

Comunicazione della Commissione sulle migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

(2011/C 308/06)

INDICE

1.	CAMPO DI APPLICAZIONE E FINALITÀ DELLA COMUNICAZIONE	8
2.	LA FASE DELL'INDAGINE	9
2.1.	Origini dei casi	9
2.2.	Valutazione iniziale e ripartizione dei casi	10
2.3.	Avvio dei procedimenti	11
2.4.	Lingue	12
2.5.	Richieste di informazioni	12
2.5.1.	Portata delle informazioni richieste	13
2.5.2.	Diritto di non contribuire alla propria incriminazione	13
2.5.3.	Termini	13
2.5.4.	Riservatezza	14
2.5.5.	Riunioni e altri contatti con le parti e con i terzi	14
2.5.6.	Potere di raccogliere dichiarazioni (colloqui)	15
2.6.	Accertamenti	15
2.7.	Riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente («legal professional privilege»)	15
2.8.	Scambio di informazioni fra le autorità garanti della concorrenza	17
2.9.	Riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento	17
2.9.1.	Struttura delle riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento	18
2.9.2.	Date delle riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento	18
2.10.	Riunioni triangolari	19
2.11.	Riunioni con il Commissario o con il Direttore generale	19
2.12.	Esame delle principali informazioni trasmesse	19
2.13.	Possibili esiti della fase di indagine	20
3.	PROCEDURE PREVISTE PER LA DECISIONE DI DIVIETO	20

3.1.	Diritto di essere sentiti	20
3.1.1.	Comunicazione degli addebiti	21
3.1.1.1.	Obiettivi e contenuto della comunicazione degli addebiti	21
3.1.1.2.	Possibile imposizione di rimedi e argomenti delle parti	21
3.1.1.3.	Possibile imposizione di rimedi e argomenti delle parti	21
3.1.1.4.	Trasparenza	22
3.1.2.	Accesso al fascicolo	22
3.1.3.	Procedure per agevolare lo scambio di informazioni riservate tra le parti del procedimento	23
3.1.4.	Risposta scritta alla comunicazione degli addebiti	23
3.1.5.	Diritti dei denuncianti e dei terzi interessati	24
3.1.6.	Audizione	25
3.1.7.	Ulteriore comunicazione degli addebiti e lettera di esposizione dei fatti	25
3.2.	Possibili esiti di questa fase	26
4.	PROCEDURE RELATIVE AGLI IMPEGNI	26
4.1.	Apertura delle discussioni sugli impegni	27
4.2.	Valutazione preliminare	27
4.3.	Presentazione degli impegni	27
4.4.	Il «test di mercato» e successive discussioni con le parti	28
5.	PROCEDURA PER IL RIGETTO DELLE DENUNCE	28
5.1.	Motivi del rigetto	29
5.2.	Procedura	29
6.	LIMITI NELL'USO DELLE INFORMAZIONI	30
7.	ADOZIONE, NOTIFICA E PUBBLICAZIONE DELLE DECISIONI	30
8.	FUTURA REVISIONE	31
	ALLEGATO 1	32

1. CAMPO DI APPLICAZIONE E FINALITÀ DELLA COMUNICAZIONE

1. Lo scopo principale della presente comunicazione è fornire orientamenti pratici sui procedimenti, avviati dalla Commissione europea (di seguito «Commissione»), previsti dagli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito «TFUE») ⁽¹⁾, conformemente al regolamento (CE) n. 1/2003 ⁽²⁾, al relativo regolamento d'esecuzione ⁽³⁾ e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. A tale riguardo, la comunicazione si prefigge di migliorare la comprensione del processo d'indagine della Commissione ⁽⁴⁾, incrementando in tal modo l'efficienza delle indagini e garantendo un elevato grado di trasparenza e di prevedibilità del processo. La comunicazione riguarda i principali procedimenti ⁽⁵⁾ relativi alle presunte violazioni degli articoli 101 e 102 del TFUE.
 2. Le procedure di infrazione contro gli Stati membri, basate in particolare sull'articolo 106 del TFUE in combinato disposto con gli articoli 101/102 del TFUE non rientrano nel campo di applicazione della presente comunicazione. Quest'ultima non si applica nemmeno ai procedimenti previsti dal regolamento sulle concentrazioni ⁽⁶⁾, né ai procedimenti in materia di aiuti di Stato ⁽⁷⁾.
 3. I procedimenti relativi all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE (di seguito, «i procedimenti») sono disciplinati in particolare dal regolamento (CE) n. 1/2003 e dal regolamento di esecuzione. Anche le comunicazioni della Commissione sull'accesso al fascicolo istruttorio ⁽⁸⁾, sul trattamento delle denunce ⁽⁹⁾ e sul mandato del consigliere-auditore ⁽¹⁰⁾ contengono informazioni pertinenti per lo svolgimento dei procedimenti. Per quanto riguarda la presentazione di relazioni di esperti economici e la presentazione di dati quantitativi, si fa riferimento alle migliori pratiche relative alla presentazione di elementi di prova di natura economica ⁽¹¹⁾. La presente comunicazione non va dunque considerata un resoconto esaustivo di tutte le misure che disciplinano i procedimenti avviati dalla Commissione. Essa dovrebbe essere letta in combinazione con gli altri strumenti di cui sopra ed insieme alla giurisprudenza pertinente.
- ⁽¹⁾ Con effetto dal 1° dicembre 2009, l'articolo 81 e l'articolo 82 del trattato CE sono sostituiti rispettivamente dall'articolo 101 e dall'articolo 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»), sebbene il loro disposto rimanga sostanzialmente invariato. Ai fini della presente comunicazione, i riferimenti agli articoli 101 e 102 del TFUE si intendono fatti, ove necessario, agli articoli 81 e 82 del trattato CE.
- ⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1), modificato dal regolamento (CE) n. 411/2004 del Consiglio, del 26 febbraio 2004, che abroga il regolamento (CEE) n. 3975/87 e modifica il regolamento (CEE) n. 3976/87 e il regolamento (CE) n. 1/2003 relativamente ai trasporti aerei tra la Comunità e i paesi terzi (GU L 68 del 6.3.2004, pag. 1) e regolamento (CE) n. 1419/2006 del Consiglio, del 25 settembre 2006, che abroga il regolamento (CEE) n. 4056/86, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato ai trasporti marittimi, e che modifica il regolamento (CE) n. 1/2004 estendendone il campo di applicazione al cabotaggio e ai servizi internazionali di trasporto con navi da carico non regolari (GU L 269 del 28.9.2006, pag. 1).
- ⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 e 82 del trattato CE (GU L 123 del 27.4.2004, pag. 18), modificato dal regolamento (CE) n. 622/2008 della Commissione, del 30 giugno 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 773/2004 per quanto riguarda la transazione nei procedimenti relativi ai cartelli (GU L 171 dell'1.7.2008, pag. 3).
- ⁽⁴⁾ La presente comunicazione si applica esclusivamente alle procedure della Commissione per l'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE e non riguarda le autorità nazionali di concorrenza quando applicano tali disposizioni.
- ⁽⁵⁾ La presente comunicazione non riguarda le procedure specifiche, ad esempio quelle relative all'irrogazione di ammende alle imprese che hanno fornito informazioni fuorvianti, che si sono rifiutate di sottoporsi agli accertamenti o che hanno infranto i sigilli apposti dagli agenti incaricati [cfr. articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003], le decisioni relative alle misure cautelari di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1/2003 o le decisioni in materia di constatazione di inapplicabilità di cui all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1/2003.
- ⁽⁶⁾ Cfr. regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1. Cfr. a tale proposito la comunicazione della DG Concorrenza del 20 gennaio 2004 sulle migliori pratiche in materia di procedimenti relativi alle concentrazioni, disponibile sul sito web della DG Concorrenza: <http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/proceedings.pdf>
- ⁽⁷⁾ Cfr. regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (ora articolo 108 del TFUE), (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1). Cfr. a questo riguardo la comunicazione della Commissione su un codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, (GU C 136 del 16.6.2009, pag. 13).
- ⁽⁸⁾ Comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione nei casi relativi all'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE, degli articoli 53, 54 e 57 dell'accordo SEE e del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, (GU C 325 del 22.12.2005, pag. 7).
- ⁽⁹⁾ Comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce presentate alla Commissione ai sensi degli articoli 81 e 82 del trattato CE, (GU C 101 del 27.4.2004, pag. 65).
- ⁽¹⁰⁾ Decisione C(2011) 5742 del Presidente della Commissione europea, del 13 ottobre 2011, relativa al mandato dei consiglieri-auditores per taluni procedimenti in materia di concorrenza.
- ⁽¹¹⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulle migliori pratiche per la presentazione di elementi di prova di natura economica e la raccolta di dati nei casi riguardanti l'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE e nei casi di concentrazione http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

4. Alle indagini relative ai casi di cartelli, secondo la definizione della comunicazione sul trattamento favorevole o sulla «clemenza»⁽¹²⁾, si possono anche applicare le procedure specifiche relative alle richieste di clemenza e di transazione⁽¹³⁾. La presente comunicazione non riguarda tali procedimenti specifici. Inoltre, la natura particolare dei procedimenti relativi ai cartelli richiede in alcuni casi disposizioni specifiche per non interferire con eventuali richieste di clemenza⁽¹⁴⁾ o con le discussioni sulle transazioni⁽¹⁵⁾. Tali disposizioni speciali verranno indicate ove opportuno.
5. La presente comunicazione è articolata nel seguente modo. La sezione 2 definisce la procedura seguita durante la fase di indagine. Questa parte riguarda qualsiasi indagine, sia che essa si concluda con una decisione di divieto [articolo 7 del regolamento (CE) n. 1/2003], con una decisione di impegni [articolo 9 del regolamento (CE) n. 1/2003] o con una decisione di rigetto della denuncia (articolo 7 del regolamento di esecuzione). La sezione 3 illustra le principali fasi procedurali e i diritti di difesa nel contesto delle procedure che conducono alle decisioni di divieto. La sezione 4 descrive le caratteristiche specifiche della procedura relativa agli impegni. La sezione 5 tratta del rigetto delle denunce. Le restanti sezioni sono di carattere generale: la sezione 6 descrive i limiti nell'uso delle informazioni, la sezione 7 riguarda l'adozione, la notifica e la pubblicazione delle decisioni e la sezione 8 le future revisioni.
6. La presente comunicazione è basata in particolare sull'esperienza finora acquisita in materia di applicazione del regolamento (CE) n. 1/2003 e del regolamento di esecuzione. Essa rispecchia le opinioni della Commissione al momento della pubblicazione e sarà applicata a partire dalla data di pubblicazione ai casi ancora aperti⁽¹⁶⁾ e ai casi futuri. La specificità di un singolo caso può tuttavia richiedere un adattamento della presente comunicazione, o una sua deroga, in funzione del caso in questione.
7. La presente comunicazione non crea nessun nuovo diritto od obbligo, né modifica i diritti e gli obblighi che derivano dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»), dal regolamento (CE) n. 1/2003, dal regolamento di esecuzione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.
8. Per la corrispondenza relativa ai casi, la Commissione incoraggia lo scambio di informazioni per via elettronica (posta elettronica o altri dispositivi digitali).

2. LA FASE DELL'INDAGINE

2.1. Origine dei casi

9. I casi riguardanti una presunta violazione degli articoli 101 o 102 del TFUE possono originare da una denuncia presentata da imprese, persone fisiche e giuridiche od anche dagli Stati membri.

⁽¹²⁾ Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese, (GU C 298 dell'8.12.2006, pag. 17) (in appresso «comunicazione sulla clemenza»); si tratta di accordi segreti ossia di «intese e/o pratiche concordate tra due o più concorrenti, volte a coordinare il loro comportamento competitivo sul mercato e/o ad influire sui pertinenti parametri della concorrenza mediante pratiche consistenti nel fissare i prezzi di acquisto o di vendita od altre condizioni di transazione, nell'assegnare quote di produzione o di vendita, nel ripartire i mercati, anche mediante manipolazione delle gare d'appalto, restrizioni delle importazioni o delle esportazioni e/o azioni anticoncorrenziali dirette contro altre imprese concorrenti. Queste pratiche si configurano tra le violazioni più gravi dell'articolo (101 del TFUE)».

⁽¹³⁾ Regolamento (CE) n. 622/2008 della Commissione, del 30 giugno 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 773/2004 per quanto riguarda la transazione nei procedimenti relativi ai cartelli, (GU L 171 del 1.7.2008, pag. 3); comunicazione della Commissione concernente la transazione nei procedimenti per l'adozione di decisioni a norma dell'articolo 7 e dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, nei procedimenti relativi ai cartelli, GU C 167 del 2.7.2008, pag. 1.

⁽¹⁴⁾ Va osservato che la Commissione può non tener conto di una domanda d'immunità dalle ammende se questa le è stata presentata dopo la pubblicazione della comunicazione degli addebiti (cfr. paragrafi 14 e 29 della comunicazione sul trattamento favorevole).

⁽¹⁵⁾ La Commissione può non tener conto delle domande di immunità dalle ammende o di una domanda di riduzione del loro importo presentata a norma della comunicazione sul trattamento favorevole se queste sono state presentate dopo la scadenza del termine previsto per dichiarare per iscritto se le parti intendono avviare discussioni di transazione (cfr. paragrafo 13 della comunicazione).

⁽¹⁶⁾ Per quanto riguarda i casi pendenti al momento della pubblicazione del presente documento, quest'ultimo si applicherà a tutte le fasi procedurali che restano da adottare dopo la pubblicazione.

10. Le informazioni fornite dai cittadini e dalle imprese sono importanti per dare l'avvio alle indagini da parte della Commissione. La Commissione incoraggia pertanto i cittadini e le imprese a sottoporle informazioni in merito a presunte violazioni delle regole di concorrenza ⁽¹⁷⁾, sia presentando una denuncia formale ⁽¹⁸⁾ o semplicemente trasmettendo alla Commissione informazioni relative al mercato. Chiunque sia in grado di dimostrare di avere un interesse legittimo in qualità di denunciante e che presenti una denuncia in conformità con il modulo C ⁽¹⁹⁾ gode di determinati diritti procedurali. I dettagli della procedura da seguire sono indicati nel regolamento di esecuzione e nella comunicazione sulla procedura applicabile alle denunce. Anche le persone fisiche e giuridiche diverse dai denunziati che dimostrino di avere un interesse sufficiente ad essere sentite e che siano ammesse al procedimento dal consigliere-auditore godono di determinati diritti procedurali, in conformità dell'articolo 13 del regolamento di esecuzione.
11. La Commissione può anche istruire un caso su propria iniziativa (avvio d'ufficio) quando viene a conoscenza di determinati fatti, o sulla scorta di informazioni raccolte nel quadro di indagini settoriali, di riunioni informali con l'industria e di attività di monitoraggio dei mercati o sulla base di informazioni scambiate nell'ambito della rete europea della concorrenza (*European Competition Network*, «ECN») o con le autorità garanti della concorrenza di paesi terzi. I casi relativi ai cartelli possono anche essere avviati sulla base di una richiesta di clemenza presentata da uno dei membri del cartello.

2.2. Valutazione iniziale e ripartizione dei casi

12. Tutti i casi, indipendentemente dalla loro origine, sono sottoposti ad una fase iniziale di valutazione. Durante tale fase la Commissione analizza se il caso merita indagini ulteriori ⁽²⁰⁾ e, in caso affermativo, ne definisce temporaneamente l'oggetto, in particolare per quanto riguarda le parti, i mercati e i comportamenti da esaminare. In questa fase, la Commissione può avvalersi di misure d'indagine quali le richieste di informazioni previste dall'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1/2003.
13. In pratica, il sistema iniziale di valutazione consente di mettere da parte alcuni casi fin da subito, in quanto ritenuti non meritevoli di ulteriori approfondimenti. A tale riguardo, la Commissione concentra le proprie risorse sui casi in cui l'esistenza di un'infrazione risulta probabile, vale a dire, in particolare, sui casi che sembrano avere il più significativo impatto sul funzionamento della concorrenza nel mercato interno e il più elevato rischio di danni per i consumatori, oltre che sui casi suscettibili di contribuire a definire la politica di concorrenza dell'UE e/o a garantire l'applicazione coerente degli articoli 101 e/o 102 del TFUE ⁽²¹⁾.
14. In questa fase iniziale di valutazione si cerca inoltre di stabilire, fin dall'inizio, l'attribuzione dei casi nell'ambito dell'ECN. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha introdotto la possibilità di riattribuzione dei casi ad altri membri della rete se questi sono nella posizione idonea per trattarli. Di conseguenza, la Commissione può riattribuire un caso ad un'autorità nazionale garante della concorrenza e viceversa ⁽²²⁾.
15. Quando ricevono la prima misura di indagine [di solito, una richiesta di informazioni ⁽²³⁾ o un accertamento], i destinatari vengono informati del fatto che essi sono soggetti ad un'indagine preliminare, del suo oggetto e della sua finalità. Nell'ambito della richiesta di informazioni essi vengono inoltre informati del fatto che, se l'esistenza del comportamento oggetto dell'indagine

⁽¹⁷⁾ O, laddove sia appropriato, ad informare l'autorità nazionale garante della concorrenza.

⁽¹⁸⁾ A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1/2003. Ai sensi degli articoli da 5 a 9 del regolamento di esecuzione, le denunce formali devono soddisfare determinati requisiti. Le informazioni contenute nelle denunce che non rispettano tali requisiti possono tuttavia essere prese in considerazione come informazioni relative al mercato.

⁽¹⁹⁾ Cfr. l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione.

⁽²⁰⁾ La Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che la Commissione è legittimata ad attribuire diversi gradi di priorità alle denunce che riceve. Tale riconoscimento è giurisprudenza consolidata a partire dalla causa T-24/90, *Automec/Commissione* (in appresso, «Automec II»), Racc. 1992, pag. II-2223, punto 85.

⁽²¹⁾ La Commissione ha pubblicato un elenco non esaustivo di criteri che essa intende utilizzare quando valuta se le denunce presentano oppure no un sufficiente «interesse per l'Unione europea». I criteri sono stati pubblicati nella relazione annuale sulla politica di concorrenza del 2005, adottata nel giugno 2006. Cfr. inoltre il punto 44 della comunicazione sul trattamento delle denunce.

⁽²²⁾ Cfr. punti da 5 a 15 della comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (GU C 101 del 27.4.2004, pag. 43).

⁽²³⁾ Cfr. causa T-99/04, *AC Treuhan/Commissione*, Racc. 2008, pag. II-1501, punto 56.

dovesse essere confermata, essa potrebbe costituire un'infrazione degli articoli 101 e/o 102 del TFUE. Dopo aver ricevuto una richiesta di informazioni o essere state sottoposte ad un accertamento, le parti ⁽²⁴⁾ possono in qualsiasi momento chiedere alla Direzione generale della Concorrenza informazioni sullo stato attuale dell'indagine, anche prima dell'avvio del procedimento. Se l'impresa interessata ritiene di non essere stata adeguatamente informata dalla Direzione generale della Concorrenza in merito alla sua posizione nell'ambito del procedimento, essa può, dopo aver sollevato la questione presso la Direzione generale della Concorrenza ⁽²⁵⁾, rinviare la questione al consigliere-auditore ai fini della sua soluzione. Il consigliere-auditore adotterà una decisione che obbliga la Direzione generale della Concorrenza a informare l'impresa o l'associazione di imprese che ha presentato la richiesta sulla sua posizione nell'ambito del procedimento. Tale decisione sarà comunicata all'impresa o all'associazione di imprese che ha presentato la richiesta. Se, in qualsiasi momento della fase di valutazione iniziale, la Commissione decide di non procedere ad ulteriori indagini sul caso (e quindi di non avviare il procedimento), essa, di propria iniziativa, ne informerà la parte oggetto dell'indagine preliminare.

16. Nei casi originati da una denuncia, la Commissione si adopererà per informare i denunciati del corso che intende dare alla denuncia entro quattro mesi dal ricevimento della stessa ⁽²⁶⁾. Tale termine è indicativo e la decisione della Direzione generale della Concorrenza di approfondire o meno il caso dipenderà dalle circostanze del singolo caso e dal fatto se la Direzione generale della Concorrenza abbia o meno ricevuto sufficienti informazioni dal denunciante o da terzi, in particolare in risposta alle sue richieste di informazioni.

2.3. Avvio dei procedimenti

17. La Commissione avvia il procedimento ⁽²⁷⁾ di cui all'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1/2003 quando l'iniziale valutazione porta a concludere che il caso merita ulteriori indagini e se la portata dell'indagine è stata definita in modo adeguato.
18. L'avvio del procedimento determina l'attribuzione del caso nell'ambito dell'ECN ⁽²⁸⁾ ed, eventualmente, nei confronti delle parti e del denunciante. L'avvio indica inoltre che la Commissione si impegna ad approfondire l'esame del caso. La Commissione impegnerà quindi risorse nel caso e si sforzerà di trattarlo speditamente.
19. Nella decisione di avvio del procedimento vengono indicate le parti oggetto del procedimento e viene brevemente descritto il campo di applicazione dell'indagine. In particolare, in essa viene descritto il comportamento che costituisce la presunta violazione dell'articolo 101 e/o dell'articolo 102 del TFUE oggetto dell'indagine e, di norma, individua il territorio e il settore o i settori in cui tale comportamento ha luogo.
20. Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento di esecuzione, la Commissione può rendere pubblico l'avvio del procedimento. La politica della Commissione prevede la pubblicazione dell'avvio del procedimento sul sito web della Direzione generale della Concorrenza e la diramazione di un comunicato stampa, a meno che tale pubblicazione non rischi di danneggiare l'indagine.
21. Le parti oggetto dell'indagine sono informate — oralmente o per iscritto — dell'avvio del procedimento, con sufficiente anticipo rispetto alla data in cui questo viene reso pubblico, in modo da permettere loro di predisporre le proprie eventuali note informative (rivolte in particolare agli azionisti, alle istituzioni finanziarie e alla stampa).
22. Va sottolineato che l'avvio del procedimento non implica alcun giudizio sull'esistenza di un'infrazione. Esso significa semplicemente che la Commissione intende esaminare ulteriormente il caso. Questa importante precisazione sarà menzionata nella decisione di avvio del procedimento (notificata alle parti) e in tutte le comunicazioni di natura pubblica aventi ad oggetto l'apertura del caso.

⁽²⁴⁾ Ai fini della presente comunicazione, per «parti» si intendono le parti oggetto di indagine. Ove non menzionato esplicitamente, il termine «parti» non comprende i denunziati e i terzi ammessi al procedimento (anche denominati «parti terze» nella presente comunicazione).

⁽²⁵⁾ Articolo 4, paragrafo 2, lettera d), del mandato del consigliere-auditore.

⁽²⁶⁾ Comunicazione sulla procedura applicabile alle denunce, punto 61.

⁽²⁷⁾ Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento di esecuzione, la Commissione può decidere di avviare un procedimento al fine di adottare una decisione (ad esempio una decisione con cui constata un'infrazione o una decisione con cui accetta un impegno) in qualsiasi momento, ma non dopo la data in cui ha emesso una comunicazione degli addebiti o in cui ha espresso una valutazione preliminare [di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003] né dopo la data della pubblicazione della comunicazione di cui all'articolo 27, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003.

⁽²⁸⁾ L'avvio del procedimento priva le autorità nazionali garanti della concorrenza della competenza ad applicare gli articoli 101 e 102 del TFUE, cfr. articolo 11, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1/2003.

23. L'avvio del procedimento non pregiudica il diritto della Commissione di ampliare la portata e/o il numero dei destinatari dell'indagine in una fase successiva. Nel caso di una tale estensione della portata dell'indagine, si applicano le misure di cui ai punti da 20 a 21.
24. Nei casi di cartelli, l'avvio del procedimento avviene di norma contemporaneamente all'adozione della comunicazione degli addebiti (cfr. punto 4), pur potendo avvenire prima.

2.4. Lingue

25. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 1 ⁽²⁹⁾, i documenti che la Commissione invia a un'impresa con sede nell'Unione europea saranno redatti nella lingua dello Stato membro in cui l'impresa ha sede.
26. Ai sensi dell'articolo 2 di detto regolamento, i documenti che l'impresa invia alla Commissione possono essere redatti in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione europea, a scelta del mittente. La risposta e la successiva corrispondenza saranno redatte nella stessa lingua.
27. Al fine di evitare ritardi dovuti ai tempi necessari per la traduzione dei documenti, i destinatari possono rinunciare al diritto di ricevere il testo nella lingua che risulta dall'applicazione della regola di cui sopra, e optare per un'altra lingua. Per alcuni documenti specifici e/o per l'intero procedimento si possono prevedere rinunce linguistiche, che devono essere debitamente autorizzate.
28. Per quanto riguarda semplici richieste di informazioni, è prassi normale inviare la lettera di accompagnamento nella lingua del luogo del destinatario oppure in inglese (includendo un riferimento all'articolo 3 del regolamento n. 1) e allegare il questionario in lingua inglese. Il destinatario viene inoltre informato in modo chiaro — nella lingua del luogo in cui si trova — del suo diritto a ricevere una traduzione della lettera di accompagnamento e/o del questionario nella lingua del luogo in cui si trova, nonché del diritto di rispondere nella stessa lingua. Tale prassi consente un trattamento più rapido delle richieste di informazioni, garantendo allo stesso tempo il rispetto dei diritti dei destinatari.
29. La comunicazione degli addebiti, la valutazione preliminare e le decisioni di cui agli articoli 7, 9 e 23, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1/2003, sono notificate nella lingua facente fede dei destinatari, a meno che essi non abbiano sottoscritto le rinunce linguistiche di cui sopra.
30. Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 1, la risposta e la successiva corrispondenza indirizzata al denunciante possono essere redatte nella lingua della denuncia.
31. I partecipanti all'audizione possono chiedere di essere sentiti in una lingua ufficiale dell'UE diversa dalla lingua del procedimento. In tal caso, è previsto un servizio di interpretazione durante l'audizione, a condizione che tale esigenza venga segnalata al consigliere-auditore con sufficiente anticipo.

2.5. Richieste di informazioni

32. A norma dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1/2003, la Commissione può richiedere alle imprese e alle associazioni di imprese di fornire tutte le informazioni necessarie. Le informazioni possono essere richieste per lettera [«semplice domanda» (articolo 18, paragrafo 2)] o mediante decisione [articolo 18, paragrafo 3] ⁽³⁰⁾. Va sottolineato che richieste di informazioni vengono abitualmente indirizzate non soltanto alle imprese oggetto dell'inchiesta, ma anche ad altre imprese od associazioni di imprese che potrebbero disporre di informazioni attinenti all'indagine.

⁽²⁹⁾ Consiglio CEE: regolamento n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, (GU 17 del 6.10.1958, pag. 385; versione consolidata dell'1.1.2007).

⁽³⁰⁾ Il mancato rispetto della decisione mediante la quale si richiedono le informazioni, di cui all'articolo 18, paragrafo 3 (informazioni incomplete o mancato rispetto del termine fissato) può condurre all'irrogazione di ammende o penalità di mora, cfr. articoli 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1/2003. La presentazione di informazioni inesatte o fuorvianti può comportare l'irrogazione di ammende sia nel caso della richiesta per lettera, di cui all'articolo 18, paragrafo 2, sia nel caso di richiesta mediante decisione, di cui all'articolo 18, paragrafo 3 [cfr. articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003].

2.5.1. Ambito della richiesta di informazioni

33. A norma dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1/2003, la Commissione può richiedere alle imprese e alle associazioni di imprese di fornire tutte le informazioni necessarie. Le informazioni sono necessarie quando, in particolare, possono permettere alla Commissione di verificare l'esistenza della presunta infrazione a cui si fa riferimento nella richiesta. La Commissione dispone di un margine di discrezionalità al riguardo ⁽³¹⁾.
34. Spetta alla Commissione determinare l'ambito e il formato della richiesta di informazioni. Ove opportuno, la Direzione generale della Concorrenza può tuttavia discutere con i destinatari l'ambito e il formato della richiesta di informazioni. Ciò si potrebbe rivelare particolarmente utile in caso di richieste di dati quantitativi ⁽³²⁾.
35. Se in risposta ad una richiesta di informazioni le imprese sottopongono informazioni palesemente irrilevanti (in particolare, documenti che sono chiaramente estranei all'oggetto dell'indagine), la Direzione generale della Concorrenza può — per evitare di appesantire inutilmente il fascicolo amministrativo, spesso ponderoso — restituire tali informazioni al destinatario della richiesta nel più breve tempo possibile dopo la risposta. Nel fascicolo verrà quindi inserita una breve nota descrittiva di tale circostanza.

2.5.2. Autoincriminazione

36. Se il destinatario di una richiesta di informazioni a norma dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1/2003 si rifiuta di rispondere ad una richiesta invocando il diritto di non autoincriminarsi, definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ⁽³³⁾, a tempo debito, dopo avere ricevuto la richiesta egli può sottoporre la questione al consigliere-auditore, dopo aver sollevato la questione presso la Direzione generale Concorrenza, prima della scadenza del termine inizialmente stabilito ⁽³⁴⁾. Nei casi opportuni, tenuto conto della necessità di evitare indebiti rallentamenti del procedimento, il consigliere-auditore può formulare una raccomandazione motivata in merito al fatto che si applichi o non si applichi il diritto di non contribuire alla propria incriminazione, informando il direttore responsabile delle conclusioni cui è giunto. Di tali conclusioni si dovrà tenere conto in caso di un'eventuale decisione adottata successivamente a norma dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1/2003. Il destinatario della richiesta deve ricevere copia della raccomandazione motivata. Al destinatario di una decisione di cui all'articolo 18, paragrafo 3, verrà fatto presente il diritto di non contribuire alla propria incriminazione, definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ⁽³⁵⁾.

2.5.3. Termini

37. Nella richiesta di informazioni si specifica quali informazioni sono richieste e si stabilisce il termine entro cui queste devono essere fornite.
38. I destinatari dispongono di un periodo di tempo ragionevole per rispondere alla richiesta, che varia in funzione della lunghezza e della complessità della richiesta e in base alle caratteristiche dell'indagine. In generale, il termine sarà di almeno due settimane dal ricevimento della richiesta. Se fin dall'inizio si ritiene che sarà necessario un periodo più lungo, il termine per rispondere alla richiesta sarà fissato di conseguenza. Se le informazioni richieste sono circoscritte, per esempio se la richiesta riguarda soltanto una breve precisazione di informazioni fornite in precedenza o informazioni cui il destinatario della richiesta ha facilmente accesso, il termine sarà di norma più breve (una settimana o meno).

⁽³¹⁾ Per quanto riguarda il potere discrezionale della Commissione nell'impostazione dell'indagine, cfr. causa T-141/94 *Thyssen Stahl/Commissione*, Racc. 1999, pag. II-347, paragrafo 110; causa T-9/99, *HFB e altri/Commissione*, Racc. 2002, pag. II-1487, punto 384 e causa T-48/00, *Corus UK/Commissione*, Racc. 2004, pag. II-2325, punto 212. Nell'esercizio del potere discrezionale di cui dispone, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e, in relazione alle decisioni di cui all'articolo 18, paragrafo 3, il diritto di non autoincriminarsi.

⁽³²⁾ Cfr. le migliori pratiche per la presentazione di elementi di prova di natura economica.

⁽³³⁾ Cfr. ad esempio la causa C-301/04 P, *Commissione/SGL*, Racc. 2006, pag. I-5915, nella quale si specifica che ai destinatari di una decisione di cui all'articolo 18, paragrafo 3, si può richiedere di presentare documentazione preesistente, per esempio i verbali delle riunioni di cartello, anche se tali documenti possono incriminare la parte che li fornisce.

⁽³⁴⁾ Articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del mandato del consigliere-auditore.

⁽³⁵⁾ Cfr. nota 33.

39. Qualora incorrano in difficoltà a rispondere entro il termine stabilito, i destinatari possono chiedere una proroga dello stesso. Una richiesta motivata a tal fine, od una conferma per iscritto (lettera o messaggio di posta elettronica) dev'essere fatta con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza del termine. Se la Commissione ritiene che la richiesta sia giustificata, un periodo di tempo supplementare (variabile in funzione della complessità delle informazioni richieste e di altri fattori) sarà accordato. La Commissione può anche concordare con il destinatario della richiesta che certe parti delle informazioni richieste — che siano di particolare importanza o facilmente reperibili dal destinatario — siano trasmesse entro un termine più breve, mentre sarà concesso un ulteriore periodo di tempo per le restanti informazioni.
40. Laddove il destinatario di una decisione di richiesta di informazioni a norma dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1/2003 ritenga di non essere in grado di rispettare i termini mediante la procedura delineata sopra, egli potrà rivolgersi al consigliere-auditore. La richiesta deve essere effettuata in tempo utile prima della scadenza del termine originario inizialmente stabilito⁽³⁶⁾. Il consigliere-auditore deciderà se una proroga del termine dev'essere concessa, tenendo conto della lunghezza e della complessità della richiesta di informazioni e delle caratteristiche dell'indagine.

2.5.4. Informazioni riservate

41. Nella lettera di accompagnamento della richiesta di informazioni, si invita inoltre il destinatario ad indicare se egli ritiene che le informazioni fornite nella risposta siano di carattere riservato. In caso affermativo, in conformità dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione, il destinatario deve motivare la richiesta di riservatezza relativamente alle singoli informazioni e fornire una versione non riservata delle informazioni. La versione non riservata deve essere presentata nello stesso formato delle informazioni riservate, fornendo una descrizione succinta di ogni parte omessa. Ove non diversamente concordato, la versione non riservata deve essere fornita nello stesso momento in cui viene sottoposta la comunicazione originale. Se le imprese non si conformano a tali condizioni, la Commissione può presumere che i documenti o le dichiarazioni in questione non contengano informazioni riservate, in conformità dell'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione.

2.5.5. Riunioni e altri contatti con le parti e con i terzi

42. Durante la fase dell'indagine, la Direzione generale della Concorrenza può tenere riunioni con le parti oggetto del procedimento, i denunzianti o i terzi, oppure contattarli telefonicamente. In particolare, essa organizza riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento o riunioni triangolari come indicato *infra* ai punti 2.9 e 2.10.
43. Quando una riunione viene organizzata su richiesta delle parti, dei denunzianti o di terzi, questi dovrebbero di norma presentare in anticipo una proposta di ordine del giorno con i temi da discutere alla riunione, nonché una comunicazione o una presentazione che descrive tali questioni in modo più approfondito. Dopo le riunioni o le conversazioni telefoniche sulle questioni sostanziali, le parti, i denunzianti o i terzi possono provare la validità delle loro dichiarazioni o presentazioni per iscritto.
44. Tutta la documentazione scritta che viene trasmessa alla Direzione generale della Concorrenza dalle imprese che hanno partecipato ad una riunione è inclusa nel fascicolo. Una versione non riservata di tale documentazione, accompagnata da una breve nota della Direzione generale della Concorrenza, sarà resa disponibile alle parti oggetto dell'indagine durante la fase di accesso al fascicolo, se il caso viene approfondito. Fatte salve le richieste di anonimato⁽³⁷⁾, la nota citata reca menzione dell'impresa o delle imprese che hanno partecipato alla riunione o alla conversazione telefonica relativa alle questioni sostanziali, dei tempi e degli argomenti discussi nella riunione (o nel corso della telefonata)⁽³⁸⁾. Una breve nota verrà predisposta anche quando la riunione ha luogo su iniziativa della Commissione (ad esempio in caso di riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento).

⁽³⁶⁾ Articolo 4, paragrafo 2, lettera c), del mandato del consigliere-auditore.

⁽³⁷⁾ Cfr. punto 143.

⁽³⁸⁾ Le disposizioni della presente sezione si applicano anche alle riunioni sullo stato di avanzamento e alle riunioni triangolari (cfr. punto 2.10).

45. La Commissione può, dopo una riunione o altri contatti informali con le parti, con i denunzianti o con i terzi, chiedere loro di fornire informazioni per iscritto a norma dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1/2003 o invitarli a rendere una dichiarazione a norma dell'articolo 19 di detto regolamento.

2.5.6. Potere di raccogliere dichiarazioni (colloqui)

46. Il regolamento (CE) n. 1/2003 e il regolamento di esecuzione stabiliscono una procedura specifica per la raccolta delle dichiarazioni di persone fisiche o giuridiche che dispongono di informazioni utili riguardanti una presunta violazione degli articoli 101 e 102 del TFUE [cfr. articolo 19 del regolamento (CE) n. 1/2003 e articolo 3 del regolamento di esecuzione] ⁽³⁹⁾.
47. Ai fini della raccolta di informazioni relative all'oggetto di un'indagine, la Commissione può, nell'ambito di tale procedura, sentire con il mezzo più opportuno, ad esempio mediante conversazione telefonica o videoconferenza, ogni persona fisica o giuridica che vi acconsenta.
48. Prima di raccogliere tali dichiarazioni, la Direzione generale della Concorrenza informa la persona che sarà sentita in merito alla base giuridica del colloquio, alla natura volontaria dello stesso e al suo diritto di consultare un legale. La Direzione generale della Concorrenza informerà inoltre la persona sentita delle finalità del colloquio e dell'intenzione di effettuare una registrazione del colloquio. In pratica, ciò avverrà presentando un documento che illustra la procedura, che dovrà essere firmato dalla persona sentita. Al fine di ottimizzare l'accuratezza delle dichiarazioni, una copia dell'eventuale registrazione sarà messa a disposizione della persona sentita poco tempo dopo il colloquio, per l'approvazione.
49. La procedura di raccolta delle dichiarazioni di cui all'articolo 19 del regolamento (CE) n. 1/2003 e all'articolo 3 del regolamento di esecuzione si applica soltanto quando viene espressamente convenuto tra la persona sentita e la Direzione generale della Concorrenza che la conversazione verrà registrata come colloquio formale ai sensi dell'articolo 19. Rientra nella discrezione della Commissione decidere quando proporre i colloqui. Una parte può tuttavia richiedere alla Direzione generale della Concorrenza che le proprie dichiarazioni vengano registrate come colloqui. In via di principio tali richieste saranno accolte, nel rispetto delle esigenze e delle condizioni di regolare svolgimento dell'indagine.

2.6. Accertamenti

50. Nel contesto di un'indagine, la Commissione ha il potere di procedere ad accertamenti presso i locali di un'impresa e, in determinate circostanze, presso altri locali, compresi i locali privati. La prassi della Commissione in materia di accertamenti presso i locali di un'impresa è attualmente descritta in una nota esplicativa disponibile sul sito web della Direzione generale della Concorrenza ⁽⁴⁰⁾.

2.7. Riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente («*legal professional privilege*»)

51. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ⁽⁴¹⁾, i cui aspetti salienti sono riassunti qui di seguito, alcune comunicazioni tra avvocato e cliente possono, nel rispetto di rigorose condizioni, essere tutelate dal diritto alla riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente («*legal professional privilege*») ed essere pertanto riservate nei confronti della Commissione, quale eccezione

⁽³⁹⁾ Tale potere di raccogliere dichiarazioni ai sensi dell'articolo 19 del regolamento (CE) n. 1/2003 deve essere distinto dal potere della Commissione di chiedere, nel corso di un accertamento, a qualsiasi rappresentante o membro del personale dell'impresa o dell'associazione di imprese, spiegazioni su fatti o documenti relativi all'oggetto e allo scopo dell'accertamento e verbalizzarne le risposte, come previsto dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (CE) n. 1/2003.

⁽⁴⁰⁾ Cfr.: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>

⁽⁴¹⁾ L'esclusione di talune comunicazioni tra avvocati e clienti dai poteri di indagine della Commissione discende dai principi giuridici generali comuni alle legislazioni degli Stati membri, come ha chiarito la Corte di giustizia dell'Unione europea: causa 155/79, *AM & S Europe Limited/Commissione* (in appresso, «AM & S»), Racc. 1982, pag. 1575; ordinanza nella causa T-30/89, *Hilti/Commissione* (in appresso, «Hilti»), Racc. 1990, pag. II-163; cause riunite T-125/03 e T-253/03 *Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione* (in appresso, «Akzo»), Racc. 2007, pag. II-3523, come confermato nella causa C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione*, sentenza del 14 settembre 2010.

al potere di indagine e di esame dei documenti di quest'ultima⁽⁴²⁾. Le comunicazioni tra avvocato e cliente sono protette dal principio della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente a condizione che si tratti di corrispondenza scambiata al fine e nell'interesse del diritto di difesa del cliente nel quadro di un procedimento in materia di concorrenza e che tali comunicazioni provenivano da avvocati indipendenti⁽⁴³⁾.

52. Spetta all'impresa che invoca la tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente relativamente a un determinato documento fornire alla Commissione una motivazione adeguata ed elementi utili a sostegno della sua rivendicazione, pur non essendo tenuta a divulgare il contenuto di tale documento⁽⁴⁴⁾. In tal caso, va presentata una versione in cui le parti tutelate dal principio di riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente sono state omesse. Qualora la Commissione ritenga che tali elementi di prova non siano stati forniti, essa può esigere la presentazione del documento in questione e, se necessario, imporre alle imprese ammende o penalità di mora per il rifiuto di fornire le necessarie prove supplementari o di presentare il documento contestato⁽⁴⁵⁾.
53. In molti casi, un semplice esame sommario, nel corso di un accertamento, della presentazione generale, dell'intestazione, del titolo o di altre caratteristiche esteriori di un documento consente ai funzionari della Commissione di confermare o meno l'esattezza delle motivazioni addotte dall'impresa. Tuttavia, l'impresa ha il diritto di negare ai funzionari della Commissione la possibilità di consultare, anche in modo sommario, determinati documenti, a condizione che essa ritenga che tale esame sommario non sia possibile senza svelare il contenuto dei detti documenti⁽⁴⁶⁾.
54. Se, nel corso di un accertamento, i funzionari della Commissione ritengono che l'impresa i) non sia riuscita a dimostrare che il documento in questione beneficia della tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente, ii) abbia soltanto fatto valere motivi che, secondo la giurisprudenza, non possono giustificare tale beneficio, o iii) abbia addotto argomentazioni fattuali manifestamente false, essi possono procedere alla lettura immediata del contenuto del documento, nonché produrne una copia (senza ricorrere alla procedura della busta sigillata). Tuttavia, qualora, nel corso dell'accertamento, i funzionari della Commissione ritengano che gli elementi presentati dall'impresa non siano di natura tale da dimostrare che il documento in questione beneficia della tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente, secondo la definizione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea — in particolare nel caso in cui tale

⁽⁴²⁾ La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto che la tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente sia un complemento indispensabile al pieno esercizio dei diritti di difesa (AM & S, punti 18 e 23). In ogni caso, il principio della riservatezza di alcune comunicazioni tra avvocato e cliente non impedisce a un cliente di un avvocato di rendere nota la corrispondenza fra loro scambiata se ritiene di avere interesse a farlo (AM & S, punto 28).

⁽⁴³⁾ AM & S, punti 21, 22 e 27. Secondo la giurisprudenza, il campo di applicazione materiale della tutela della riservatezza della corrispondenza tra avvocato e cliente comprende, oltre alla corrispondenza con un avvocato indipendente finalizzata all'esercizio del diritto di difesa del cliente, i) note interne ad imprese che si limitano a riprodurre il contenuto di pareri ricevuti da consulenti giuridici indipendenti (Hilti, punti 13, 16, 17 e 18) e ii) documenti preparatori redatti dal cliente, anche se non sono stati scambiati con un avvocato o non sono stati predisposti per essere materialmente trasmessi ad un avvocato, a condizione che siano stati elaborati esclusivamente al fine di chiedere un parere giuridico ad un avvocato, nell'ambito dell'esercizio dei diritti di difesa (Akzo, punti da 120 a 123). Per quanto riguarda il campo d'applicazione personale della tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocati e clienti, essa si applica soltanto nella misura in cui l'avvocato è indipendente (ossia non vincolato al suo cliente da un rapporto di lavoro dipendente); i giuristi interni all'impresa sono esplicitamente esclusi dalla tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente, indipendentemente dalla loro appartenenza ad un ordine forense o dal fatto che siano soggetti alle norme disciplinari e deontologiche o dalla tutela offerta dalla normativa nazionale, AM & S, punti 21, 22, 24 e 27; Akzo, punti da 166 a 168; come conferma la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 14 settembre 2010, causa C-550/07 P, punti da 44 a 51. Inoltre, secondo la giurisprudenza, la tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente si applica soltanto agli avvocati abilitati all'esercizio di tale professione in uno degli Stati membri dell'Unione europea, a prescindere dal paese in cui risiede il cliente (AM & S, punti 25 e 26), e non si estende ad altri consulenti professionali quali i *patent attorneys*, i contabili ecc. Infine, si deve osservare che la tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente riguarda di norma la corrispondenza scambiata dal momento in cui ha inizio il procedimento amministrativo che può portare ad una decisione di applicazione degli articoli 101 e/o 102 del TFUE ovvero ad una decisione che infligge all'impresa una sanzione pecuniaria; tale tutela può anche essere estesa alla corrispondenza anteriore finalizzata all'esercizio del diritto alla difesa che presenti elementi di connessione con l'oggetto di tale procedimento (AM & S, punto 23).

⁽⁴⁴⁾ È chiaro, pertanto, che il semplice fatto che un'impresa invochi la riservatezza di un determinato documento non è sufficiente per impedire alla Commissione di prendere conoscenza di tale documento qualora tale impresa non fornisca alcun elemento utile atto a provare che esso è effettivamente tutelato dalla riservatezza (Akzo, punto 80; cfr. infra). In particolare, per motivare la sua richiesta, l'impresa interessata può fornire alla Direzione generale della Concorrenza informazioni sull'autore del documento e sul destinatario dello stesso, illustrare le rispettive funzioni e responsabilità di ciascuno e far riferimento allo scopo e al contesto in base ai quali il documento è stato redatto. Allo stesso modo, essa può menzionare il contesto nel quale il documento è stato trovato, la maniera in cui è stato archiviato o altri documenti con i quali esso sia in rapporto (Akzo, punto 80).

⁽⁴⁵⁾ AM & S, punti da 29 a 31. L'impresa può successivamente chiedere l'annullamento di tale decisione, ove opportuno, insieme a una richiesta di misure provvisorie (AM & S, già citata, punti 32; cfr. infra).

⁽⁴⁶⁾ Akzo, punti 81 e 82.

impresa neghi ai funzionari della Commissione la possibilità di consultare, anche in modo sommario, il documento ma qualora non si possa escludere che il documento benefici della tutela della riservatezza, i funzionari possono inserire copia del documento controverso in una busta sigillata e depositarlo presso i locali della Commissione, in attesa della risoluzione della controversia.

55. Se non sono state in grado di trovare un accordo con la Direzione generale della Concorrenza ⁽⁴⁷⁾, le imprese o associazioni di imprese possono chiedere al consigliere-auditore di esaminare le argomentazioni in base alle quali un documento richiesto dalla Commissione nell'esercizio degli articoli 18, 20 e 21 del regolamento (CE) n. 1/2003 e la cui consultazione è stata negata alla Commissione beneficia della tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente, secondo la definizione della giurisprudenza. L'impresa che avanza tale richiesta può rivolgersi al consigliere-auditore soltanto se permette a quest'ultimo di prendere visione delle informazioni che, secondo quanto essa asserisce, beneficiari della tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente e qualsiasi altro elemento utile alla valutazione del caso. Senza rivelare il contenuto delle informazioni che potrebbero beneficiare dell'applicazione del principio di riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente, il consigliere-auditore comunica al direttore responsabile e all'impresa o all'associazione di imprese interessata il suo parere preliminare e può adottare le misure adeguate per favorire una soluzione reciprocamente accettabile.
56. Se non viene raggiunta alcuna soluzione, il consigliere-auditore può formulare una raccomandazione motivata al competente membro della Commissione, senza rivelare il contenuto delle informazioni che potrebbero beneficiare della tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente. La parte che presenta la richiesta riceve copia di tale raccomandazione. Se la questione non viene risolta su tale base, la Commissione la esamina ulteriormente. Se del caso, essa può adottare una decisione che respinge la richiesta.
57. Qualora l'impresa abbia invocato la tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente ed abbia fornito elementi che legittimano tale richiesta, la Commissione (o il consigliere-auditore se la richiesta è diventata di sua competenza, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del mandato del consigliere-auditore), la Commissione non leggerà il contenuto del documento prima di avere adottato una decisione di rigetto della richiesta dell'impresa interessata e avere permesso a quest'ultima di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea. Pertanto, se l'impresa avvia un'azione di annullamento e chiede provvedimenti provvisori entro il termine indicato, la Commissione non aprirà la busta sigillata e non leggerà i documenti prima che la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia adottato una decisione in merito alla domanda di misure provvisorie ⁽⁴⁸⁾.
58. Alle imprese che formulano, a fini puramente dilatori, richieste di tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente manifestamente infondate o che si oppongono, senza una giustificazione obiettiva, ad un eventuale controllo, anche sommario, dei documenti durante un accertamento, possono essere comminate ammende ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003, se tutte le condizioni previste sono soddisfatte. Inoltre tali azioni possono essere prese in considerazione quali circostanze aggravanti per il calcolo di un'eventuale ammenda inflitta nell'ambito di una decisione sanzionatoria di un'infrazione degli articoli 101 e/o 102 del TFUE ⁽⁴⁹⁾.

2.8. Scambio di informazioni fra le autorità garanti della concorrenza

59. Nel contesto di un'indagine, la Commissione può anche scambiare informazioni con le autorità nazionali garanti della concorrenza, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1/2003. La prassi della Commissione in relazione a questi scambi è attualmente descritta nella comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza ⁽⁵⁰⁾.

2.9. Riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento

60. Per tutta la durata del procedimento, la Direzione generale della Concorrenza si impegna ad offrire, di propria iniziativa o su richiesta, alle parti oggetto del procedimento ampie possibilità di prendere parte a dibattiti aperti e franchi — tenendo conto della fase dell'indagine — e di rendere note le rispettive opinioni.

⁽⁴⁷⁾ Articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del mandato del consigliere-auditore.

⁽⁴⁸⁾ Pertanto, prima di procedere alla lettura del contenuto del documento, la Commissione attenderà fino alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso contro la decisione di rigetto. Tuttavia, poiché tale ricorso non ha effetto sospensivo, spetta all'impresa interessata presentare tempestivamente una richiesta di misura provvisoria di sospensione della decisione di rigetto della richiesta di tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato e cliente.

⁽⁴⁹⁾ Akzo, punto 89.

⁽⁵⁰⁾ GU C 101 del 27.4.2004, pag. 43.

61. A tale riguardo, la Commissione organizzerà, in determinate fasi del procedimento, riunioni sullo stato di avanzamento. Tali riunioni, cui le parti partecipano soltanto se lo desiderano, possono contribuire alla qualità e all'efficacia del processo decisionale e a garantire la trasparenza e la comunicazione tra la Direzione generale della Concorrenza e le parti, segnatamente per informare queste ultime sullo stato di avanzamento del procedimento nei momenti cruciali dello stesso. Alle riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento possono partecipare soltanto le parti oggetto dell'indagine e non il denunciante [salvo il caso in cui la Commissione abbia avviato il procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1/2003 ed intenda informare il denunciante che essa respingerà la denuncia con lettera formale, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione] né i terzi. Se più parti sono oggetto dell'indagine, le riunioni saranno aperte a ciascuna parte separatamente. Nei procedimenti relativi a cartelli, verrà proposta una riunione sullo stato di avanzamento del procedimento come previsto al punto 65.

2.9.1. Struttura delle riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento

62. Le riunioni sullo stato di avanzamento si svolgono solitamente nei locali della Commissione, ma possono eventualmente essere organizzate anche per via telefonica o videoconferenza. Le riunioni vengono abitualmente presiedute da alti funzionari della Direzione generale Concorrenza (direttore o vicedirettore generale). Tuttavia, nei casi in cui vi siano più parti, la riunione può essere presieduta dal capo unità responsabile.

2.9.2. Date delle riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento

63. La Direzione generale della Concorrenza organizzerà riunioni sullo stato di avanzamento del procedimento in varie fasi cruciali del caso, che corrispondono, in linea di principio (ma, solitamente, non nel contesto di procedimenti relativi a cartelli), ai seguenti momenti:

- 1) poco dopo l'avvio del procedimento: la Direzione generale della Concorrenza informa le parti oggetto del procedimento sulle problematiche individuate in questa fase e sull'atteso ambito dell'indagine. La riunione offre alle parti l'opportunità di reagire fin da subito alle problematiche identificate e può aiutare la Direzione generale della Concorrenza a definire l'impostazione delle ulteriori indagini che essa condurrà. La riunione può inoltre servire per discutere con le parti in merito ad eventuali rinunce linguistiche che possono facilitare lo svolgimento dell'indagine. La Direzione generale della Concorrenza proporrà di norma, in questa fase, un calendario indicativo per il caso, che sarà, ove opportuno, aggiornato nelle successive riunioni sullo stato di avanzamento;
- 2) in una fase sufficientemente avanzata dell'indagine: questa riunione offre alle parti oggetto del procedimento l'opportunità di comprendere le osservazioni preliminari della Commissione sullo stato di avanzamento del procedimento, elaborate dopo le prime indagini, e sui problemi di concorrenza riscontrati. Essa servirà inoltre alla Direzione generale della Concorrenza e alle parti per chiarire determinati problemi e fatti pertinenti per l'esito del procedimento.

64. Se viene adottata una comunicazione degli addebiti, le parti potranno inoltre partecipare a una riunione dopo la loro risposta alla comunicazione degli addebiti o dopo l'audizione orale, qualora questa venga organizzata. Alla riunione, le parti saranno di norma informate dell'opinione preliminare della Commissione su come essa intende portare avanti il caso.

65. Nel contesto dei procedimenti relativi ai cartelli, una riunione sullo stato di avanzamento del procedimento viene organizzata dopo l'audizione. Inoltre, due riunioni specifiche sullo stato di avanzamento sono organizzate nell'ambito delle procedure per l'adozione di decisioni relative agli impegni (cfr. sezione 4 *infra*) e per i denunciati, nei casi in cui la Commissione abbia avviato il procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1/2003 ed intenda informare il denunciante della sua intenzione di rigettare la denuncia, con lettera formale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (cfr. sezione 5 *infra*).

66. Le riunioni sullo stato di avanzamento non escludono in alcun modo che in altre occasioni, durante tutto il procedimento, vi possano essere discussioni tra le parti, i denunciati o i terzi e la Direzione generale della Concorrenza, su aspetti sostanziali del fascicolo o su questioni relative al calendario proposto.

2.10. Riunioni triangolari

67. Oltre alle riunioni bilaterali tra la Direzione generale della Concorrenza e le singole parti, quali riunioni sullo stato di avanzamento, la Commissione può, in via eccezionale, decidere di invitare le parti oggetto del procedimento, ed eventualmente anche il denunciante e/o i terzi, ad una cosiddetta riunione «triangolare». Tale riunione viene organizzata se la Direzione generale della Concorrenza ritiene che, ai fini dell'efficacia dell'indagine, sia opportuno ascoltare le opinioni di tutte le parti su determinati elementi di fatto, o verificare l'esattezza di questi ultimi, in una sola riunione. Le riunioni di questo tipo possono essere utili ai fini dell'indagine, ad esempio, nel caso in cui esistano due o più posizioni o informazioni contrastanti relative a dati o elementi di prova determinanti.
68. Di norma, le riunioni triangolari sono organizzate su iniziativa della Commissione e la partecipazione non è obbligatoria. Le riunioni triangolari sono solitamente presiedute da alti funzionari della Direzione generale Concorrenza (direttore o vicedirettore generale). La riunione triangolare non sostituisce l'audizione ufficiale.
69. Le eventuali riunioni triangolari vanno organizzate il prima possibile durante la fase di indagine (dopo l'apertura del procedimento ma prima dell'eventuale adozione della comunicazione degli addebiti), per permettere alla Commissione di raggiungere una conclusione sulle questioni sostanziali prima di decidere se adottare la comunicazione degli addebiti, benché in alcuni casi specifici non sia esclusa l'organizzazione di tali riunioni anche dopo l'adozione della comunicazione degli addebiti. Le riunioni triangolari vanno preparate sulla base di un ordine del giorno stabilito dalla Direzione generale Concorrenza dopo aver consultato tutte le parti che accettano di partecipare alla riunione. La preparazione della riunione può comprendere un reciproco scambio di informazioni non riservate tra le parti che partecipano, con sufficiente anticipo rispetto alla data della riunione.

2.11. Riunioni con il Commissario o con il Direttore generale

70. Se le parti lo richiedono, è prassi normale offrire ai dirigenti delle parti oggetto del procedimento e al denunciante la possibilità di discutere il caso con il Direttore generale per la Concorrenza, con il Vicedirettore generale responsabile dell'antitrust o, se del caso, con il Commissario competente per la concorrenza. I dirigenti possono essere accompagnati dai loro consulenti legali e/o economici.

2.12. Esame delle principali informazioni trasmesse

71. In un'ottica di promozione di uno scambio franco di opinioni, la Commissione, nei casi originati da denunce formali, offre alle parti oggetto del procedimento, in una fase iniziale (a meno che ciò non venga ritenuto suscettibile di nuocere all'indagine) e al più tardi poco dopo l'avvio del procedimento, la possibilità di formulare osservazioni su una versione non riservata della denuncia ⁽⁵¹⁾. Tuttavia, ciò può rivelarsi inutile quando la denuncia viene respinta da subito senza che si proceda ad un'indagine approfondita (ad esempio, per mancanza di «motivi sufficienti per intervenire», ovvero per «mancanza di interesse per l'Unione europea»).
72. Un accesso alla denuncia, effettuato in una fase iniziale, può permettere alle parti di fornire informazioni utili in una fase iniziale del procedimento e facilitare la valutazione del caso.
73. Nella stessa ottica, l'obiettivo della Commissione è quello di fornire alle parti del procedimento, poco dopo l'avvio dello stesso, l'opportunità di esaminare le versioni non riservate di altri «documenti importanti» già presentati alla Commissione. In tale categoria rientrano, per esempio, informazioni rilevanti inviate dal denunciante o dai terzi interessati, ma non le risposte alle richieste di informazioni. Dopo questa prima fase, le altre comunicazioni di questo tipo saranno condivise con le parti soltanto se ciò è nell'interesse dell'indagine e non vi sono rischi di inutili rallentamenti della fase investigativa. La Commissione rispetterà le richieste motivate con cui il denunciante o i terzi interessati chiedono di non divulgare le informazioni trasmesse da loro prima dell'adozione della comunicazione degli addebiti, in presenza di preoccupazioni giustificate relative alla riservatezza, al timore di ritorsioni e alla protezione dei segreti aziendali.

⁽⁵¹⁾ Una versione non riservata della risposta alla denuncia della parte oggetto dell'indagine può in seguito essere fornita al denunciante.

74. La possibilità di esaminare i documenti principali non è prevista nei procedimenti relativi ai cartelli (cfr. punto 4).

2.13. Possibili esiti della fase di indagine

75. Dopo che la Commissione è pervenuta a una conclusione preliminare sulle principali questioni sollevate dal caso, si aprono diversi iter procedurali possibili:
- la Commissione può decidere di procedere all'adozione di una comunicazione degli addebiti al fine di adottare una decisione di divieto in relazione a tutte o ad alcune delle questioni individuate all'avvio del procedimento (cfr. sezione 3 *infra*),
 - le parti oggetto dell'indagine possono esaminare l'ipotesi di offrire impegni per risolvere i problemi di concorrenza individuati dall'indagine o almeno dimostrarsi disponibili a discutere tale possibilità; in tal caso, la Commissione può decidere di avviare un dibattito ai fini dell'adozione di una decisione relativa ad impegni (cfr. sezione 4 *infra*),
 - la Commissione può decidere che non vi sono motivi per portare avanti il procedimento per quanto riguarda tutte o alcune delle parti e chiudere il procedimento stesso. Se il caso ha avuto origine da una denuncia, la Commissione, prima di chiudere il caso, deve offrire al denunciante la possibilità di esprimere il proprio punto di vista (cfr. sezione 5, relativa al rigetto delle denunce).
76. Quando procede alla chiusura di un caso in relazione a una o più parti — in procedimenti che riguardano varie parti — in una fase iniziale dopo l'avvio formale di un procedimento, la Commissione non si limita a comunicare la propria decisione alle parti ma, qualora l'avvio del procedimento sia stato reso pubblico, notifica la chiusura del caso sul suo sito Internet e/o diffonde un comunicato stampa. Lo stesso vale per i casi in cui, pur non essendo stato avviato formalmente un procedimento, la Commissione ha già provveduto a rendere pubbliche le proprie indagini (ad esempio confermando che hanno avuto luogo degli accertamenti).

3. PROCEDURE PREVISTE PER LA DECISIONE DI DIVIETO

77. Una fase importante delle procedure previste per una decisione di divieto è l'adozione di una comunicazione degli addebiti. L'adozione di una comunicazione degli addebiti non pregiudica tuttavia l'esito finale delle indagini. Può portare alla chiusura del caso senza che venga adottata una decisione di divieto o una decisione relativa ad impegni.

3.1. Diritto di essere sentiti

78. Il diritto delle parti oggetto di un procedimento di essere sentite prima dell'adozione di una decisione finale che leda i loro interessi è un principio fondamentale del diritto dell'UE. La Commissione si impegna a garantire il rispetto nei suoi procedimenti ⁽⁵²⁾ dell'esercizio effettivo del diritto di essere sentiti.
79. I consiglieri auditori hanno la funzione di garantire l'effettivo esercizio dei diritti procedurali, in particolare, il diritto di essere sentiti, in procedimenti in materia di concorrenza ⁽⁵³⁾. I consiglieri-auditori svolgono i propri compiti in maniera totalmente indipendente dalla Direzione generale della Concorrenza e le controversie insorgenti tra quest'ultima e qualunque parte oggetto del procedimento possono essere sottoposte al consigliere-auditore competente per una soluzione.
80. Il consigliere-auditore partecipa direttamente ai procedimenti antitrust e, segnatamente, all'organizzazione e allo svolgimento dell'audizione, nei casi in cui questa ha luogo. Dopo l'audizione e tenuto conto delle risposte scritte, fornite dalle parti, alla comunicazione degli addebiti, il consigliere-auditore presenta al Commissario responsabile per la concorrenza una relazione sullo svolgimento dell'audizione e sulle conclusioni che possono esserne tratte. Inoltre, il collegio dei Commissari prende una decisione definitiva solo dopo essere stato informato dal consigliere-auditore sul fatto se il diritto di esercitare i diritti procedurali sia stato effettivamente rispettato nel corso dei procedimenti amministrativi. La relazione finale è inviata alle parti oggetto del procedimento, insieme alla decisione finale della Commissione, ed è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

⁽⁵²⁾ Articolo 27 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, di cui sopra.

⁽⁵³⁾ Articolo 1 del mandato del consigliere-auditore.

3.1.1. Comunicazione degli addebiti

81. Prima di adottare una decisione che leda gli interessi di un destinatario, in particolare una decisione che constati un'infrazione dell'articolo 101 e 102 del TFUE e che ordini che si ponga fine all'infrazione [articolo 7 del regolamento (CE) n. 1/2003] e/o che irroghi ammende [articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003], la Commissione darà alle parti oggetto del procedimento l'opportunità di essere sentite sulle questioni in merito alle quali essa ha formulato gli addebiti ⁽⁵⁴⁾. La Commissione persegue tale obiettivo mediante l'adozione di una comunicazione degli addebiti che viene notificata a ciascuna delle parti oggetto del procedimento.

3.1.1.1. Obiettivi e contenuto della comunicazione degli addebiti

82. La comunicazione degli addebiti illustra la posizione preliminare della Commissione sulla presunta violazione degli articoli 101 e/o 102 del TFUE a seguito di un'indagine approfondita. Essa ha lo scopo di informare le parti interessate degli addebiti mossi nei loro confronti in modo da permettere loro di esercitare i loro diritti di difesa per iscritto e oralmente (durante l'audizione). Pertanto, essa costituisce una garanzia procedurale fondamentale che assicura il rispetto del diritto al contraddittorio. Le parti interessate devono essere provviste di tutte le informazioni necessarie per potersi difendere efficacemente e formulare osservazioni sugli addebiti mossi nei loro confronti.

3.1.1.2. Possibile imposizione di rimedi e argomenti delle parti

83. Se la Commissione intende imporre rimedi alle parti, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1/2003, la comunicazione degli addebiti indicherà i rimedi previsti che siano necessari a porre fine alla presunta infrazione. Le informazioni fornite devono essere sufficientemente dettagliate, in modo tale da permettere alle parti di difendersi in relazione alla necessità e proporzionalità delle misure previste. Qualora siano previsti rimedi strutturali, la comunicazione degli addebiti deve precisare, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003, perché non esiste un rimedio comportamentale parimenti efficace o i motivi per i quali la Commissione ritiene che un rimedio comportamentale parimenti efficace risulterebbe più oneroso per l'impresa interessata.

3.1.1.3. Possibile irrogazione di ammende ed argomenti delle parti

84. La comunicazione degli addebiti specificherà chiaramente se la Commissione intende infliggere ammende alle imprese nel caso in cui gli addebiti dovessero essere confermati [articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003]. In tali casi, la comunicazione degli addebiti deve fare riferimento ai principi stabiliti in materia dagli orientamenti in materia di ammende ⁽⁵⁵⁾. Nella comunicazione degli addebiti la Commissione indicherà gli elementi di fatto e di diritto che possono portare ad irrogare un'ammenda, come la durata e la gravità dell'infrazione, e precisare se l'infrazione è stata commessa intenzionalmente o per negligenza. La comunicazione degli addebiti deve inoltre precisare in maniera sufficientemente precisa quali fatti possono costituire circostanze aggravanti e, limiti per quanto possibile, le circostanze attenuanti.
85. Pur non avendo alcun obbligo giuridico al riguardo, al fine di accrescere la trasparenza la Commissione procura di inserire nella comunicazione degli addebiti (sulla base delle informazioni disponibili) ulteriori elementi rilevanti ai fini del calcolo delle ammende, compresi i dati relativi alle vendite effettuate che devono essere presi in considerazione e l'anno o gli anni che saranno presi in considerazione per il valore di tali vendite. Tali informazioni possono essere fornite alle parti anche dopo l'invio della comunicazione degli addebiti. In entrambi i casi, le parti hanno la possibilità di presentare osservazioni.
86. Qualora nella decisione definitiva la Commissione intenda discostarsi dagli elementi di fatto o di diritto contenuti nella comunicazione degli addebiti a svantaggio di una o più parti o qualora la Commissione intenda tener conto di elementi supplementari a carico, sarà sempre data la possibilità alla parte o alle parti interessate di rendere note le loro osservazioni in modo appropriato.

⁽⁵⁴⁾ Articolo 27 del regolamento (CE) n. 1/2003.

⁽⁵⁵⁾ Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003, (GU C 210 dell'1.9.2006, pag. 2).

87. Inoltre, nella comunicazione degli addebiti la Commissione informa le parti del fatto che, in casi eccezionali, essa può, su richiesta, tener conto dell'incapacità di pagare dell'impresa e ridurre o annullare l'ammenda che altrimenti sarebbe imposta se tale ammenda compromette irrimediabilmente la redditività economica dell'impresa, ai sensi del punto 35 degli orientamenti per il calcolo delle ammende ⁽⁵⁶⁾.
88. Le imprese che avanzano tale richiesta devono essere pronte a fornire informazioni finanziarie dettagliate e aggiornate a sostegno della propria richiesta. Di norma, la Direzione generale della Concorrenza resta in contatto con le parti al fine di raccogliere informazioni aggiuntive e/o chiedere chiarimenti sulle informazioni ottenute; ciò consentirà alle parti di sottoporre all'attenzione della Commissione ulteriori informazioni pertinenti. Per valutare le dichiarazioni di incapacità contributiva delle imprese, la Commissione esamina in particolare i rendiconti finanziari degli ultimi anni e le proiezioni per l'anno in corso e per gli anni futuri; i parametri che misurano la solidità finanziaria, la redditività, la solvibilità e la liquidità e le relazioni dell'impresa con i partner finanziari esterni e gli azionisti. La Commissione analizza inoltre lo specifico contesto socioeconomico delle singole imprese e valuta se l'ammenda possa causare una sensibile perdita di valore dei loro attivi ⁽⁵⁷⁾.
89. La valutazione della situazione finanziaria viene eseguita per tutte le imprese che hanno presentato una richiesta in merito all'incapacità contributiva a ridosso dell'adozione della decisione e sulla base di informazioni aggiornate, indipendentemente dal momento in cui la richiesta è stata presentata.
90. In occasione dell'audizione, le parti possono presentare le loro argomentazioni in merito ad elementi che possono essere rilevanti ai fini dell'eventuale irrogazione di ammende ⁽⁵⁸⁾.

3.1.1.4. Trasparenza

91. Al fine di migliorare la trasparenza dei procedimenti, la Commissione pubblica generalmente un comunicato stampa che illustra le questioni chiave contenute nella comunicazione degli addebiti poco dopo il suo ricevimento da parte dei suoi destinatari. Nel comunicato stampa viene esplicitamente precisato che l'invio di una comunicazione degli addebiti non pregiudica il risultato finale del procedimento, che si avrà soltanto dopo che siano state sentite le parti.

3.1.2. Accesso al fascicolo

92. Al fine di consentire di esprimere efficacemente le loro osservazioni sulle conclusioni preliminari cui è giunta la Commissione nella comunicazione degli addebiti, ai destinatari di quest'ultima è consentito l'accesso al fascicolo della Commissione, conformemente all'articolo 27, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1/2003 e agli articoli 15-16 del regolamento di esecuzione.
93. Le modalità di accesso al fascicolo sono fornite, insieme ad indicazioni dettagliate sul tipo di documenti accessibili e sulle regole di riservatezza, da una comunicazione separata relativa all'accesso al fascicolo ⁽⁵⁹⁾. La responsabilità per garantire l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione ricade in primo luogo nella Direzione generale della Concorrenza. I consiglieri auditori decidono in merito alle controversie tra le parti, coloro che forniscono le informazioni e la Direzione generale della Concorrenza, insorte in relazione all'accesso alle informazioni contenute nel fascicolo della Commissione, conformemente alla comunicazione sull'accesso al fascicolo, ai regolamenti applicabili e ai principi stabiliti dalla giurisprudenza in materia. Infine, regole specifiche disciplinano l'accesso alle dichiarazioni delle imprese nei casi di cartello e nelle procedure di transazione ⁽⁶⁰⁾.
94. Un accesso al fascicolo efficace dipende in larga misura dalla cooperazione delle parti e delle altre imprese che hanno fornito le informazioni inserite nel fascicolo. Come indicato al punto 41 *supra*, coloro che forniscono informazione devono, a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione, motivare la loro richiesta di riservatezza e fornire una versione non riservata delle informazioni. La versione non riservata deve essere presentata nello stesso formato delle informazioni riservate sostituendo i brani omessi con una loro descrizione succinta. Ove non diversamente stabilito, la versione non riservata deve essere fornita insieme alla comunicazione originale. Qualora non venga fornita una versione non riservata, si presumerà che i documenti non contengono informazioni riservate ⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. nota 55.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. nota SEC(2010) 737/2 del 12 giugno 2010.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. punto 107.

⁽⁵⁹⁾ La comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione, sopra citata.

⁽⁶⁰⁾ Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione dell'importo delle ammende nei casi di cartelli tra imprese (vedi sopra), paragrafi 31-35 e comunicazione della Commissione concernente la transazione nei procedimenti per l'adozione di decisioni (vedi sopra), punti 35-40.

⁽⁶¹⁾ Cfr. articolo 16, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione.

3.1.3. Procedure per agevolare lo scambio di informazioni riservate tra le parti del procedimento

95. Oltre alle possibilità previste nella comunicazione relativa all'accesso al fascicolo, è possibile ricorrere ad altre due procedure per alleggerire l'onere di redigere versioni non riservate delle informazioni: la procedura alternativa di divulgazione negoziata ad un circolo ristretto di persone e la procedura di data-room.
96. In primo luogo, la Direzione generale della Concorrenza può accettare in taluni casi, in particolare quelli che presentano un fascicolo molto voluminoso, che le parti si accordino spontaneamente per ricorrere a una procedura alternativa di divulgazione negoziata. Nell'ambito di tale procedura, la parte che ha diritto di accedere al fascicolo si accorda bilateralmente con coloro che forniscono informazioni richiedenti riservatezza, per ricevere la totalità o alcune delle informazioni che essi hanno fornito alla Commissione, ivi comprese le informazioni riservate. La parte cui è stato concesso l'accesso al fascicolo consente l'accesso alle informazioni a un numero ristretto di persone (la decisione su chi debbano essere tali persone viene presa dalle parti caso per caso e ove richiesto, sotto la supervisione della Direzione generale della Concorrenza). Dal momento che questo accesso negoziato al fascicolo potrebbe restringere il diritto delle parti di accedere al fascicolo istruttorio, queste ultime devono rinunciare al diritto di invocare l'accesso al fascicolo nei confronti della Commissione. Di norma, la parte riceve le informazioni relative alla procedura alternativa di divulgazione negoziata direttamente da colui che fornisce i dati. Tuttavia, se le informazioni che fanno parte di tale accordo vengono fornite, in via del tutto eccezionale, ad un numero ristretto di persone dalla Commissione, coloro che forniscono informazioni devono rinunciare ai loro diritti di riservatezza nei confronti della Commissione stessa.
97. In secondo luogo, la Direzione generale della Concorrenza può organizzare la cosiddetta procedura «data room». Tale procedura è in genere utilizzata per la divulgazione di dati quantitativi pertinenti per l'analisi economica. Nell'ambito di questa procedura, una parte del fascicolo, ivi comprese le informazioni riservate, viene collocata in una stanza di un edificio della Commissione («data room»). L'accesso alla data room è concesso ad un gruppo ristretto di persone, cioè al consulente legale esterno e/o a consulenti economici della parte (chiamati collettivamente «consulenti»), sotto la supervisione di un funzionario della Commissione. I consulenti possono utilizzare le informazioni contenute nella «data room» per difendere i loro clienti, ma sono tenuti a non rivelare loro alcun tipo di informazione riservata. La data room è dotata di diverse postazioni di lavoro con computer, equipaggiati del software necessario (e, ove opportuno, della set di dati necessari e di un registro delle analisi di regressione da utilizzare a supporto del caso della Commissione). Non vi è connessione di rete e non è consentita la comunicazione con l'esterno. I consulenti possono trattenersi nella «data room» durante il normale orario di lavoro e, ove ciò si giustifichi, può essere concesso l'accesso per più giorni. Ai consulenti è severamente vietato fare copie, prendere note o redigere sintesi dei documenti; essi possono portare con sé dalla «data room» solo una relazione finale che deve essere verificata dal team che si occupa del caso al fine di garantire che essa non contenga informazioni riservate. Ogni consulente deve firmare un accordo di riservatezza e riceve un documento con le condizioni per l'accesso speciale alla «data room» prima di entrare. Dal momento che l'utilizzazione della procedura della «data room» potrebbe limitare un diritto delle parti ad avere pieno accesso al fascicolo istruttorio, si applicano le garanzie procedurali di cui all'articolo 8 del mandato del consigliere-auditore.
98. Il consigliere-auditore può decidere, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4, del mandato del consigliere-auditore, che la procedura della data room debba essere utilizzata in quei casi limitati in cui l'accesso a determinate informazioni riservate è indispensabile per il diritto di una parte alla difesa e qualora il consigliere-auditore ritenga che, tutto sommato, il conflitto tra il rispetto della riservatezza e il diritto di difesa sia meglio risolto in questo modo. Il consigliere-auditore non prende tali decisioni se ritiene che la data room non sia adeguata e che l'accesso alle informazioni debba essere fornito in maniera diversa (ad esempio con una versione non riservata).

3.1.4. Risposta scritta alla comunicazione degli addebiti

99. A norma dell'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003, la Commissione dà modo alle imprese e associazioni di imprese oggetto del procedimento avviato dalla Commissione di essere sentite relativamente agli addebiti su cui essa si basa. Le parti oggetto del procedimento hanno la possibilità di esporre il loro punto di vista in merito agli addebiti mossi dalla Commissione con una risposta scritta.
100. Il termine fissato per la risposta alla comunicazione degli addebiti tiene conto del tempo necessario per la preparazione della comunicazione e dell'urgenza del caso⁽⁶²⁾. I destinatari della comunicazione degli addebiti hanno diritto ad un periodo minimo di quattro settimane

⁽⁶²⁾ Cfr. causa T-44/00, *Mannesmannröhren-Werke AG /Commissione*, punto 65, Racc. 2004, pag. II-2223.

per rispondere per iscritto ⁽⁶³⁾. Un periodo più lungo (di norma, un periodo di due mesi, ma esso può essere più o meno lungo a seconda delle circostanze del caso) è concesso dalla Direzione generale della Concorrenza in considerazione, tra l'altro, dei seguenti elementi:

- le dimensioni e la complessità del fascicolo (ad esempio il numero di infrazioni, la presunta durata dell'infrazione, o delle infrazioni, le dimensioni e il numero dei documenti e/o l'entità e la complessità degli studi tecnici), e/o
- se il destinatario della comunicazione degli addebiti richiedente ha avuto un accesso preliminare alle informazioni (ad esempio alle informazioni principali, alle richieste di clemenza), e/o
- qualsiasi altro ostacolo obiettivo che il destinatario della comunicazione degli addebiti possa aver incontrato nel formulare la richiesta di fornire osservazioni.

101. Il destinatario di una comunicazione degli addebiti può, entro il termine originario, chiedere una proroga del termine per la risposta mediante una domanda motivata indirizzata alla Direzione generale della Concorrenza almeno 10 giorni lavorativi prima della scadenza del termine originario. Se tale richiesta non viene soddisfatta o se non è d'accordo con la durata della proroga concessa, il destinatario della comunicazione degli addebiti può sottoporre la questione al consigliere-auditore per un riesame della domanda prima della scadenza del termine originario.

102. Il termine inizierà a decorrere dalla data in cui è stato concesso l'accesso ai principali documenti del fascicolo ⁽⁶⁴⁾. In particolare, il termine non inizierà a decorrere prima che al destinatario della comunicazione degli addebiti sia stato dato l'accesso a quei documenti che possono essere consultati solo all'interno degli edifici della Commissione, come, ad esempio, le dichiarazioni delle imprese. Dal fatto che l'accesso all'intero fascicolo non sia stato concesso non consegue automaticamente che un termine non abbia iniziato a decorrere ⁽⁶⁵⁾.

103. Se previsto dai diritti della difesa ⁽⁶⁶⁾ o qualora, secondo la Commissione, ciò possa contribuire a chiarire ulteriormente elementi di fatto e di diritto pertinenti al caso, la Commissione può fornire alle parti una copia della versione non riservata (o parti specifiche) delle risposte scritte delle altre parti alla comunicazione degli addebiti. Ciò avviene, di norma, prima dell'audizione in modo da consentire alle parti di formulare osservazioni in occasione dell'audizione. Inoltre, nei casi in cui lo ritiene opportuno, la Commissione può decidere di fornire tale copia ai denuncianti e alle parti terze ammesse. Se l'accesso alle risposte delle altre parti viene consentito perché necessario per i diritti di difesa, le parti possono inoltre disporre di maggior tempo per formulare osservazioni su tali risposte.

3.1.5. Diritti dei denuncianti e dei terzi interessati

104. I denuncianti sono direttamente coinvolti nel procedimento. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, essi ricevono una versione non riservata della comunicazione degli addebiti e la Commissione fissa un termine entro il quale il denunciante può presentare per iscritto le sue osservazioni. Una richiesta di proroga di tale termine può essere effettuata mediante una domanda motivata alla Commissione, nei termini previsti, prima della scadenza del termine originario. Qualora tale richiesta non venga soddisfatta o qualora la Direzione generale della Concorrenza e il denunciante siano in disaccordo sulla proroga richiesta, il denunciante può rivolgersi al consigliere-auditore con una domanda motivata ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶³⁾ Cfr. articolo 17, paragrafo 2 del regolamento di esecuzione. Per la regola applicabile alle procedure di transazione, cfr. articolo 10 bis del regolamento di esecuzione.

⁽⁶⁴⁾ Nella maggior parte dei casi, alle parti sarà concesso l'accesso all'intero fascicolo mediante un CD-Rom contenente tutti i documenti del fascicolo.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. causa T-44/00, *Mannesmannröhren-Werke AG/Commissione*, Racc. 2004, pag. II-2223 punto 65. Cfr. anche il considerando 15 del mandato del consigliere-auditore in base al quale «[i]n circostanze eccezionali, il consigliere-auditore può sospendere il decorso del termine entro il quale il destinatario di una comunicazione degli addebiti è tenuto a rispondere alla stessa fino alla risoluzione della controversia circa l'accesso al fascicolo se il destinatario non è in grado di rispondere entro il termine stabilito e, in quel momento una proroga non costituirebbe una soluzione adeguata.»

⁽⁶⁶⁾ Cfr. cause riunite T-191/98 e T-212/98 — T-214/98, *Atlantic Container Line e altri/Commissione*, Racc. 2003, pag. II-3275; causa T-54/03, *Lafarge/Commissione*, Racc. 2008, pag. II-120, punti 69-73; causa T-52/03 *Knauf/Commissione*, Racc. 2008, pag. II-115, punti 41-47, 67-79; causa C-407/08P *Knauf/Commissione*, sentenza del 1° luglio 2010 (non ancora pubblicata), punti 23-28.

⁽⁶⁷⁾ Articolo 9, paragrafo 2, del mandato del consigliere-auditore.

105. La Commissione ascolta, su richiesta, anche altre persone fisiche o giuridiche che possano dimostrare di avere un interesse sufficiente all'esito del procedimento a norma dell'articolo 13 del regolamento di esecuzione. Il consigliere-auditore decide se tali persone sono ammesse al procedimento. La Commissione comunica per iscritto alle persone ammesse la natura e l'oggetto del procedimento e fissa un termine per la presentazione delle loro osservazioni scritte. Una richiesta di proroga di tale termine può essere effettuata mediante una domanda motivata indirizzata alla Direzione generale della Concorrenza, entro e non oltre la scadenza del termine originario. Qualora tale richiesta non venga soddisfatta o qualora la Direzione generale della Concorrenza e i terzi ammessi al procedimento siano in disaccordo sulla proroga richiesta, i terzi interessati possono sottoporre la questione al consigliere-auditore, mediante richiesta motivata ⁽⁶⁸⁾.

3.1.6. Audizione

106. Tutte le parti destinatarie di una comunicazione degli addebiti hanno diritto ad un'audizione. Esse possono farne domanda entro i termini stabiliti per la loro risposta scritta alla comunicazione degli addebiti.
107. L'audizione consente alle parti di sviluppare oralmente gli argomenti da esse presentati per iscritto e di integrare, ove opportuno, gli elementi di prova scritti, o di informare la Commissione su altre questioni che possono essere rilevanti. L'audizione consente inoltre alle parti di presentare i loro argomenti in relazione a punti che possono essere rilevanti ai fini di un'eventuale irrogazione di ammende. Il fatto che l'audizione non sia pubblica garantisce che tutti i partecipanti possano esprimersi liberamente. Tutte le informazioni comunicate durante l'audizione possono essere utilizzate soltanto nell'ambito dei procedimenti giudiziari e/o amministrativi ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE e non possono essere divulgate né utilizzate per qualsiasi altro scopo da nessuno dei partecipanti all'audizione. Tale restrizione si applica anche alla registrazione dell'audizione, nonché ad eventuali presentazioni visive. Qualora le informazioni divulgate durante l'audizione fossero utilizzate in qualsiasi momento, per fini diversi dai procedimenti giudiziari e/o amministrativi ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE da un consulente esterno la Commissione può segnalare l'episodio al tribunale presso il quale esercita tale consulente, affinché venga preso nei suoi confronti un provvedimento disciplinare.
108. Considerata l'importanza dell'audizione, è prassi della Direzione generale della Concorrenza garantire la presenza continua di alti funzionari della Direzione generale della Concorrenza (direttore o vicedirettore generale) insieme con il gruppo di funzionari della Commissione responsabili dell'indagine. Il consigliere-auditore invita inoltre a partecipare le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri, il gruppo di lavoro dell'economista capo e i servizi della Commissione associati al caso ⁽⁶⁹⁾, fra cui il servizio giuridico.

3.1.7. Ulteriore comunicazione degli addebiti e lettera di esposizione dei fatti

109. Se, dopo l'emanazione della comunicazione degli addebiti, vengono individuati nuovi elementi di prova sui quali la Commissione intende basarsi oppure nel caso in cui la Commissione preveda di modificare la propria valutazione giuridica a danno delle imprese interessate, viene data alle imprese in questione la possibilità di presentare osservazioni su tali nuovi aspetti.
110. Qualora vengano formulati ulteriori addebiti o venga modificata la natura dell'infrazione in base alla quale viene irrorata una sanzione ad un'impresa ⁽⁷⁰⁾, la Commissione notifica alle parti una comunicazione degli addebiti supplementare. Prima di procedere, di norma, viene proposta alle parti una riunione sullo stato di avanzamento. In tal caso si applicano i termini stabiliti per la risposta a una comunicazione degli addebiti (si veda *supra*) anche se, di norma in tale contesto, viene fissato un termine più breve.
111. Qualora tuttavia gli addebiti già mossi nei confronti delle imprese nella comunicazione degli addebiti siano soltanto suffragati dai nuovi elementi di prova sui quali la Commissione intende basarsi, quest'ultima può sottoporli all'attenzione delle parti in causa con una semplice lettera («lettera di esposizione dei fatti») ⁽⁷¹⁾. La lettera di esposizione dei fatti dà alle imprese la possibilità di fornire osservazioni scritte sui nuovi elementi di prova entro un termine prefissato. La proroga di tale

⁽⁶⁸⁾ Cfr. nota 67.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. anche il documento «Key actors and checks and balances», consultabile sul sito Internet della Direzione generale della Concorrenza.

⁽⁷⁰⁾ Ad esempio viene elaborata una comunicazione degli addebiti supplementare nel caso in cui il nuovo elemento di prova consenta alla Commissione di estendere la durata dell'infrazione, della portata geografica, o la natura o la portata dell'infrazione.

⁽⁷¹⁾ Quando la Commissione si limita a comunicare ad una parte una versione non riservata (o alcuni estratti di tale versione) delle risposte scritte alla comunicazione degli addebiti delle altre parti e dà loro la possibilità di presentare le proprie osservazioni (cfr. punto 103), ciò non costituisce una lettera di esposizione dei fatti.

termine può essere chiesta mediante una domanda motivata alla Commissione. Qualora la Direzione generale della Concorrenza e il destinatario siano in disaccordo sulla proroga richiesta, il destinatario può sottoporre la questione al consigliere-auditore, mediante una domanda motivata.

112. Alla comunicazione degli addebiti supplementare si applicano, *mutatis mutandis*, i diritti procedurali che scaturiscono dall'invio di una comunicazione degli addebiti, compreso il diritto delle parti di chiedere un'audizione. Viene fornito inoltre l'accesso a tutti gli elementi di prova raccolti tra la prima comunicazione degli addebiti e la comunicazione degli addebiti supplementare. Qualora venga inviata una lettera di esposizione dei fatti, viene di norma concesso l'accesso alle prove raccolte tra il momento dell'invio della comunicazione degli addebiti e la data di tale lettera di esposizione dei fatti. Tuttavia, nei casi in cui la Commissione intenda semplicemente basarsi su elementi specifici di prova che riguardino una sola parte o un numero limitato di parti e/o questioni isolate (quelle relative, in particolare, alla determinazione dell'importo dell'ammenda o questioni di responsabilità della casa madre, o «parental liability»), l'accesso viene fornito unicamente alle parti direttamente interessate e solo per quanto concerne gli elementi di prova relativi alla questione o alle questioni in causa.

3.2. Possibili esiti di questa fase

113. Se, viste le risposte fornite dalle parti per iscritto e/o in occasione dell'audizione e sulla base di un'approfondita valutazione di tutte le informazioni ottenute fino a questa fase, gli addebiti risultano giustificati, la Commissione procede all'adozione di una decisione che constata un'infrazione delle rilevanti norme in materia di concorrenza. La Commissione può anche decidere di revocare alcuni addebiti e continuare il procedimento al fine di prendere una decisione che constati un'infrazione per la parte rimanente.
114. Tuttavia, qualora gli addebiti in questa fase non siano sufficientemente motivati, la Commissione chiude il caso. Anche in tale evenienza si applicano le misure relative alle informazioni di cui al punto 76.

4. PROCEDURE RELATIVE AGLI IMPEGNI

115. L'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1/2003 prevede che le imprese possano proporre degli impegni tali da rispondere alle preoccupazioni in termini di concorrenza espresse dalla Commissione. Se accetta tali impegni, la Commissione può adottare una decisione che li rende vincolanti per le parti oggetto del procedimento. La Commissione può accettare o meno gli impegni a propria discrezione. Alla luce del principio di proporzionalità, la Commissione deve verificare che gli impegni affrontino i problemi di concorrenza identificati e che gli impegni offerti non vadano manifestamente al di là di quanto necessario per ovviare a tali problemi. Nel procedere a tale valutazione, la Commissione prenderà in considerazione l'interesse di terzi. Tuttavia, non è obbligata a confrontare tali impegni, assunti su base volontaria, con le misure che essa potrebbe imporre ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1/2003, né a considerare come sproporzionato ogni impegno che vada al di là di tali misure ⁽⁷²⁾.
116. Le decisioni concernenti gli impegni non sono opportune nei casi in cui la Commissione intende comminare un'ammenda ⁽⁷³⁾. Di conseguenza, la Commissione non applica la procedura di cui all'articolo 9 ai cartelli segreti che rientrano nel campo di applicazione della comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione dell'importo delle ammende nei casi di cartelli tra imprese.
117. La differenza principale tra una decisione di divieto ai sensi dell'articolo 7 e una decisione relativa agli impegni ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1/2003 è che la prima contiene la constatazione di un'infrazione, mentre la seconda rende gli impegni vincolanti senza stabilire se vi sia stata o se perduri ancora un'infrazione. Una decisione relativa agli impegni giunge alla conclusione che l'intervento della Commissione non è più giustificato. Inoltre, gli impegni vengono proposti dalle imprese su base volontaria. Invece, sulla base dell'articolo 7 della decisione, la Commissione può imporre alle imprese le misure correttive (e/o pecuniarie) necessarie per porre termine all'infrazione.

⁽⁷²⁾ Causa C-441/07, P *Commissione/ALROSA*, sentenza del 29 giugno 2010, punto 120.

⁽⁷³⁾ Considerando 13 del regolamento (CE) n. 1/2003.

4.1. Apertura delle discussioni sugli impegni

118. Le imprese possono rivolgersi alla Direzione generale della Concorrenza in qualsiasi momento per appurare se la Commissione è pronta a procedere al fine di pervenire a una decisione relativa agli impegni. La Commissione incoraggia le imprese a segnalare prima possibile il loro interesse a discutere in merito ad impegni.
119. A questo punto viene proposta alle parti una riunione sullo stato di avanzamento. La Direzione generale della Concorrenza segnala all'impresa l'arco temporale entro il quale le discussioni sui potenziali impegni devono essere concluse ed esprime le preoccupazioni preliminari sotto il profilo della concorrenza risultanti dall'indagine.
120. Al fine di evitare ritardi dovuti alla traduzione, tale riunione e le seguenti fasi della procedura possono svolgersi in una lingua concordata sulla base di una rinuncia linguistica all'uopo prevista con cui le parti accettano di ricevere e presentare documenti redatti in una lingua diversa da quella dello Stato membro in cui hanno sede (cfr. sezione 2.4.).

4.2. Valutazione preliminare

121. La Commissione, se è convinta della reale intenzione delle imprese di proporre impegni tali da rispondere efficacemente alle preoccupazioni relative alla concorrenza, formula una valutazione preliminare. Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1/2003, tale valutazione preliminare sintetizza i fatti principali del caso e individua i problemi di concorrenza che giustificano una decisione volta a far cessare un'infrazione. Prima della pubblicazione della valutazione preliminare, viene proposta alle parti una riunione sullo stato di avanzamento.
122. La valutazione preliminare servirà alle parti come base per definire impegni adeguati a far fronte alle preoccupazioni in materia di concorrenza espresse dalla Commissione o a meglio definire gli impegni precedentemente discussi.
123. Nei casi appropriati, gli impegni possono essere accettati anche se è già stata inviata una comunicazione degli addebiti alle parti. In tali circostanze, una comunicazione degli addebiti soddisfa i requisiti di una valutazione preliminare in quanto contiene una sintesi dei fatti principali nonché una valutazione dei problemi di concorrenza individuati.
124. Le parti che propongano impegni tali da rispondere alle preoccupazioni espresse dalla Commissione nella sua valutazione preliminare possono rivolgersi al consigliere-auditore in qualsiasi momento nel corso della procedura di cui all'articolo 9 in relazione all'effettivo esercizio dei loro diritti procedurali ⁽⁷⁴⁾.
125. La Commissione o le imprese interessate possono decidere in qualsiasi momento nel corso della procedura relativa agli impegni di sospendere le discussioni. In tal caso la Commissione può quindi portare avanti normalmente il procedimento formale di indagine ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1/2003 ⁽⁷⁵⁾.

4.3. Presentazione degli impegni

126. Dopo il ricevimento della valutazione preliminare, le parti dispongono di norma di un mese per presentare formalmente gli impegni. Se le parti hanno ricevuto una comunicazione degli addebiti e successivamente decidono di presentare impegni, il termine per la risposta alla comunicazione degli addebiti di norma non è prorogato. La presentazione di impegni non implica necessariamente che le parti concordino con la valutazione preliminare della Commissione.
127. Le parti possono proporre impegni di natura comportamentale o strutturale per risolvere in modo adeguato i problemi di concorrenza individuati. Gli impegni che non pongono adeguatamente rimedio a tali preoccupazioni non saranno accettati dalla Commissione.

⁽⁷⁴⁾ Articolo 15, paragrafo 1, del mandato del consigliere-auditore.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. sezione 3 della presente comunicazione.

128. Gli impegni devono poter essere compresi senza ambiguità ed essere direttamente applicabili («self-executing») ⁽⁷⁶⁾. Ove necessario, può essere designato un fiduciario per assistere la Commissione nella loro esecuzione (fiduciario per il monitoraggio e/o la dismissione). Inoltre, nel caso in cui gli impegni non possano essere eseguiti senza l'accordo di terzi (ad esempio, se un terzo che non sarebbe un acquirente appropriato in base agli impegni ha un diritto di prelazione), l'impresa deve presentare prove dell'accordo del terzo.

4.4. Il «test di mercato» e successive discussioni con le parti

129. Conformemente all'articolo 27, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003, la Commissione deve condurre un test di mercato degli impegni prima di renderli vincolanti con una decisione. La Commissione effettua un test di mercato solo se ritiene che gli impegni offerti affrontino *prima facie* i problemi di concorrenza identificati. La Commissione deve pubblicare nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* una comunicazione («comunicazione di un test di mercato») contenente una sintesi succinta del caso e il contenuto essenziale degli impegni, pur rispettando l'obbligo del segreto d'ufficio ⁽⁷⁷⁾. Essa pubblica inoltre sul sito della Direzione generale della Concorrenza il testo completo degli impegni ⁽⁷⁸⁾ nella lingua facente fede ⁽⁷⁹⁾. Al fine di migliorare la trasparenza del processo, la Commissione pubblica inoltre un comunicato stampa in cui espone i punti chiave del caso e gli impegni proposti. Se il caso è basato su una denuncia, la Commissione provvede anche ad informare in questa fase il denunciante in merito al test di mercato invitandolo a presentare osservazioni. Analogamente, sono informati e invitati a presentare osservazioni i terzi ammessi al procedimento. A discrezione della Commissione, possono essere svolte riunioni triangolari con le parti, il denunciante e/o le terze parti ammesse.
130. I terzi interessati possono presentare le loro osservazioni entro un termine stabilito che non può essere inferiore a un mese, a norma dell'articolo 27, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 1/2003.
131. La Commissione può inviare il documento relativo al test di mercato ad altre parti potenzialmente interessate all'esito del caso (ad esempio associazioni di consumatori).
132. Una volta ricevute le risposte al test di mercato, viene organizzata una riunione sullo stato di avanzamento con le parti. La Commissione informi le parti oralmente o per iscritto sulla sostanza delle risposte.
133. Se la Commissione ritiene, sulla base dei risultati del test di mercato (e di tutte le altre informazioni disponibili), che i problemi di concorrenza identificati non siano stati affrontati o che si rendano necessarie delle modifiche al testo degli impegni per renderli efficaci, lo comunica alle imprese che propongono gli impegni. Se queste ultime intendono affrontare i problemi individuati dalla Commissione, presentano una versione modificata degli impegni. Se la versione modificata degli impegni altera la natura e la portata degli impegni, viene effettuato un nuovo test di mercato. Se le imprese sono restie a presentare una versione modificata degli impegni, laddove ciò sia necessario alla luce della valutazione della Commissione degli esiti del test di mercato, la Commissione può ritornare alla procedura di cui all'articolo 7.

5. PROCEDURA PER IL RIGETTO DELLE DENUNCE

134. Le denunce formali sono uno strumento importante per l'attuazione delle norme di concorrenza e sono pertanto oggetto di esame approfondito da parte della Commissione. Tuttavia, dopo un'adeguata valutazione degli elementi di fatto e di diritto dei singoli casi, la Commissione può respingere una denuncia sulla base dei criteri e delle modalità definiti in appresso ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷⁶⁾ Ciò significa che la loro esecuzione non deve dipendere dalla volontà di terzi non vincolati da impegni.

⁽⁷⁷⁾ Articolo 28 del regolamento (CE) n. 1/2003.

⁽⁷⁸⁾ Versione non riservata.

⁽⁷⁹⁾ Senza traduzione.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. anche la citata comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce.

5.1. Motivi del rigetto

135. Le denunce possono essere su rigettate per «insufficienza di motivi per agire» (nota anche come «mancanza di interesse per l'Unione europea»), mancanza di competenza o mancanza di prove per stabilire l'esistenza di un'infrazione.
136. I rigetti basati sull' «insufficienza di motivi per agire»⁽⁸¹⁾ riguardano in particolare le denunce in cui, in considerazione della scarsa probabilità di provare le presunte infrazioni e delle consistenti risorse investigative che la Commissione dovrebbe impegnare al fine di verificare la loro esistenza, l'assegnazione delle risorse necessarie ad un ulteriore esame della questione risulterebbe sproporzionata, alla luce delle attese limitate ripercussioni sul funzionamento del mercato interno e/o della possibilità per il denunciante di ricorrere ad altri strumenti⁽⁸²⁾.
137. La Commissione può altresì respingere le denunce per mancanza di prove (se il denunciante non presenta neanche gli elementi minimi di prova necessari per comprovare *prima facie* la violazione degli articoli 101 e/o 102 del TFUE) o per motivi di fondo (assenza di un'infrazione).
138. Se un'autorità nazionale garante della concorrenza sta esaminando o ha già esaminato il medesimo caso⁽⁸³⁾, la Commissione deve informarne il denunciante. In tale situazione, il denunciante può ritirare la denuncia. Se il denunciante non ritira la denuncia, la Commissione può respingerla mediante decisione in virtù dell'articolo 13 del regolamento 1/2003 e in conformità dell'articolo 9 del regolamento di esecuzione⁽⁸⁴⁾. Se una giurisdizione nazionale si sta occupando o si è già occupata del medesimo caso, la Commissione può respingere la denuncia sulla base di un'insufficienza di motivi per agire⁽⁸⁵⁾.

5.2. Procedura

139. Se la Commissione, dopo un attento esame del caso, giunge alla conclusione preliminare di non dover procedere nei confronti del caso per uno qualsiasi dei motivi di cui sopra, essa deve prima informare il denunciante in una riunione o per telefono di essere giunta alla conclusione preliminare che il caso può essere rigettato. Una volta informato, il denunciante può decidere di ritirare la denuncia. Altrimenti, con una lettera formale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, la Commissione informa l'autore della denuncia della sua conclusione preliminare per la quale non vi sono motivi sufficienti per intervenire e fissa un termine per la presentazione di osservazioni scritte⁽⁸⁶⁾. In questo contesto, il denunciante ha il diritto di chiedere l'accesso ai documenti sui quali la Commissione basa la sua valutazione provvisoria⁽⁸⁷⁾. Se, nel corso dell'esame della denuncia, la Commissione ha avviato un procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1/2003, al denunciante viene proposta una riunione sullo stato di avanzamento prima dell'invio di una lettera formale. Il termine stabilito nella lettera formale deve essere almeno di quattro settimane⁽⁸⁸⁾. Il termine inizia a decorrere dalla data in cui è stato concesso l'accesso ai principali documenti sui quali si è basata la valutazione. Qualora si renda opportuno e previa domanda motivata alla Direzione generale della Concorrenza formulata prima della scadenza del termine originario, il termine può essere prorogato⁽⁸⁹⁾. Se tale richiesta non viene soddisfatta o la Direzione generale della Concorrenza e il denunciante sono in disaccordo sulla proroga richiesta, il destinatario può rivolgersi al consigliere-auditore con una domanda motivata⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸¹⁾ Cfr. in particolare la causa T-24/90, *Automec II*, Racc. 1992, pag. II-2223, e la causa T-119/97 P, *Ufex*, Racc. 1999, pag. I-1341.

⁽⁸²⁾ La comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce enumera al punto 44 alcuni criteri che possono essere utilizzati separatamente o congiuntamente per i rigetti sulla base della mancanza di interesse per l'Unione europea. Inoltre, la Commissione ha individuato nella relazione del 2005 sulla politica di concorrenza alcuni criteri che poteva utilizzare per stabilire se vi fosse o meno un interesse per l'Unione europea. Cfr. anche il caso T-427/08, *Confédération européenne des associations d'horlogers-réparateurs (CEAHR) v. Commission*, non ancora riportato.

⁽⁸³⁾ Il concetto di «medesimo caso» implica essenzialmente che vi siano i seguenti elementi: un'infrazione della stessa natura, lo stesso mercato del prodotto, lo stesso mercato geografico, almeno una delle stesse imprese, lo stesso periodo di tempo.

⁽⁸⁴⁾ Punto 25 della comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. la relazione annuale sulla politica di concorrenza 2005, adottata nel giugno 2006, pag. 25 e segg.

⁽⁸⁶⁾ Articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione; punto 68 della comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce.

⁽⁸⁷⁾ Articolo 8 del regolamento di esecuzione; Punto 69 della comunicazione della Commissione sulla procedura applicabile alle denunce.

⁽⁸⁸⁾ Articolo 17, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione.

⁽⁸⁹⁾ Articolo 17, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. nota 67.

140. Se il denunciante non risponde alla lettera della Commissione di cui sopra entro il termine fissato, la denuncia si considera ritirata ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione. Il denunciante viene informato di conseguenza della chiusura amministrativa del caso.
141. Se le osservazioni del denunciante in risposta alla lettera della Commissione di cui sopra non inducono la Commissione a una diversa valutazione del caso, essa rigetta la denuncia mediante decisione formale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione. Se le osservazioni del denunciante inducono ad una diversa valutazione del caso, la Commissione continua la propria indagine.

6. LIMITI NELL'USO DELLE INFORMAZIONI

142. Le informazioni scambiate nel corso delle procedure descritte, in particolare nel contesto dell'accesso al fascicolo e del riesame delle informazioni principali, possono essere utilizzate solo ai fini di procedimenti giudiziari o amministrativi per l'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE ⁽⁹¹⁾.
143. In tutte le fasi del procedimento, la Commissione rispetta le richieste, effettuate in modo autentico e giustificato da parte dei denunciati o di coloro che forniscono le informazioni, sulla natura riservata delle loro comunicazioni o dei contatti con la Commissione, comprese, se del caso, le informazioni sulla loro identità, affinché i loro interessi legittimi (in particolare in caso di possibile ritorsione) vengano tutelati e per evitare di scoraggiarli dal rivolgersi alla Commissione ⁽⁹²⁾.
144. I funzionari della Commissione e i membri del comitato consultivo sono vincolati dall'obbligo del segreto d'ufficio di cui all'articolo 28 del regolamento (CE) n. 1/2003. È quindi vietato loro divulgare qualsiasi informazione soggetta a tale obbligo che essi abbiano acquisito o scambiato nell'ambito dell'indagine, della preparazione del comitato consultivo e delle deliberazioni prese in tale sede. Per quanto riguarda il comitato consultivo, anche i suoi membri hanno l'obbligo di non rivelare l'eventuale parere del comitato consultivo prima che esso venga pubblicato né alcuna informazione riguardante le deliberazioni che hanno portato alla formulazione del parere.

7. ADOZIONE, NOTIFICA E PUBBLICAZIONE DELLE DECISIONI

145. Tutte le decisioni a norma degli articoli 7, 9, 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1/2003 sono adottate dalla Commissione, su proposta del Commissario responsabile per la politica della concorrenza.
146. Subito dopo l'adozione della decisione ne vengono informati i destinatari. La Direzione generale della Concorrenza si impegna a inviare una copia per conoscenza alle parti. Una copia certificata del testo integrale della decisione e una copia della relazione finale del consigliere-auditore vengono quindi notificate ai destinatari tramite corriere espresso.
147. Dopo l'adozione della decisione da parte della Commissione viene pubblicato un comunicato stampa. Il comunicato stampa descrive la portata del caso e la natura dell'infrazione. Esso indica inoltre (se del caso) l'importo delle ammende per ciascuna impresa interessata e/o le misure correttive imposte o, per le decisioni a norma dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1/2003, gli impegni resi vincolanti.
148. Una sintesi della decisione, la relazione finale del consigliere-auditore e il parere del comitato consultivo sono pubblicati subito dopo l'adozione della decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* in tutte le lingue ufficiali ⁽⁹³⁾.

⁽⁹¹⁾ Cfr. articolo 15, paragrafo 4, del regolamento di esecuzione.

⁽⁹²⁾ Cfr. articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003.

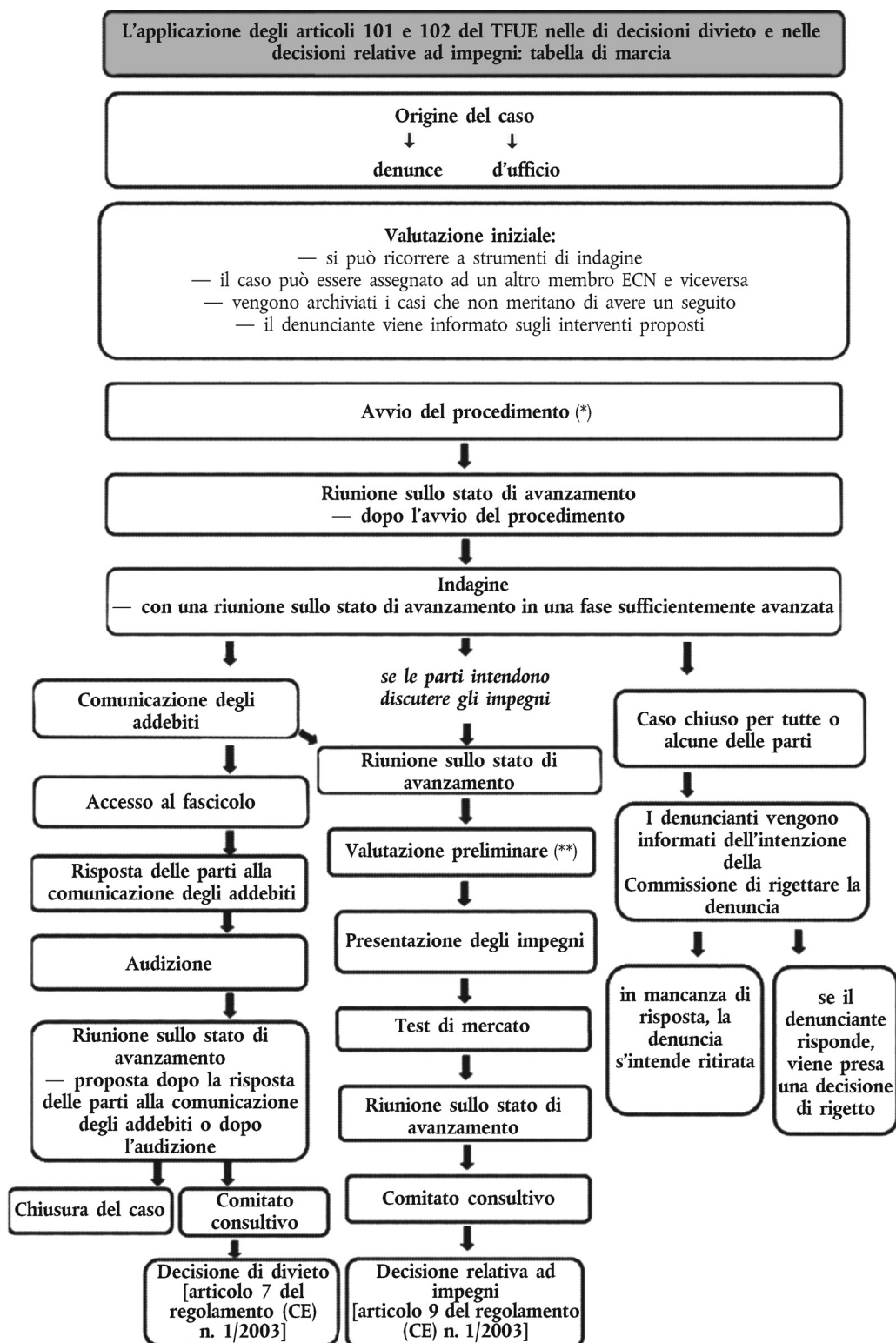
⁽⁹³⁾ Eccetto l'irlandese [cfr. articolo 2 del regolamento (CE) n. 920/2005 del 13 giugno 2005].

149. Oltre a soddisfare i requisiti di cui all'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1/2003, la Direzione generale della Concorrenza si adopera per pubblicare quanto prima sul proprio sito Internet una versione non riservata della decisione nelle lingue facenti fede e in ulteriori lingue se disponibili. Una versione non riservata della decisione viene inoltre inviata al denunciante. Di norma, viene richiesto ai destinatari della decisione di fornire alla Commissione entro due settimane una versione non riservata della decisione e di approvare la sintesi. Qualora insorgano controversie in merito alla soppressione del segreto d'ufficio, viene resa disponibile sul sito Internet della Direzione generale della Concorrenza una versione provvisoria della decisione che esclude tutte le informazioni per le quali è stata richiesta riservatezza, in una qualsiasi delle lingue ufficiali, preventivamente alla versione definitiva che sarà pubblicata una volta risolta la controversia.
150. A fini di trasparenza, la Commissione pubblica sul proprio sito Internet le decisioni di rigetto delle denunce (a norma dell'articolo 7 del regolamento di esecuzione) o una loro sintesi. Se necessario per la salvaguardia dei legittimi interessi del denunciante, nella versione pubblicata della decisione non viene riportata l'identità del denunciante. Le decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1/2003 o che modificano gli impegni che sono stati resi vincolanti ai sensi dell'articolo 9 del suddetto regolamento devono essere anch'esse pubblicate sul sito Internet. Inoltre, ove opportuno, possono essere pubblicati altri tipi di decisioni.

8. FUTURA REVISIONE

151. La presente comunicazione può essere riesaminata per tener conto di eventuali modifiche nella legislazione applicabile, di importanti sviluppi nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o di altre esperienze che verranno acquisite nell'applicazione delle norme di concorrenza. La Commissione intende impegnarsi in un dialogo abituale con le imprese, i giuristi e le altre parti interessate in merito all'esperienza acquisita con l'applicazione della presente comunicazione, del regolamento (CE) n. 1/2003, del regolamento di esecuzione e delle sue varie comunicazioni e orientamenti.
-

ALLEGATO 1



(*) Ad eccezione dei procedimenti relativi ai cartelli per i quali l'avvio del procedimento avviene, di norma, contemporaneamente all'adozione della comunicazione degli addebiti.

(**) Se è già stata emessa una comunicazione degli addebiti, non è richiesta una valutazione preliminare.