situazione verificatasi nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (v., in particolare, punti 14 e 22 di tale sentenza), un procedimento giudiziario dinanzi al Tribunale era pendente, nella presente causa, quando la domanda di accesso ai documenti controversi è stata presentata. È infatti pacifico che tali documenti sono stati richiesti dalla Odile Jacob al fine di essere utilizzati a sostegno del suo ricorso nella causa T-279/04, pendente dinanzi al Tribunale al momento della domanda di accesso.
- 129 Tale situazione si distingue da quella all'origine della sentenza del 21 luglio 2011, Svezia/My Travel e Commissione (C-506/08 P, non ancora pubblicata nella Raccolta), nella quale, al momento della domanda di accesso a taluni documenti interni elaborati nell'ambito di un procedimento amministrativo di controllo di un'operazione di concentrazione tra imprese, la decisione della Commissione relativa all'operazione di cui trattasi era stata annullata da una sentenza del Tribunale passata in giudicato in assenza di impugnazione diretta avverso tale

sentenza e nella quale la Commissione non aveva, a seguito di tale sentenza d'annullamento, ripreso le sue attività ai fini dell'adozione eventuale di una nuova decisione relativa alla citata operazione. Essa si distingue parimenti dalla situazione che ha dato origine alla sentenza pronunciata in tale medesima data nella causa Commissione/Agrofert Holding, nella quale la domanda di accesso a taluni documenti interni era stata presentata mentre la decisione della Commissione, che aveva concluso il procedimento di controllo dell'operazione di concentrazione relativo ai citati documenti, era diventata definitiva in assenza di ricorso giurisdizionale proposto avverso tale decisione.

- 130 In una situazione come quella della presente fattispecie, in cui l'istituzione interessata potrebbe, in funzione dell'esito del procedimento giurisdizionale, essere indotta a riprendere le sue attività ai fini dell'adozione eventuale di una nuova decisione relativa all'operazione di concentrazione di cui trattasi, occorre ammettere l'esistenza di una presunzione generale secondo la quale l'obbligo che si imporrebbe alla citata istituzione di divulgare, durante tale procedimento, talune note interne come quelle previste nel punto 127 della presente sentenza pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale di tale istituzione.
- 131 Una siffatta valutazione vale anche per il parere giuridico menzionato nel punto 1, lettera g), della sentenza impugnata, oltre alle considerazioni adeguatamente esposte dal Tribunale nel punto 160 della sentenza impugnata.
- 132 Occorre ancora sottolineare che, nei punti 84 e 85 della citata sentenza Svezia e a./API e Commissione, la Corte ha stabilito che le limitazioni all'applicazione del principio di trasparenza per quanto concerne l'attività giurisdizionale perseguono la finalità di garantire che il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni sia esercitato senza arrecare pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali. Secondo la Corte, la tutela di tali procedure implica che sia garantita l'osservanza dei principi della parità delle armi nonché della buona amministrazione della giustizia. La Corte ha aggiunto, al punto 87 di tale sentenza, che l'accesso di una parte ai documenti potrebbe falsare l'equilibrio indispensabile tra le parti processuali – equilibrio che si pone alla base del principio della parità delle armi – in quanto solo l'istituzione interessata da una domanda d'accesso ai propri documenti, e non invece tutte le parti del procedimento, sarebbe soggetta all'obbligo di divulgazione.
- 133 In terzo luogo, sull'argomento relativo ad un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001, riguardante il diritto di accesso parziale, occorre rilevare che le presunzioni generali previste, rispettivamente, nel punto 123 nonché nei punti 130 e 131 della presente sentenza significano che i documenti coperti da queste ultime sfuggono all'obbligo di una divulgazione, integrale o parziale, del loro contenuto.
- 134 Analoga considerazione vale, in particolare, per il diniego di accesso parziale al parere giuridico menzionato nel punto 1, lettera g), della sentenza impugnata, diniego che è più specificatamente previsto, nel punto 197 della citata sentenza, tra i motivi di annullamento della decisione controversa.
- 135 Di conseguenza, occorre accogliere l'insieme dei motivi e delle loro parti invocati dalla Commissione a sostegno della sua impugnazione.
- 136 Emerge da tutto quanto suesposto che occorre annullare la sentenza impugnata nei limiti in cui quest'ultima ha annullato la decisione controversa.

### **Sull'impugnazione incidentale**

- 137 Con la sua impugnazione incidentale, la Odile Jacob chiede l'annullamento della sentenza impugnata nella parte in cui quest'ultima ha respinto la sua domanda volta all'annullamento della decisione controversa in quanto recante diniego di accesso integrale al parere del servizio giuridico della Commissione di cui al punto 1, lettera g), della sentenza impugnata.
- 138 Alla luce delle considerazioni suesposte, in particolare, nei punti 128-134 della presente sentenza, tale impugnazione deve essere respinta in quanto infondata.

### **Sul ricorso dinanzi al Tribunale**

- 139 Conformemente all'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della sentenza impugnata, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. Occorre rilevare che tale ipotesi ricorre nel caso di specie.
- 140 A sostegno del suo ricorso la Odile Jacob aveva sollevato quattro motivi attinenti rispettivamente all'assenza di un esame concreto e specifico dei documenti controversi, all'errore manifesto di valutazione della Commissione nell'applicazione delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, alla violazione del diritto ad un accesso quantomeno parziale ai documenti controversi e alla violazione del principio di proporzionalità derivante dall'assenza di ponderazione tra le eccezioni invocate e l'interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei citati documenti.
- 141 Orbene, per quanto riguarda il primo e secondo motivo, come emerge dai punti 116-132 della presente sentenza, la Commissione poteva, nel caso di specie, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, negare l'accesso a tutti i documenti controversi attinenti al procedimento di controllo delle concentrazioni di cui trattasi oggetto della domanda di accesso presentata dalla Odile Jacob sul fondamento di tale regolamento, e ciò senza procedere previamente ad un esame concreto e specifico di tali documenti.
- 142 In assenza di elementi contenuti nel ricorso, atti a confutare le presunzioni generali menzionate nei punti 123, 130 e 131 della presente sentenza, la Odile Jacob non può sostenere che la Commissione dovesse procedere ad un esame concreto e specifico dei documenti controversi e, pertanto, il primo e il secondo motivo devono essere respinti.
- 143 Conseguenza da quanto precede, nonché dai punti 133 e 134 della presente sentenza, che il terzo motivo, attinente alla violazione del diritto ad un accesso quantomeno parziale ai documenti controversi, diventa inoperante.
- 144 Per quanto riguarda il quarto motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità risultante dall'assenza di ponderazione tra le eccezioni invocate e l'interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei citati documenti controversi, occorre sottolineare che la Commissione ha ritenuto, nella decisione controversa, che l'interesse invocato dalla Odile Jacob fosse evidentemente privato e non pubblico.

145 A tale proposito occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2, ultima frase, e 3, del regolamento n. 1049/2001, unicamente un interesse pubblico prevalente può primeggiare sulla necessità di tutelare gli interessi di cui ai paragrafi 2 e 3 di tale articolo.

146 Orbene, la Odile Jacob ha espressamente illustrato nel suo atto introduttivo del ricorso la circostanza secondo la quale i documenti controversi potrebbero consentirle di far valere meglio i suoi argomenti nell'ambito dei ricorsi di annullamento da essa proposti avverso le decisioni di compatibilità e di autorizzazione. Pertanto, la Odile Jacob non ha dimostrato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione dei documenti controversi e occorre respingere tale motivo in quanto infondato.

147 Di conseguenza, il ricorso proposto dalla Odile Jacob dinanzi al Tribunale e diretto all'annullamento della decisione controversa deve essere respinto.

### **Sulle spese**

148 Ai sensi dell'articolo 122, primo comma, del suo regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 69 del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione ai sensi dell'articolo 118 dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il paragrafo 4, primo comma, di detto articolo 69 prevede che gli Stati membri intervenuti nella causa sopportino le proprie spese.

149 Poiché l'impugnazione della Commissione è stata accolta, l'impugnazione incidentale della Odile Jacob è stata respinta e dev'essere respinto il ricorso della Odile Jacob dinanzi al Tribunale, occorre condannare la Odile Jacob a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione e dalla Lagardère sia in primo grado sia in occasione della presente impugnazione, conformemente alla domanda di queste ultime.

150 La Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica francese e il Regno di Svezia supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) I punti 2-6 del dispositivo della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 giugno 2010, Éditions Jacob/Commissione (T-237/05), sono annullati.**
- 2) L'impugnazione incidentale è respinta.**
- 3) Il ricorso proposto dinanzi al Tribunale dell'Unione europea e volto all'annullamento della decisione D (2005) 3286 della Commissione, del 7 aprile 2005, nella parte in cui ha respinto la domanda della Éditions Odile Jacob SAS diretta ad ottenere l'accesso a taluni documenti relativi al procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP, è respinto.**
- 4) La Éditions Odile Jacob SAS è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea e dalla Lagardère SCA, sia in primo grado sia in occasione della presente impugnazione.**

**5) La Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica francese e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.**

Firme