



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

14 marzo 2014*

«Concorrenza — Procedimento amministrativo — Decisione di richiesta di informazioni —
Necessità delle informazioni richieste — Obbligo di motivazione — Proporzionalità»

Nella causa T-306/11,

Schwenk Zement KG, con sede in Ulm (Germania), rappresentata da M. Raible, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da M. Kellerbauer, R. Sauer e C. Hödlmayr, in qualità di agenti,
assistiti da A. Böhlke, avvocato,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione C (2011) 2367 definitivo della
Commissione, del 30 marzo 2011, relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3,
del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio (Caso 39520 – Cemento e prodotti collegati),

IL TRIBUNALE (Settima Sezione),

composto da A. Dittrich, presidente, I. Wiszniewska-Białecka e M. Prek (relatore), giudici,

cancelliere: T. Weiler, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 8 febbraio 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Nel corso dei mesi di novembre 2008 e di settembre 2009 la Commissione delle Comunità europee ha effettuato, in applicazione dell'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 TFUE] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1), varie ispezioni nei locali di società attive nel settore

* Lingua processuale: il tedesco.

del cemento. Tali ispezioni sono state seguite dall'invio di richieste di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003. La Schwenk Zement KG, ricorrente, non è stata oggetto né di ispezione dei suoi locali né di richiesta di informazioni.

- 2 Con lettera del 19 novembre 2010, la Commissione ha informato la ricorrente della sua intenzione di inviarle una decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 e le ha comunicato la bozza di questionario che intendeva allegare a detta decisione.
- 3 Con lettera del 6 dicembre 2010 la ricorrente ha presentato osservazioni su tale bozza di questionario.
- 4 Lo stesso giorno la Commissione ha informato la ricorrente di aver deciso di avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003 nei confronti suoi e di sette società attive nel settore del cemento, per presunte infrazioni all'articolo 101 TFUE riguardanti «restrizioni dei flussi commerciali nello Spazio Economico Europeo (SEE) includendo restrizioni delle importazioni verso il SEE provenienti da Paesi non SEE, ripartizione del mercato, coordinamento dei prezzi e connesse pratiche anticompetitive nel mercato del cemento e dei prodotti ad esso correlati» (in prosieguo: la «decisione di avvio del procedimento»).
- 5 Il 30 marzo 2011 la Commissione ha adottato la decisione C (2011) 2367 definitivo, relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 (Caso 39520 – Cemento e prodotti correlati) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 6 Nella decisione impugnata, la Commissione dichiara che, conformemente all'articolo 18 del regolamento n. 1/2003, per l'assolvimento dei compiti affidatili da tale regolamento, essa può, mediante semplice domanda o con decisione, richiedere alle imprese e associazioni di imprese di comunicare tutte le informazioni necessarie (considerando 3 della decisione impugnata). Dopo aver ricordato che la ricorrente era stata informata della sua intenzione di adottare una decisione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 e che detta impresa aveva presentato osservazioni in merito ad una bozza di questionario (considerando 4 e 5 della decisione impugnata), la Commissione ha chiesto mediante decisione, alla ricorrente e alle società consociate direttamente o indirettamente controllate stabilite nell'Unione europea, di rispondere al questionario contenuto nell'allegato I, comprendente 94 pagine e composto da undici serie di domande (considerando 6 della decisione impugnata). Le istruzioni riguardanti le risposte a tale questionario si trovano nell'allegato II della decisione impugnata, mentre i modelli di risposta da utilizzare si trovano nell'allegato III.
- 7 La Commissione ha altresì ricordato la descrizione delle presunte infrazioni di cui al punto 4 supra (considerando 2 della decisione impugnata).
- 8 Riferendosi alla natura e alla quantità delle informazioni richieste, nonché alla gravità delle presunte infrazioni alle regole di concorrenza, la Commissione ha ritenuto opportuno accordare alla ricorrente un termine per la risposta di dodici settimane per le prime dieci serie di domande e di due settimane per l'undicesima, riguardante «Contatti e riunioni» (considerando 8 della decisione impugnata).
- 9 Il dispositivo della decisione impugnata è così formulato:

«Articolo 1

[La ricorrente], (insieme alle sue società consociate direttamente o indirettamente controllate situate nell'Unione Europea), fornisce, entro dodici settimane, per quel che riguarda le domande dai numeri 1 a 10, e entro due settimane, per quel che riguarda la domanda numero 11, calcolate dalla data della notifica della presente decisione, le informazioni indicate nell'allegato I alla presente decisione nella forma richiesta nell'allegato II e nell'allegato III della presente decisione. Gli allegati sono parte integrante della presente decisione.

Articolo 2

[La ricorrente,] insieme alle sue società consociate direttamente o indirettamente controllate situate nell'Unione Europea, è destinataria della presente decisione».

- 10 Con lettera dell'11 aprile 2011 e con messaggio di posta elettronica del 12 aprile 2011, la ricorrente ha richiesto una proroga fino al 2 maggio 2011 del termine di risposta applicabile all'undicesima serie di domande. Con messaggio di posta elettronica del 12 aprile 2011 è stato comunicato alla ricorrente che tale richiesta non sarebbe stata accolta.
- 11 La ricorrente ha inviato la risposta all'undicesima serie di domande in data 18 aprile e 5 maggio 2011. In data 27 giugno 2011 la ricorrente ha inviato la risposta alle prime dieci serie di domande.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 10 giugno 2011, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 13 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 14 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 15 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Settima Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento.
- 16 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo l'8 febbraio 2013.

In diritto

- 17 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce cinque motivi, vertenti, in primo luogo, sul carattere sproporzionato dell'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, in secondo luogo, sulla violazione di detto articolo 18, paragrafo 3, in terzo luogo, sul carattere sproporzionato del termine di due settimane fissato per la risposta all'undicesima serie di domande, in quarto luogo, sull'insufficienza della motivazione della decisione impugnata e, in quinto luogo, sulla violazione dei suoi diritti di difesa.

Sulla contestazione della motivazione della decisione impugnata, di cui al secondo e al quarto motivo del ricorso

- 18 Nell'ambito della prima parte del secondo motivo, riguardante la violazione dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, la ricorrente sostiene, segnatamente, che la decisione impugnata manca di precisione circa le presunte infrazioni che la Commissione intende verificare e che ciò le avrebbe impedito di valutare la necessità delle informazioni richieste.

- 19 Nell'ambito del quarto motivo, la ricorrente rileva l'insufficienza della motivazione della decisione impugnata, in violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE. Essa contesta alla Commissione, in particolare, di aver parafrasato i termini dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 18 del regolamento n. 1/2003, anziché fornire elementi di motivazione relativi ai fatti che le sono addebitati, alla gravità del comportamento presunto e alla necessità delle informazioni richieste. In sostanza, essa sostiene, inoltre, che l'obbligo di motivazione della decisione impugnata era rafforzato in considerazione, in particolare, della natura inusuale del termine di due settimane, accordato per rispondere all'undicesima serie di domande.
- 20 In replica al secondo motivo, la Commissione sostiene che la decisione impugnata espliciti in modo sufficientemente preciso le presunte infrazioni che essa intende verificare. Nell'ambito della replica al quarto motivo, la Commissione sostiene che la decisione impugnata è sufficientemente motivata in diritto.
- 21 Secondo una giurisprudenza consolidata, gli elementi essenziali della motivazione di una decisione di richiesta di informazioni sono definiti allo stesso articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 (v. sentenza del Tribunale del 22 marzo 2012, Slovak Telekom/Commissione, T-458/09 e T-171/10, punti 76 e 77 nonché la giurisprudenza citata).
- 22 Pertanto, il quarto motivo (insufficienza della motivazione) e la prima parte del secondo motivo (violazione dell'articolo 18 paragrafo 3 del regolamento n. 1/2003) si sovrappongono parzialmente, nel senso che il rilievo sulla mancanza di precisione nell'esplicitazione da parte della Commissione delle presunte infrazioni che intende verificare, formalmente presentato nell'ambito del secondo motivo, equivale ad una contestazione sulla motivazione della decisione impugnata su tal punto.
- 23 L'obbligo di motivare una decisione individuale ha lo scopo di consentire al giudice di svolgere il suo controllo di legittimità sulla decisione e di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per sapere se la decisione sia fondata o se essa sia eventualmente inficiata da un vizio che permetta di contestarne la validità, restando inteso che la portata di tale obbligo dipende dalla natura dell'atto in questione e dal contesto nel quale esso è stato adottato, nonché dal complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenza della Corte del 25 ottobre 1984, Interfacultair Instituut Electronenmicroscopie der Rijksuniversiteit te Groningen, 185/83, Racc. pag. 3623, punto 38; sentenze del Tribunale del 15 giugno 2005, Corsica Ferries France/Commissione, T-349/03, Racc. pag. II-2197, punti 62 e 63, e del 12 luglio 2007, CB/Commissione, T-266/03, non pubblicata sulla Raccolta, punto 35).
- 24 L'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 prevede che la Commissione «indica le basi giuridiche e lo scopo della domanda, precisa le informazioni richieste e stabilisce un termine entro il quale esse devono essere fornite». Tale disposizione precisa inoltre che la Commissione «[i]ndica altresì le sanzioni previste dall'articolo 23», che essa «indica o commina le sanzioni di cui all'articolo 24» e che «[f]a menzione inoltre del diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso la decisione».
- 25 Tale delimitazione dell'obbligo di motivazione si spiega con la natura di misure istruttorie delle decisioni di richiesta di informazioni.
- 26 Occorre inoltre tener presente il fatto che il procedimento amministrativo ai sensi del regolamento n. 1/2003, che si svolge dinanzi alla Commissione, si suddivide in due fasi distinte e successive, ciascuna delle quali risponde ad una propria logica interna, ossia una fase di indagine preliminare, da un lato, e una fase contraddittoria, dall'altro. La fase di indagine preliminare, durante la quale la Commissione usa i poteri di indagine previsti dal regolamento n. 1/2003 e che si estende fino alla comunicazione degli addebiti, è finalizzata a permettere alla Commissione di raccogliere tutti gli elementi pertinenti a conferma o meno dell'esistenza di un'infrazione alle regole della concorrenza e di prendere una prima posizione sulla direzione nonché sull'ulteriore continuazione da dare al

procedimento. Per contro, la fase contraddittoria, la quale si estende invece dalla comunicazione degli addebiti fino all'adozione della decisione finale, deve consentire alla Commissione di pronunciarsi definitivamente sulla violazione contestata (v., in tal senso, sentenza del Tribunale dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, Racc. pag. II-1501, punto 47).

- 27 Da un lato, per quanto riguarda la fase di indagine preliminare, essa ha inizio dalla data in cui la Commissione, nell'esercizio dei poteri conferitile dagli articoli 18 e 20 del regolamento n. 1/2003, adotta misure che implicano la contestazione di aver commesso una violazione e che determinano importanti ripercussioni sulla situazione delle imprese sospettate. Dall'altro lato, è solo all'inizio della fase contraddittoria amministrativa che l'impresa interessata viene informata, mediante la comunicazione degli addebiti, di tutti gli elementi essenziali su cui si fonda la Commissione in tale stadio del procedimento e che tale impresa dispone di un diritto di accesso al fascicolo al fine di garantire l'esercizio effettivo dei suoi diritti della difesa. Di conseguenza, è solo dopo l'invio della comunicazione degli addebiti che l'impresa interessata può pienamente avvalersi dei suoi diritti della difesa. Laddove, infatti, tali diritti fossero estesi alla fase che precede l'invio della comunicazione degli addebiti, risulterebbe compromessa l'efficacia dell'indagine della Commissione, in quanto l'impresa interessata sarebbe in grado, già dalla fase d'indagine preliminare, di identificare le informazioni note alla Commissione e, pertanto, quelle che possono esserle ancora nascoste (v., in tal senso, sentenza AC-Treuhand/Commissione, punto 26 supra, punto 48 e la giurisprudenza citata).
- 28 Tuttavia, le misure istruttorie adottate dalla Commissione durante la fase di indagine preliminare, 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 (v., in tal senso, sentenza della Corte del 21 settembre 1989, Hoechst/Commissione, 46/87 e 227/88, Racc. pag. 2859, punto 15, e sentenza AC-Treuhand/Commissione, punto 26 supra, punti 50 e 51).
- 29 Al riguardo va ricordato che l'obbligo imposto alla Commissione di indicare la base giuridica e lo scopo della richiesta di informazioni costituisce un'esigenza fondamentale al fine di far apparire il carattere motivato delle informazioni richieste alle imprese interessate, ma anche di consentire alle stesse di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione pur facendo salvi al contempo i loro diritti di difesa. Ne consegue che la Commissione può chiedere soltanto la comunicazione di informazioni che le consentano di accertare le presunte infrazioni che giustificano lo svolgimento dell'inchiesta e sono indicate nella richiesta di informazioni (v., in tal senso e per analogia, sentenze del Tribunale del 12 dicembre 1991, SEP/Commissione, T-39/90, Racc. pag. II-1497, punto 25, e dell'8 marzo 1995, Société Générale/Commissione, T-34/93, Racc. pag. II-545, punto 40).
- 30 Come sottolineato dall'avvocato generale Jacobs al paragrafo 30 delle conclusioni presentate per la causa conclusasi con la sentenza della Corte del 19 maggio 1994, SEP/Commissione (C-36/92 P, Racc. pagg. I-1911, I-1914), l'obbligo per la Commissione di indicare «lo scopo della domanda» significa «naturalmente [che la Commissione] deve identificare la presunta violazione delle norme sulla concorrenza», che «[l]a necessità dell'informazione va valutata in relazione allo scopo indicato nella domanda di informazioni» e che «[l]o scopo deve essere enunciato in maniera sufficientemente precisa, altrimenti sarà impossibile determinare se l'informazione è necessaria e si impedirà al Tribunale di esercitare il suo controllo giurisdizionale».
- 31 Risulta del pari da giurisprudenza costante che la Commissione non è tenuta a comunicare al destinatario di una decisione siffatta tutte le informazioni di cui è in possesso in merito a presunte infrazioni, né a procedere ad una rigorosa qualificazione giuridica delle infrazioni stesse, ma che essa

deve precisare chiaramente le supposizioni che intende verificare (sentenze *Société Générale/Commissione*, punto 29 supra, punti 62 e 63, e *Slovak Telekom/Commissione*, punto 21 supra, punto 77).

- 32 Non si può tuttavia 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.
- 33 Nella fattispecie, la decisione impugnata indica chiaramente che essa è stata adottata ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 e che le pratiche oggetto di indagine potrebbero costituire una violazione dell'articolo 101 TFUE. I considerando 10 e 11 della decisione si riferiscono espressamente alle sanzioni e al diritto di ricorso di cui supra, al punto 24.
- 34 La sufficienza o meno della motivazione della decisione impugnata dipende quindi esclusivamente dalla questione se le presunte infrazioni che la Commissione intende verificare siano precisate con sufficiente chiarezza.
- 35 La motivazione della decisione impugnata al riguardo è costituita dalla menzione che compare al considerando 2 della stessa decisione secondo cui «[1]e presunte infrazioni rivestono la forma di restrizioni degli scambi commerciali nello Spazio economico europeo (SEE), comprese restrizioni delle importazioni nel SEE da paesi non SEE, ripartizione del mercato, coordinamento dei prezzi e connesse pratiche anticoncorrenziali nei mercati del cemento e dei prodotti collegati».
- 36 La decisione impugnata rinvia, inoltre, esplicitamente alla decisione di avvio del procedimento menzionata supra al punto 4, la quale contiene informazioni supplementari sull'estensione geografica delle presunte infrazioni nonché sul tipo di prodotti presi in considerazione.
- 37 Il Tribunale rileva che la motivazione della decisione impugnata è redatta in termini molto generali che avrebbero meritato una precisazione ed è, quindi, criticabile a tal proposito. Si può tuttavia considerare che il riferimento a restrizioni delle importazioni nello Spazio economico europeo (SEE), a ripartizioni del mercato nonché a coordinamenti dei prezzi nei mercati del cemento e dei prodotti collegati, letto congiuntamente alla decisione di avvio del procedimento, corrisponde al grado minimo di chiarezza che consente di concludere che le prescrizioni dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 sono state rispettate.
- 38 Se ne deve dedurre che la decisione impugnata è sufficientemente motivata.
- 39 Tale conclusione non è inficiata dai diversi argomenti invocati dalla ricorrente.
- 40 In primo luogo, con riguardo al rilievo della ricorrente vertente sull'assenza di motivazione circa la necessità delle informazioni richieste, è sufficiente sottolineare che la Commissione non è tenuta, in applicazione dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, a fornire una motivazione specifica su tale punto. Infatti, è grazie all'indicazione delle presunte infrazioni che la Commissione intende verificare che l'impresa interessata può valutare la necessità delle informazioni richieste e, nel caso, contestare la decisione di richiesta di informazioni davanti al Tribunale.
- 41 In secondo luogo, con riguardo alla contestazione dell'insufficienza della motivazione circa la scelta del termine di due settimane per l'undicesima serie di domande, occorre osservare che l'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 impone alla Commissione unicamente di fissare un termine e non di fornire una motivazione sulla scelta dello stesso.

- 42 In ogni caso, occorre rilevare che la decisione impugnata contiene una motivazione su tal punto, in quanto si evidenzia al considerando 8 della decisione impugnata che il termine di dodici settimane accordato per le prime dieci serie di domande e di due settimane per l'undicesima serie si spiega con la natura e la quantità delle informazioni richieste nonché con la gravità delle presunte infrazioni alle regole di concorrenza. Pertanto, si può ritenere che la Commissione abbia stimato che la minore quantità delle informazioni connesse con l'undicesima serie di domande giustificasse un termine di risposta più breve.
- 43 In terzo luogo, con riguardo all'argomento della ricorrente vertente sulla circostanza che la motivazione della decisione impugnata non consentirebbe di comprendere la posizione della Commissione sulle osservazioni che la ricorrente ha presentato con lettera del 6 dicembre 2010, occorre rispondere che la Commissione non era tenuta a fornire una motivazione specifica neanche su detto punto. Ciò nonostante si può rilevare che è precisato nel considerando 6 della decisione impugnata che tali osservazioni sono state prese in considerazione, eventualmente, in occasione della formulazione del questionario di cui all'allegato I della decisione impugnata.
- 44 Pertanto, occorre respingere il quarto motivo e la prima parte del secondo motivo.

Sul primo motivo, vertente sul carattere sproporzionato dell'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003

- 45 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata viola il principio di proporzionalità in quanto nella fattispecie sarebbe stato sufficiente l'invio di una semplice richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003. A sostegno del suo argomento, la ricorrente si riferisce, segnatamente, alla circostanza che, contrariamente alle altre società che sono state oggetto di una decisione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, la Commissione non le ha inviato, previamente, una richiesta di informazioni ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo. Essa ritiene, altresì, che le modifiche apportate dall'articolo 18 del regolamento n. 1/2003, rispetto alla situazione esistente nella vigenza dell'articolo 11 del regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, primo regolamento di applicazione degli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU 1962, 13, pag. 204), non implicano che la Commissione possa liberamente scegliere di procedere per mezzo di una richiesta di informazioni o di una decisione di richiesta di informazioni, discostandosi dal rispetto del principio di proporzionalità.
- 46 La Commissione chiede che il presente motivo venga respinto.
- 47 Risulta da giurisprudenza costante che il principio di proporzionalità, che costituisce parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli atti delle istituzioni non eccedano i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza della Corte del 12 luglio 2001, causa Jippes e a., C-189/01, Racc. pag. I-5689, punto 81).
- 48 In forza dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003, la Commissione può richiedere informazioni ad un'impresa «mediante semplice domanda o con decisione», senza che tale disposizione subordini l'adozione di una decisione ad una previa «semplice domanda». Sotto questo aspetto, l'articolo 18 del regolamento n. 1/2003 si distingue dall'articolo 11 del regolamento n. 17, il quale, nel paragrafo 5, subordinava la possibilità di chiedere informazioni mediante decisione ad una richiesta previa di informazioni rimasta senza esito.

- 49 Contrariamente a quanto sembra sostenere la Commissione nelle sue memorie, occorre sottolineare che la scelta da essa operata tra una semplice domanda di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003 e una decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, dello stesso regolamento rientra nell'ambito del controllo di proporzionalità. Ciò risulta necessariamente dalla definizione stessa del principio di proporzionalità che comprare supra al punto 47, in quanto vi è menzionato che, «qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva». Si può del pari osservare che la scelta offerta alla Commissione dall'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003 presenta una sicura analogia con quella esistente tra gli accertamenti mediante semplice mandato e quelli ordinati mediante decisione a norma dell'articolo 14 del regolamento n. 17 e dell'articolo 20 del regolamento n. 1/2003. Orbene, l'esercizio di tale scelta è oggetto di un controllo da parte del giudice dell'Unione alla luce del principio di proporzionalità (sentenze della Corte del 26 giugno 1980, *National Panasonic/Commissione*, 136/79, Racc. pag. 2033, punto 29, e del 22 ottobre 2002, *Roquette Frères*, C-94/00, Racc. pag. I-9011, punto 77; sentenza del Tribunale dell'8 marzo 2007, *France Télécom/Commissione*, T-340/04, Racc. pag. II-573, punto 147).
- 50 Alla luce dell'approccio privilegiato nella giurisprudenza nei confronti del controllo sulla proporzionalità del ricorso ad accertamenti ordinati mediante decisione, appare che tale controllo, rispetto alla scelta da effettuare tra una semplice richiesta di informazioni e una decisione, deve dipendere dalle necessità di un'istruttoria adeguata, tenuto conto delle particolarità della fattispecie (sentenze *National Panasonic/Commissione*, punto 49 supra, punto 29; *Roquette Frères*, punto 49 supra, punto 77, e *France Télécom/Commissione*, punto 49 supra, punto 147).
- 51 A tal proposito, va ricordato che la decisione impugnata si inserisce nel quadro di un'indagine vertente su pratiche restrittive della concorrenza che coinvolge, oltre alla ricorrente, sette altre società attive nel settore del cemento.
- 52 Una decisione si distingue da una semplice richiesta di informazioni per il fatto che è possibile alla Commissione irrogare un'ammenda o penalità di mora in caso di fornitura di informazioni incomplete o in ritardo, in applicazione, rispettivamente, dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 24, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1/2003.
- 53 Pertanto, in considerazione della quantità delle informazioni da raccogliere o da analizzare, non appare né inappropriato né sproporzionato da parte della Commissione procedere direttamente nei confronti della ricorrente attraverso lo strumento giuridico che le offre la maggiore garanzia che la ricorrente fornirà una risposta completa e nei termini.
- 54 Inoltre, nei limiti in cui la proporzionalità del ricorrere ad una decisione di richiesta di informazioni deve essere esaminata alla luce delle esigenze di un'indagine adeguata, deve essere respinta l'affermazione della ricorrente vertente sulla diversità di trattamento che le sarebbe stata riservata, per il fatto che le altre società interessate dall'indagine sono state oggetto di una semplice richiesta di informazioni prima dell'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003. In effetti, le esigenze di un'indagine adeguata sono idonee a giustificare che non venga seguito il medesimo modo di procedere nei confronti di tutte le imprese o associazioni di imprese che possono fornire informazioni utili al prosieguo di detta indagine.
- 55 Dalle suesposte considerazioni emerge che la Commissione non ha violato il principio di proporzionalità nell'adottare una decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 nei confronti della ricorrente e che il primo motivo del ricorso deve essere respinto.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 18 del regolamento n. 1/2003

- 56 Il secondo motivo di ricorso si suddivide, sostanzialmente, in due parti. Alla prima parte, vertente sul carattere insufficientemente preciso dello scopo della richiesta di informazioni, è già stata data una risposta nei suesposti punti da 18 a 44. Con la seconda parte, la ricorrente sostiene che le informazioni richieste ai sensi delle prime dieci serie di domande non avrebbero alcun collegamento con i fatti che le sono contestati, e ciò costituirebbe una violazione dell'articolo 18 del regolamento n. 1/2003. Non sarebbe possibile accertare l'esistenza di un'infrazione al diritto della concorrenza con la fornitura delle informazioni richieste con le prime dieci domande, riguardanti le vendite di cemento nel corso degli ultimi dieci anni e tendenti a dare alla Commissione una rappresentazione dettagliata dell'industria del cemento.
- 57 La Commissione chiede che il presente motivo venga respinto.
- 58 Com'è già stato sottolineato supra, al punto 29, la Commissione può chiedere soltanto la comunicazione di informazioni che le consentano di accertare le presunzioni d'infrazione che giustificano lo svolgimento dell'indagine e che sono indicate nella domanda di informazioni (sentenze del 12 dicembre 1991, SEP/Commissione, punto 29 supra, punto 25, e Société Générale/Commissione, punto 29 supra, punto 40).
- 59 Tenuto conto del suo ampio potere di controllo e di accertamento, spetta alla Commissione valutare la necessità delle informazioni che essa richiede alle imprese interessate (v., in tal senso, sentenze della Corte del 18 maggio 1982, AM & S Europe/Commissione, 155/79, Racc. pag. 1575, punto 17; del 18 ottobre 1989, Orkem/Commissione, 374/87, Racc. pag. 3283, punto 15, e Rochette Frères, punto 49 supra, punto 78).
- 60 Per quanto riguarda il controllo che il Tribunale esercita su tale valutazione della Commissione, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, la nozione di «informazioni necessarie» deve essere interpretata in funzione delle finalità per le quali sono stati conferiti alla Commissione i poteri di accertamento di cui trattasi. 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 (sentenze del 12 dicembre 1991, SEP/Commissione, punto 29 supra, punto 29, e Slovak Telekom/Commissione, punto 21 supra, punto 42).
- 61 Nella fattispecie, occorre constatare che la ricorrente non illustra precisamente le informazioni richieste con le prime dieci domande, di cui contesterebbe il carattere necessario, ma critica, in generale, la necessità di una richiesta di informazioni che ingloba le vendite di cemento in un arco di tempo di dieci anni. In sostanza, la ricorrente contesta l'aver fatto ricorso alla decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, in quanto la Commissione avrebbe dovuto, in tale situazione, procedere piuttosto per mezzo di un'indagine per settore economico ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 1/2003.
- 62 Orbene, il fatto che la ricorrente si sia limitata a sottolineare la circostanza che le informazioni richieste con le prime dieci serie di domande riguardano le vendite di cemento nell'arco di tempo di dieci anni non permette, da solo, di concludere che dette domande vadano oltre ciò che può essere considerato necessario in relazione allo scopo della richiesta di informazioni, quale menzionato supra ai punti 4 e 35.
- 63 Tale conclusione non è inficiata dall'affermazione della ricorrente nella replica, vertente, sostanzialmente, sul fatto che la quantità delle informazioni richieste darebbe l'impressione che la decisione impugnata rivesta un carattere esplorativo.

- 64 È certamente vero che l'esigenza di una tutela contro interventi delle pubbliche autorità nella sfera di attività privata di una persona, fisica o giuridica, che siano arbitrari o sproporzionati costituisce un principio generale del diritto dell'Unione (sentenza Slovak Telekom/Commissione, punto 21 supra, punto 81).
- 65 Occorre del pari sottolineare che, 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 situazioni di fatto e di diritto relativamente alla quali la Commissione già dispone di informazioni.
- 66 Tuttavia, l'eventuale arbitrarietà della decisione impugnata non può essere dimostrata in base alla portata della richiesta di informazioni, potendo la Commissione legittimamente svolgere un'indagine che abbia un ampio raggio di investigazione, qualora essa sia in possesso di indizi sufficientemente seri di partecipazione dell'impresa alle diverse presunte infrazioni che intende verificare.
- 67 Si deve necessariamente rilevare che, nella fattispecie, la ricorrente non rimette in discussione, né ha richiesto al Tribunale di verificare, se la Commissione avesse a disposizione indizi sufficientemente seri da giustificare l'adozione della decisione impugnata. Così, in mancanza di una richiesta esplicita e motivata della ricorrente, non vi è luogo per il Tribunale di verificare di propria iniziativa, e sulla sola base dell'affermazione generale vertente sull'ampiezza della richiesta di informazioni, se la Commissione disponesse di indizi sufficientemente seri da giustificare l'adozione della decisione impugnata.
- 68 Il secondo motivo deve essere pertanto respinto.

Sul terzo motivo, vertente sul carattere sproporzionato del termine di due settimane fissato per la risposta all'undicesima serie di domande

- 69 La ricorrente ritiene che la decisione impugnata violi il principio di proporzionalità in relazione al termine di due settimane fissato per rispondere all'undicesima serie di domande.
- 70 La Commissione chiede che il presente motivo venga respinto. Essa ritiene che la ricorrente non disponga dell'interesse ad agire per quanto concerne il termine in questione, essendo già stata fornita la risposta all'undicesima serie di domande e avendo la ricorrente ricevuto garanzie che non sarebbe stata oggetto di ammenda nel caso di comunicazione scaglionata delle informazioni richieste. La Commissione sostiene inoltre che il termine di due settimane fosse giustificato e che la richiedente non fosse nell'impossibilità materiale di rispondere all'undicesima serie di domande nel termine stabilito.
- 71 Risulta da giurisprudenza costante che le richieste di informazioni rivolte dalla Commissione ad un'impresa devono rispettare il principio di proporzionalità e che l'obbligo imposto ad un'impresa di fornire un'informazione non deve costituire per quest'ultima un onere sproporzionato rispetto alle necessità dell'indagine (v. sentenze del Tribunale del 12 dicembre 1991, SEP/Commissione, punto 29 supra, punto 51; del 30 settembre 2003, Atlantic Container Line e a./Commissione, T-191/98, da T-212/98 a T-214/98, Racc. pag. II-3275, punto 418, e Slovak Telekom/Commissione, punto 21 supra, punto 81).
- 72 Per valutare il carattere eventualmente sproporzionato dell'onere connesso con l'obbligo di rispondere all'undicesima serie di domande entro un termine di due settimane, occorre prendere in considerazione la circostanza che la ricorrente, in quanto destinataria di una decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, correva il rischio che le fosse inflitta non solo un'ammenda o penalità di mora in caso di fornitura di informazioni incomplete o in ritardo, o nel caso di mancata fornitura di 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 di fornitura di informazioni considerate dalla Commissione come inesatte o fuorvianti, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera b), del suddetto regolamento.

- 73 Sicché, la valutazione dell'adeguatezza del termine prescritto 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 garantire che le informazioni fornite siano complete, esatte e non fuorvianti.
- 74 Con riguardo alla questione preliminare sollevata dalla Commissione, vertente sull'interesse della ricorrente a sollevare il presente motivo, essa deve essere intesa come volta a contestare l'interesse ad agire di quest'ultima avverso la decisione impugnata nella parte in cui essa stabilisce un termine di due settimane per rispondere all'undicesima serie di domande. La Commissione si basa sulla circostanza per cui le informazioni richieste sono state fornite in parte oltre il termine senza che alla ricorrente sia stata inflitta un'ammenda e che, durante una conversazione telefonica, le era stata accordata la possibilità di comunicare le sue risposte in modo scaglionato nel tempo.
- 75 A tal proposito, è sufficiente sottolineare che l'interesse ad agire avverso una decisione di richiesta di informazioni permane anche nel caso in cui essa sia già stata eseguita dal destinatario. Infatti, l'annullamento di siffatta decisione può produrre di per sé conseguenze giuridiche, soprattutto per il fatto che obbliga la Commissione a disporre i provvedimenti connessi con l'esecuzione della sentenza del Tribunale ed evita il reiterarsi di tale condotta da parte della Commissione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del Tribunale del 9 novembre 1994, *Scottish Football/Commissione*, T-46/92, Racc. pag. II-1039, punto 14, e la giurisprudenza ivi citata).
- 76 Si deve concludere, pertanto, che la ricorrente dispone dell'interesse ad agire avverso la decisione impugnata e ha il diritto di sollevare i motivi che essa ritiene idonei ad indurre il Tribunale ad accogliere le sue conclusioni.
- 77 In ogni caso, si deve necessariamente rilevare che la Commissione non apporta nessun elemento di prova che dimostri che la ricorrente sia stata rassicurata del fatto che la fornitura delle informazioni richieste in maniera scaglionata nel tempo (e quindi parzialmente oltre il termine) non avrebbe dato luogo all'applicazione di un'ammenda o di una penalità di mora. Mentre è pacifica tra le parti la circostanza che si sia svolta una conversazione telefonica a tal proposito tra il legale rappresentante della ricorrente e un funzionario della Commissione, esse sono in disaccordo sul senso esatto di tale conversazione.
- 78 Cosicché la sola cosa certa che risulta dagli atti è il rifiuto della Commissione, con messaggio di posta elettronica del 12 aprile 2011, di prorogare il termine di risposta fissato per l'undicesima serie di domande, in risposta alla richiesta in tal senso presentata dalla ricorrente con lettera dell'11 aprile 2011 e con messaggio di posta elettronica del 12 aprile 2011. Di conseguenza, poiché la ricorrente aveva comunicato una parte della sua risposta all'undicesima domanda oltre il termine impartito, ad essa poteva, almeno in via teorica, essere inflitta un'ammenda da parte della Commissione in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1/2003, nonostante le garanzie che sembra voler fornire la Commissione nelle sue memorie.
- 79 Inoltre, per le ragioni suesposte ai punti 72 e 73, occorre considerare che l'eventuale carattere sproporzionato dell'obbligo di rispondere all'undicesima serie di domande entro un termine di due settimane può avere un'incidenza sulla completezza, esattezza e sufficiente chiarezza delle risposte fornite, che potrebbe, se del caso, condurre parimenti all'inflizione di un'ammenda ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1/2003.

- 80 Con la domanda 11, lettera a), era richiesto alla ricorrente di comunicare tutti i dati concernenti il ruolo, la funzione e le responsabilità dei sigg. P.L. e H.M. a partire dal 2001, la persona a cui essi riferiscono direttamente e, in ultima istanza, la persona o le persone alle quali essi impartiscono istruzioni. Con la domanda 11, lettera b), si chiede di fornire un elenco di tutte le riunioni e altri contatti, scritti o orali, riguardanti il cemento e i prodotti correlati che hanno avuto luogo tra il sig. P.L. (nel periodo 2003-2009) e il sig. H.M. (nel periodo 2006-2008) e i produttori di cemento e di prodotti correlati o i loro rappresentanti in Germania. A tal proposito, era richiesto alla ricorrente, in particolare, di precisare le date delle riunioni e i nomi degli invitati e dei partecipanti, di indicare il nome della persona e dell'impresa che hanno organizzato la riunione o le riunioni o hanno richiesto la loro convocazione, nonché di fornire il nome, il ruolo, la funzione e le responsabilità degli altri impiegati della ricorrente che avessero partecipato a tali riunioni nel periodo 2001-2010. Infine, con la domanda 11, lettera c), si chiede alla ricorrente di fornire tutti i documenti relativi ai contatti o alle riunioni precitati, inclusi, in particolare, messaggi di posta elettronica, ordini del giorno, verbali delle riunioni, documenti di viaggio, note scritte, rapporti o protocolli.
- 81 Occorre necessariamente rilevare che non risulta dalla decisione impugnata l'esistenza di un'esigenza particolare dell'indagine che giustifichi la previsione di un termine particolarmente breve per la fornitura delle informazioni richieste ai sensi dell'undicesima serie di domande.
- 82 Com'è stato sottolineato al punto 42 supra, si può unicamente dedurre, dal considerando 8 della decisione impugnata, unicamente che la giustificazione di tale termine potrebbe risiedere nella valutazione fatta dalla Commissione secondo cui tale serie di domande avrebbe comportato la fornitura di una quantità minore di informazioni.
- 83 Certamente, la Commissione ricorda a giusto titolo che, in virtù dell'obbligo generale di prudenza che incombe ad ogni impresa o associazione d'impresе, la ricorrente è tenuta ad assicurare la buona conservazione, nei suoi libri o archivi, degli elementi che consentono di documentare la sua attività, al fine, in particolare, di disporre delle prove necessarie nell'eventualità di azioni giudiziarie o amministrative. (sentenza del Tribunale del 16 giugno 2011, Heineken Nederland e Heineken/Commissione, T-240/07, Racc. pag. II-3355, punto 301).
- 84 Tuttavia, nei limiti in cui la risposta all'undicesima serie di domande richiede, in particolare, l'identificazione di tutti i contatti, compresi i più informali, di due impiegati della ricorrente con produttori di cemento e di prodotti correlati o loro rappresentanti in Germania, nell'arco di tempo rispettivamente di tre e di sette anni, il Tribunale rileva che, nonostante tale dovere di conservazione, la raccolta, l'organizzazione e la verifica delle informazioni richieste non era necessariamente agevole.
- 85 Inoltre, per le ragioni suesposte al punto 73 supra, occorre prendere in considerazione il fatto che il termine impartito deve consentire alla ricorrente di garantire che le informazioni fornite siano complete, esatte e non fuorvianti.
- 86 Occorre necessariamente rilevare che, vista la natura delle informazioni richieste, un termine di risposta di due settimane appare insufficiente per raccogliere e accertarsi che la risposta fornita sia completa, esatta e non fuorviante.
- 87 Ne deriva che imporre un obbligo di rispondere a tali domande in un termine siffatto rappresenta un onere sproporzionato ai sensi della giurisprudenza citata al suesposto punto 71.
- 88 Tale conclusione non è inficiata dalla circostanza, ricordata dalla Commissione, che, nella sua lettera del 19 novembre 2010, essa aveva avvertito la richiedente della sua intenzione di inviarle una decisione di richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, fornendole una bozza di questionario in cui la quindicesima serie di domande era sostanzialmente identica all'undicesima serie di domande di cui al questionario definitivo.

- 89 È sufficiente a tal riguardo sottolineare che al paragrafo 4 di tale lettera la Commissione ha scritto, in termini privi di qualunque ambiguità, che «la decisione di richiesta di informazioni, adottata ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, [avrebbe dato] alla Schwenk un termine di due mesi per rispondere al questionario in maniera corretta, completa e non fuorviante».
- 90 Sicché, la circostanza che la ricorrente potesse legittimamente attendersi di avere a disposizione un termine di due mesi per rispondere all'undicesima serie di domande impedisce, in ogni caso, che l'avvertimento contenuto nella lettera del 19 novembre 2010 possa essere preso in considerazione al fine di valutare la proporzionalità dell'obbligo di rispondere a detta serie di domande nel termine di due settimane.
- 91 Quanto al rinvio, fatto dalla Commissione, al punto 38 della sua comunicazione riguardante le migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 TFUE e 102 TFUE (GU 2011, C 308, pag. 6), è sufficiente sottolineare che esso è privo di pertinenza.
- 92 In ogni caso, va sottolineato che dal punto 38 di detta comunicazione risulta che, come regola generale, il termine impartito è di almeno due settimane, ma che esso può essere di durata inferiore per le richieste di portata limitata. Ciò mira piuttosto ad accreditare l'idea che, per la Commissione, un termine di due settimane riveste un carattere di esigenza minima. Orbene, nella fattispecie, vista l'importanza del lavoro di raccolta, organizzazione e verifica delle informazioni richieste, il ricorso a un termine di due settimane presenta un carattere quantomeno sproporzionato.
- 93 Alla luce di quanto precede, occorre accogliere il presente motivo.
- 94 All'articolo 1 della decisione impugnata è precisato che gli allegati fanno parte integrante della stessa. Dalla lettura dell'allegato I, che costituisce il questionario, emerge che l'undicesima serie di domande non forma un'unità indissociabile con il resto del questionario.
- 95 Si deve, pertanto, annullare la decisione impugnata nella parte in cui essa richiede alla ricorrente di rispondere all'undicesima serie di domande che compare nell'allegato I, e ciò senza che sia necessario esaminare il quinto motivo, in quanto quest'ultimo verte esclusivamente sull'undicesima serie di domande.

Sulle spese

- 96 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. In applicazione del paragrafo 3, primo comma, della medesima disposizione, il Tribunale può ripartire le spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi.
- 97 Nella fattispecie in esame, poiché il ricorso è stato parzialmente accolto, sarà fatta una giusta valutazione delle circostanze della causa decidendo che la Commissione sopporterà un terzo delle proprie spese e un terzo delle spese sostenute dalla ricorrente e che quest'ultima sopporterà due terzi delle proprie spese e due terzi delle spese sostenute dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione C (2011) 2367 definitivo della Commissione, del 30 marzo 2011, relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio (Caso 39520 – Cemento e prodotti correlati), è annullata nella parte che riguarda l'undicesima serie di domande del questionario costituente il suo allegato I.**
- 2) **La Schwenk Zement KG sopporterà due terzi delle proprie spese e due terzi delle spese sostenute dalla Commissione europea. La Commissione sopporterà un terzo delle proprie spese e un terzo delle spese sostenute dalla Schwenk Zement.**
- 3) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

Dittrich

Wiszniewska-Białecka

Prek

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 marzo 2014.

Firme