



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-296/11

**Cementos Portland Valderrivas, SA
contro
Commissione europea**

«Concorrenza — Procedimento amministrativo — Decisione di richiesta di informazioni — Necessità delle informazioni richieste — Indizi sufficientemente seri — Sindacato giurisdizionale — Proporzionalità»

Massime – Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 14 marzo 2014

1. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Rispetto dei diritti della difesa — Fase di indagine preliminare che precede l'invio della comunicazione degli addebiti — Rispetto del principio generale di diritto dell'Unione che prescrive la tutela contro gli interventi arbitrari o sproporzionati da parte delle pubbliche autorità — Obbligo della Commissione di essere in possesso di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole di concorrenza — Valutazione della sufficiente serietà degli indizi*

(Art. 101 TFUE; regolamento del Consiglio n. 1/2003, art. 18, § 3)

2. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Richiesta di informazioni — Indicazione del fondamento giuridico e dello scopo della richiesta — Necessità di un collegamento tra le informazioni richieste e l'infrazione oggetto d'indagine — Margine di discrezionalità della Commissione — Sindacato giurisdizionale — Portata*

(Art. 101 TFUE; regolamento del Consiglio n. 1/2003, art. 18, § 3)

3. *Procedimento giurisdizionale — Atto introduttivo del giudizio — Requisiti di forma — Esposizione sommaria dei motivi dedotti — Irricevibilità*

[Regolamento di procedura del Tribunale, art. 44, § 1, c)]

4. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Richiesta di informazioni — Poteri della Commissione — Limite — Necessità di un collegamento tra le informazioni richieste e l'infrazione oggetto d'indagine — Carattere pubblico delle informazioni richieste*

(Art. 101 TFUE; regolamento del Consiglio n. 1/2003, art. 18, § 1)

5. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Richiesta di informazioni — Poteri della Commissione — Facoltà di rivolgere una richiesta che implichi una formattazione dei dati richiesti — Limiti*

(Regolamento del Consiglio n. 1/2003, art. 18)

6. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Richiesta di informazioni — Poteri della Commissione — Limite — Rispetto del principio di proporzionalità — Termine per la risposta impartito all'impresa — Valutazione della proporzionalità*

(Regolamento del Consiglio n. 1/2003, art. 18, § 3)

1. Le misure istruttorie adottate dalla Commissione nel corso della fase di indagine preliminare del procedimento amministrativo ai sensi del regolamento n. 1/2003, segnatamente le misure di accertamento e le richieste di informazioni, implicano per loro natura la contestazione di un'infrazione e sono atte a determinare conseguenze importanti sulla situazione delle imprese sospettate. È dunque importante evitare che i diritti della difesa possano essere irrimediabilmente compromessi nel corso di questa fase del procedimento amministrativo, posto che le misure istruttorie adottate possono avere un carattere determinante per la costituzione delle prove dell'illegittimità di comportamenti delle imprese atti a far sorgere la loro responsabilità.

A tale riguardo, non si può imporre alla Commissione di indicare, al momento della fase di indagine preliminare, oltre alle presunte infrazioni che essa intende verificare, gli indizi, vale a dire gli elementi che la inducono a considerare l'ipotesi di una violazione dell'articolo 101 TFUE. In effetti, un obbligo del genere rimetterebbe in discussione l'equilibrio stabilito dalla giurisprudenza tra preservare l'efficacia delle indagini e preservare i diritti della difesa dell'impresa interessata.

Non si può, tuttavia, da ciò dedurre che la Commissione non debba essere in possesso di elementi che la conducano a considerare l'ipotesi di una violazione dell'articolo 101 TFUE prima dell'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003.

Infatti, l'esigenza di una tutela contro interventi delle pubbliche autorità nella sfera di attività privata di una persona, sia essa fisica o giuridica, che siano arbitrari o sproporzionati costituisce un principio generale del diritto dell'Unione. Per rispettare tale principio generale, una decisione di richiesta di informazioni deve mirare a raccogliere la documentazione necessaria per verificare la realtà e la portata di determinate situazioni di fatto e di diritto, a proposito delle quali la Commissione dispone già di informazioni che costituiscono indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle norme sulla concorrenza.

A tale riguardo, la valutazione della natura sufficientemente seria di tali indizi deve essere effettuata prendendo in considerazione la circostanza che la decisione impugnata si inserisce nell'ambito della fase di indagine preliminare, finalizzata a permettere alla Commissione di raccogliere tutti gli elementi pertinenti a conferma o meno dell'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza e a prendere una prima posizione sulla direzione nonché sull'ulteriore continuazione da dare al procedimento. A tal fine, la Commissione ha il diritto di inviare richieste di informazioni in applicazione dell'articolo 18 del regolamento n. 1/2003 o di ricorrere ad ispezioni in virtù dell'articolo 20 dello stesso regolamento. Pertanto, non si può, in questa fase esigere dalla Commissione di essere in possesso prima dell'adozione di una decisione di richiesta di informazioni di elementi che dimostrino l'esistenza di un'infrazione. È sufficiente, quindi, che detti indizi siano di natura tale da far sorgere un ragionevole sospetto quanto al verificarsi delle presunte infrazioni, affinché la Commissione possa legittimamente chiedere che siano fornite informazioni supplementari mediante una decisione adottata sulla base dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003.

(v. punti 35, 37-40, 43)

2. L'obbligo, imposto alla Commissione dall'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, di indicare la base giuridica e lo scopo della richiesta di informazioni costituisce un'esigenza fondamentale al fine di far apparire il carattere giustificato delle informazioni richieste alle imprese interessate, ma anche di consentire alle stesse di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione pur facendo salvi nel contempo i loro diritti della difesa. Ne consegue che la

Commissione può chiedere soltanto la comunicazione di informazioni che possano consentirle di verificare le presunzioni di infrazione che giustificano lo svolgimento dell'inchiesta e sono indicate nella richiesta di informazioni.

Tenuto conto del suo ampio potere di indagine e di accertamento, spetta alla Commissione valutare la necessità delle informazioni che essa richiede alle imprese interessate. Per quanto riguarda il sindacato che il Tribunale esercita su tale valutazione della Commissione, la nozione di «informazioni necessarie» deve essere interpretata in funzione delle finalità per le quali sono stati conferiti alla Commissione i poteri di indagine di cui trattasi. Pertanto, l'esigenza di una correlazione tra la richiesta di informazioni e la presunta infrazione è soddisfatta allorché, in questa fase del procedimento, si può legittimamente considerare che detta richiesta presenta un rapporto con la presunta infrazione, nel senso che la Commissione può ragionevolmente supporre che il documento le sarà utile nell'accertare l'esistenza dell'infrazione contestata.

(v. punti 36, 66)

3. V. il testo della decisione.

(v. punto 64)

4. Informazioni, quali i codici di avviamento postale associati ad un indirizzo preciso, sebbene siano accessibili alla Commissione senza la necessità che essa ne esiga la comunicazione, costituiscono il complemento logico di informazioni in possesso unicamente dell'impresa. Pertanto la loro eventuale natura pubblica non è atta ad impedire che esse possano essere considerate necessarie ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003.

(v. punti 74, 75)

5. Giacché occorre intendere per fornitura di informazioni ai sensi dell'articolo 18 del regolamento n. 1/2003 non solo la produzione di documenti, ma anche l'obbligo di rispondere a domande riguardanti tali documenti, la Commissione non è limitata a richiedere unicamente di produrre dati esistenti indipendentemente da qualsiasi intervento dell'impresa interessata. Essa può pertanto rivolgere ad un'impresa domande che implicino una formattazione dei dati richiesti.

Tuttavia, l'esercizio di tale prerogativa è delimitato dal rispetto di almeno due principi. Da un lato, le domande rivolte ad un'impresa non possono costringerla ad ammettere di aver commesso un'infrazione. Dall'altro lato, fornire risposte a dette domande non deve rappresentare un onere sproporzionato rispetto alle necessità dell'indagine.

(v. punti 80, 81)

6. Le richieste di informazioni rivolte dalla Commissione ad un'impresa devono rispettare il principio di proporzionalità e l'obbligo imposto ad un'impresa di fornire un'informazione non deve costituire per quest'ultima un onere sproporzionato rispetto alle necessità dell'indagine.

Per valutare il carattere eventualmente sproporzionato dell'onere che deriva dall'obbligo di rispondere alle domande entro il termine impartito dalla Commissione, occorre prendere in considerazione la circostanza che l'impresa destinataria di una decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, corre non solo il rischio che le sia inflitta un'ammenda o una penalità di mora in caso siano fornite informazioni incomplete o in ritardo, o nel caso non siano fornite informazioni, in applicazione, rispettivamente, dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 24, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1/2003, ma anche un'ammenda nel caso siano fornite informazioni considerate dalla Commissione come inesatte o «fuorvianti», ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera b), del suddetto regolamento.

Ne consegue che la valutazione dell'adeguatezza del termine impartito da una decisione di richiesta di informazioni riveste particolare importanza. Occorre, infatti, che tale termine possa consentire al destinatario non solo di fornire materialmente una risposta, ma anche di assicurarsi che le informazioni fornite siano complete, esatte e non fuorvianti.

(v. punti 86, 96, 97)