

Comunicazione della Commissione C(2003) 4582 dell'1° dicembre 2003 relativa al segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato

(2003/C 297/03)

1. INTRODUZIONE

- (1) La presente comunicazione illustra il trattamento che la Commissione intende riservare alle richieste espresse dagli Stati membri, in qualità di destinatari delle decisioni in materia di aiuti di Stato, di considerare coperte dal segreto d'ufficio alcune parti di dette decisioni e, in quanto tali, di non divulgarle all'atto della pubblicazione delle stesse.
- (2) A tal fine, si devono considerare due aspetti, e precisamente:
 - a) l'individuazione delle categorie di informazioni che potrebbero essere soggette all'obbligo del segreto d'ufficio, e
 - b) la procedura da seguire nel trattamento delle richieste in questo senso.

2. QUADRO GIURIDICO

- (3) L'articolo 287 del trattato recita: «I membri delle istituzioni della Comunità, i membri dei comitati e parimenti i funzionari e agenti della Comunità sono tenuti, anche dopo la cessazione delle loro funzioni, a non divulgare le informazioni che per loro natura siano protette dal segreto professionale e in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali ovvero gli elementi dei loro costi».
- (4) Tale principio è parimenti espresso dagli articoli 24 e 25 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ⁽¹⁾.
- (5) L'articolo 253 del trattato dispone: «I regolamenti, le direttive e le decisioni, adottati congiuntamente dal Parlamento europeo ed il Consiglio, nonché detti atti adottati dal Consiglio o dalla Commissione sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente trattato».
- (6) L'articolo 6, paragrafo 1, prima frase, del regolamento (CE) n. 659/1999 prevede inoltre, per quanto riguarda le decisioni di avvio del procedimento formale d'indagine, che «la decisione di avvio del procedimento d'indagine formale espone sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, contiene una valutazione preliminare della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura prevista ed espone i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune. [. . .]».

3. INDIVIDUAZIONE DELLE INFORMAZIONI CHE POSSONO ESSERE COPERTE DAL SEGRETO D'UFFICIO

- (7) La Corte di giustizia ha stabilito che, benché l'articolo 287 del trattato riguardi soprattutto le informazioni ottenute da imprese, l'espressione «in particolare» dimostra che si tratta di un principio generale che comprende anche altre informazioni, qualora siano «per loro natura» riservate ⁽²⁾.
- (8) Ne consegue che il segreto d'ufficio si applica sia ai segreti d'impresa sia ad altre informazioni riservate.
- (9) Non vi è alcun motivo perché si debba dare, in questo contesto, un'interpretazione delle nozioni di «segreto aziendale» e di altre «informazioni riservate» diversa da quella applicata nei procedimenti in materia di norme antitrust e di operazioni di concentrazione. Il fatto che i destinatari delle decisioni adottate dalla Commissione in merito ai citati procedimenti siano imprese, mentre le decisioni in materia di aiuti di Stato sono indirizzate agli Stati membri, non impedisce di adottare un'impostazione uniforme per quanto riguarda le informazioni che possono costituire segreti d'impresa o altre informazioni riservate.

3.1. Segreti d'impresa

- (10) I segreti d'impresa possono riguardare soltanto informazioni relative ad un'impresa che presentino un effettivo o potenziale, valore economico e dalla cui divulgazione o utilizzo altre imprese potrebbero ottenere un vantaggio economico. Esempi classici di segreto aziendale sono i metodi di valutazione dei costi di produzione e di distribuzione, i segreti di fabbricazione (vale a dire un segreto, un piano, una formula, un processo produttivo o strumento di valore commerciale, utilizzato nella fabbricazione, preparazione, composizione o trasformazione di prodotti e che può essere considerato il prodotto finale di un'innovazione o di sforzi considerevoli) ed i metodi di fabbricazione, le fonti d'approvvigionamento, le quantità prodotte e vendute, le quote di mercato, gli archivi dei clienti e dei distributori, le strategie commerciali, la struttura del costo di produzione, la politica delle vendite e le informazioni relative all'organizzazione interna dell'impresa.
- (11) Sembrerebbe quindi che, in linea di massima, il segreto aziendale possa riguardare soltanto il beneficiario dell'aiuto (o un terzo) ed avere per oggetto soltanto le informazioni trasmesse dallo Stato membro (o da un terzo). Di conseguenza, le dichiarazioni della Commissione stessa (ad esempio, quando esprime dubbi sulla fattibilità di un piano di ristrutturazione) non possono essere soggette all'obbligo del segreto d'ufficio.

⁽¹⁾ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

⁽²⁾ Causa 145/83, Adams/Commissione, punto 34, Racc. 1985, pag. 3539, e causa T-353/94, Postbank/Commissione, punto 86, Racc. 1996, pag. II-921.

- (12) Il semplice fatto che la divulgazione di informazioni possa nuocere all'impresa non costituisce in sé un motivo sufficiente per considerare segreti d'impresa tali informazioni. Ad esempio, una decisione della Commissione di avviare un procedimento formale d'indagine nel caso di un aiuto alla ristrutturazione può alimentare dubbi su alcuni aspetti del piano di ristrutturazione alla luce delle informazioni che la Commissione ha ricevuto. Tale decisione potrebbe (inoltre) influenzare la posizione creditizia dell'impresa in questione. Ciò non porta tuttavia necessariamente alla conclusione che le informazioni sulle quali poggia la decisione debbano essere considerate segreti d'impresa.
- (13) In generale, la Commissione applica il seguente elenco non esaustivo di criteri per determinare se talune informazioni possono costituire segreti d'impresa:
- a) la misura in cui le informazioni sono conosciute al di fuori dell'impresa;
 - b) la misura in cui sono state adottate disposizioni per proteggere le informazioni nell'ambito dell'impresa, ad esempio tramite clausole di non concorrenza o accordi di non divulgazione imposti ai dipendenti o agli agenti, ecc.;
 - c) il valore delle informazioni per l'impresa e per i suoi concorrenti;
 - d) gli sforzi o investimenti effettuati dall'impresa per acquisire le informazioni;
 - e) gli sforzi che altri dovrebbero fare per acquisire o copiare le informazioni;
 - f) il grado di protezione accordato a tali informazioni dalla legislazione dello Stato membro interessato.
- (14) In linea di massima, la Commissione considera che le seguenti informazioni non sono generalmente soggette all'obbligo del segreto d'ufficio:
- a) le informazioni disponibili pubblicamente, anche quelle che possono essere ottenute soltanto a pagamento tramite servizi informativi specializzati o che sono ampiamente condivise dagli specialisti di un determinato settore (ad esempio, le conoscenze condivise dagli ingegneri o medici). Analogamente, il fatturato non è generalmente considerato un segreto aziendale, giacché si tratta di una cifra pubblicata nei conti annuali o altrimenti portata a conoscenza del mercato. Le domande di riservatezza relative a cifre che non sono di dominio pubblico devono essere motivate e valutate caso per caso. Il fatto che le informazioni non siano state rese pubbliche non significa necessariamente che possano essere considerate segreti d'impresa;
 - b) le informazioni storiche, in particolare quando risalgono ad almeno cinque anni prima;
 - c) i dati statistici o aggregati;
 - d) i nomi dei beneficiari dell'aiuto, il settore di attività, la finalità e l'importo dell'aiuto, ecc.
- (15) Qualsiasi domanda di deroga a questi principi in circostanze eccezionali deve essere motivata in maniera circostanziata.

3.2. Altre informazioni riservate

- (16) Nei casi relativi alle norme antitrust e alle operazioni di concentrazione, le informazioni riservate includono alcuni tipi di informazioni comunicate alla Commissione a condizione che ne sia mantenuta la riservatezza (ad esempio, uno studio di mercato commissionato da un'impresa parte nel procedimento e che rientra nella proprietà dell'impresa stessa). La medesima impostazione potrebbe pertanto essere adottata per le decisioni in materia di aiuti di Stato.
- (17) Nel settore degli aiuti di Stato si possono tuttavia incontrare alcune categorie di informazioni riservate che non appaiono necessariamente nei procedimenti in materia di antitrust e di concentrazione e che riguardano specificamente segreti di Stato, o altre informazioni riservate sulle attività organizzative dello Stato in questione. In generale, tenuto conto dell'obbligo posto alla Commissione di rendere pubblici i motivi delle sue decisioni e dell'esigenza di trasparenza, tali informazioni possono essere coperte dal segreto d'ufficio soltanto in circostanze molto eccezionali. Ad esempio, le informazioni relative all'organizzazione ed ai costi dei servizi pubblici non sono generalmente considerate «altre informazioni riservate» (benché possano costituire segreti d'impresa se sono soddisfatti i criteri enunciati alla sezione 3.1).

4. PROCEDURA APPLICABILE

4.1. Principi generali

- (18) Il compito principale della Commissione consiste nel conciliare due obblighi di segno opposto, vale a dire l'obbligo di motivare le sue decisioni in forza dell'articolo 253 del trattato, e conseguentemente assicurare che esse contengano tutti gli elementi essenziali sui quali sono fondate, e l'obbligo di mantenere il segreto d'ufficio.
- (19) Oltre all'obbligo fondamentale di motivare le sue decisioni, la Commissione deve tenere conto della necessità di applicare effettivamente le norme in materia di aiuti di Stato (tra l'altro, dando agli Stati membri, ai beneficiari ed alle parti interessate la possibilità di presentare osservazioni o contestare le sue decisioni) e garantire la trasparenza della sua politica. La pubblicazione del contenuto integrale delle decisioni che adotta riveste pertanto carattere d'interesse prioritario. In linea generale, le richieste di trattamento riservato delle informazioni possono essere soddisfatte soltanto quando tale trattamento risulti strettamente necessario per salvaguardare i segreti d'impresa o le altre informazioni riservate che meritano tale protezione.

- (20) I segreti d'impresa e le altre informazioni riservate non godono di protezione assoluta: ciò significa, ad esempio, che potrebbero essere rivelati se fossero essenziali ai fini della motivazione delle decisioni che la Commissione deve rendere pubblica. Ciò significa che le informazioni necessarie per l'individuazione di una misura d'aiuto e del suo beneficiario non possono quindi, di norma, essere coperte dal segreto d'ufficio. Lo stesso vale, in linea generale, per le informazioni necessarie a dimostrare che le condizioni dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato sono soddisfatte. Tuttavia, tenuto conto delle circostanze particolari del caso, la Commissione dovrà esaminare attentamente se la necessità della pubblicazione prevale sul pregiudizio che può risulterne per lo Stato membro o l'impresa interessata.
- (21) La versione pubblica della decisione della Commissione può soltanto indicare che alcuni passaggi della decisione adottata sono stati soppressi, contrassegnandoli come tali perché coperti dal segreto d'ufficio. I paragrafi non possono essere spostati e nessuna frase può essere aggiunta o modificata. Quando ritiene che talune informazioni non possano essere rese pubbliche, la Commissione inserisce una nota in calce che riformula le informazioni in questione o che riporta una forcella di valori minimi e massimi al posto delle cifre o dimensioni reali, se ciò è necessario per garantire la comprensione e la coerenza della decisione.
- (22) Non possono essere accolte le richieste di non divulgare il testo integrale di una decisione o di una parte sostanziale di questa che pregiudichino la comprensione delle ragioni adottate dalla Commissione.
- (23) In presenza della segnalazione di un denunciante, la Commissione tiene conto degli interessi di quest'ultimo verificando i motivi che l'hanno portata ad adottare una determinata decisione, senza dovere avviare un procedimento dinanzi alla Corte ⁽¹⁾. Di conseguenza, le richieste presentate dagli Stati membri affinché il testo della decisione che tratta le obiezioni dei denunciati siano coperte dal segreto d'ufficio dovranno essere particolarmente ben motivate e convincenti. D'altra parte, la Commissione non è generalmente incline a rivelare informazioni che si presume possano essere coperte dal segreto d'ufficio quando ha motivo di ritenere che la denuncia sia stata presentata principalmente nell'intento di avere accesso a tali informazioni.
- (24) Gli Stati membri non possono invocare il segreto d'ufficio per rifiutare di comunicare alla Commissione le informazioni che essa ritiene necessarie ai fini dell'esame delle misure di aiuto. A tale riguardo, si richiama la procedura prevista dal regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio (in particolare all'articolo 2, paragrafo 2, ed agli articoli 5, 10 e 16).
- (25) I segreti d'impresa e le altre informazioni riservate non godono di protezione assoluta: ciò significa, ad esempio, che potrebbero essere rivelati se fossero essenziali ai fini della motivazione delle decisioni che la Commissione deve rendere pubblica. Ciò significa che le informazioni necessarie per l'individuazione di una misura d'aiuto e del suo beneficiario non possono quindi, di norma, essere coperte dal segreto d'ufficio. Lo stesso vale, in linea generale, per le informazioni necessarie a dimostrare che le condizioni dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato sono soddisfatte. Tuttavia, tenuto conto delle circostanze particolari del caso, la Commissione dovrà esaminare attentamente se la necessità della pubblicazione prevale sul pregiudizio che può risulterne per lo Stato membro o l'impresa interessata.
- (26) Se lo Stato membro interessato non indica entro il termine prescritto dalla Commissione quali informazioni considera coperte dal segreto d'ufficio, la decisione è generalmente pubblicata nella versione integrale.
- (27) Quando desidera che alcune informazioni siano coperte dal segreto d'ufficio, lo Stato membro interessato è tenuto ad indicare quali sono le parti della decisione che contengono tali informazioni e a motivare ciascun elemento di cui chiede la non pubblicazione.
- (28) La Commissione esamina immediatamente la richiesta dello Stato membro. Se non accetta di mantenere il segreto d'ufficio su talune informazioni, illustra i motivi che, a suo avviso, rendono impossibile la loro eliminazione dalla versione pubblica della decisione. Se lo Stato membro non giustifica adeguatamente la sua richiesta (vale a dire se le ragioni invocate sono manifestamente non pertinenti o manifestamente erranee), la Commissione non deve giustificare il fatto che queste parti non possono essere eliminate nella versione pubblica della decisione, ma può limitarsi ad invocare l'assenza di giustificazione da parte dello Stato membro.
- (29) Se la Commissione decide di accettare che alcune parti siano coperte dal segreto d'ufficio senza, tuttavia, accogliere la totalità della richiesta dello Stato membro, essa comunica la sua decisione a quest'ultimo, presentando un nuovo progetto di documento con l'indicazione delle parti che sono state eliminate. Se accetta di mantenere il segreto d'ufficio sugli elementi individuati a tal fine dallo Stato membro, la Commissione pubblica il testo della decisione a norma dell'articolo 26 del regolamento (CE) n. 659/1999, omettendo gli elementi in questione. Tali omissioni sono contrassegnate nel testo ⁽²⁾.
- (30) Lo Stato membro dispone di 15 giorni lavorativi a decorrere dalla ricezione della decisione, nella quale la Commissione motiva il suo rifiuto di non divulgare talune parti, per reagire e comunicare elementi supplementari a sostegno della sua richiesta.
- (31) In mancanza di reazione dello Stato membro entro il termine prescritto, la Commissione pubblica generalmente la decisione, come indicato nella sua risposta alla richiesta iniziale dello Stato membro.

4.2. Procedura

- (25) Attualmente, la Commissione notifica senza indugio le sue decisioni allo Stato membro interessato dandogli la pos-

⁽¹⁾ Causa C-367/95, Sytraval, punto 64, Racc. 1998, pag. I-1719.

⁽²⁾ Con l'inserimento di parentesi quadre ([. . .]) e di una nota in calce per indicare che l'informazione è coperta dal segreto d'ufficio.

- (32) Se lo Stato membro interessato apporta ulteriori elementi entro il termine prescritto, tali elementi sono esaminati senza indugio dalla Commissione. Se la Commissione accoglie la richiesta dello Stato membro di mantenere il segreto d'ufficio su alcune parti della decisione, il testo della stessa è pubblicato conformemente al paragrafo (29).
- (33) Se non è possibile conseguire un accordo, la Commissione procede alla pubblicazione della sua decisione di avviare senza indugio il procedimento formale d'indagine. Detta decisione deve contenere una sintesi dei pertinenti elementi di fatto e di diritto, includere una valutazione preliminare relativa al carattere di aiuto della misura proposta ed esporre i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune. È chiaro che devono essere incluse alcune informazioni essenziali, affinché i terzi e gli altri Stati membri possano presentare utilmente le loro osservazioni. L'obbligo posto alla Commissione di fornire tali informazioni essenziali prevale di solito su qualsiasi richiesta di protezione dei segreti d'impresa o di altre informazioni riservate. Inoltre, è nell'interesse del beneficiario e delle parti interessate avere accesso a tale decisione quanto prima possibile. Qualsiasi ritardo in materia comprometterebbe il processo di controllo degli aiuti di Stato.
- (34) Quando non è possibile conseguire un accordo circa il mantenimento del segreto d'ufficio su talune informazioni contenute nelle decisioni di non sollevare obiezioni o nelle decisioni di chiudere il procedimento formale d'indagine, la Commissione notifica allo Stato membro la sua decisione finale, corredata del testo che intende pubblicare, concedendogli un nuovo termine di 15 giorni lavorativi per reagire. In mancanza di risposta considerata pertinente, la Commissione procede, generalmente, alla pubblicazione del testo.
- (35) La Commissione procede attualmente alla revisione dei formulari per la notificazione degli aiuti di Stato. Per evitare inutili scambi di corrispondenza con gli Stati membri e qualsiasi ritardo nella pubblicazione delle decisioni, in futuro la Commissione intende includere in questi formulari una domanda intesa a conoscere se la notifica contiene informazioni da non pubblicare, e in tal caso chiedendone i motivi. Soltanto in presenza di una risposta affermativa a questa domanda la Commissione inizierà

uno scambio di lettere con lo Stato membro in relazione a casi specifici. Inoltre se la Commissione chiede informazioni complementari, lo Stato membro dovrà indicare, quando le trasmette, se e perché queste non devono essere pubblicate. Se utilizza nella sua decisione le informazioni indicate come riservate dallo Stato membro, la Commissione comunica la decisione adottata allo Stato membro, illustrando i motivi che impediscono a suo avviso di sopprimere tali informazioni nella versione pubblicata, come indicato al paragrafo (28).

- (36) Una volta che la Commissione ha stabilito quale testo intende pubblicare ed ha trasmesso allo Stato membro la sua decisione finale, spetta a quest'ultimo decidere se avvalersi di una delle procedure giurisdizionali disponibili, comprese le misure provvisorie, entro il termine di cui all'articolo 230 del trattato CE.

4.3. I terzi

- (37) Quando terzi, diversi dallo Stato membro interessato (ad esempio, denunciatori, altri Stati membri o il beneficiario), trasmettono informazioni nell'ambito di un procedimento relativo ad un aiuto di Stato, i presenti orientamenti si applicano *mutatis mutandis*.

4.4. Applicazione temporale

- (38) I presenti orientamenti non possono e non intendono introdurre norme giuridiche vincolanti. Essi mirano semplicemente a stabilire preventivamente, nell'interesse di una sana e corretta amministrazione, i criteri che la Commissione intende applicare alla questione della riservatezza delle informazioni nei procedimenti in materia di aiuti di Stato. In linea generale, qualora non si pervenga ad un accordo, la decisione di pubblicazione può essere sottoposta ad una specifica procedura giudiziaria di ricorso. Atteso che i presenti orientamenti vertono soltanto su aspetti procedurali (e stabiliscono quanto è già, in larga misura, prassi corrente), essi sono applicabili con effetto immediato, anche alle decisioni di non sollevare obiezioni⁽¹⁾ adottate prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 659/1999 alle quali i terzi desiderano avere accesso.

⁽¹⁾ Le decisioni di avviare il procedimento formale d'indagine e le decisioni finali adottate prima di questa data sono già state pubblicate in versione integrale nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Prima della pubblicazione è stata data facoltà agli Stati membri di segnalare se vi fossero informazioni coperte dal segreto d'ufficio.