



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

10 marzo 2016*

«Impugnazione — Concorrenza — Mercato del “cemento e dei prodotti collegati” —
Procedimento amministrativo — Regolamento (CE) n. 1/2003 — Articolo 18, paragrafi 1 e 3 —
Decisione di richiesta di informazioni — Motivazione — Precisione della richiesta»

Nella causa C-247/14 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 20 maggio 2014,

HeidelbergCement AG, con sede in Heidelberg (Germania), rappresentata da U. Denzel, C. von Köckritz e P. Pichler, Rechtsanwälte,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da M. Kellerbauer, L. Malferrari e R. Sauer, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič (relatore), presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, C. Toader e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 giugno 2015,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 ottobre 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione la HeidelbergCement AG (in prosieguo: la «HeidelbergCement») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 14 marzo 2014, HeidelbergCement/Commissione (T-302/11, EU:T:2014:128; in prosieguo: la «sentenza impugnata»),

* Lingua processuale: il tedesco.

con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione C(2011) 2361 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 COMP/39520 – Cemento e prodotti collegati) (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

- 2 Il considerando 23 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), così recita:

«La Commissione dovrebbe disporre in tutta [l'Unione] del potere di esigere le informazioni necessarie per individuare accordi, decisioni e pratiche concordate vietati dall'articolo [101 TFUE] (...)».

- 3 L'articolo 18, del regolamento n. 1/2003, rubricato «Richiesta di informazioni», prevede, ai paragrafi 1 e 3, quanto segue:

«1. Per l'assolvimento dei compiti affidatili dal presente regolamento, la Commissione può, mediante semplice domanda o con decisione, richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornire tutte le informazioni necessarie.

(...)

3. Quando richiede alle imprese o associazioni di imprese di comunicare informazioni mediante decisione, 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. Indica altresì le sanzioni previste dall'articolo 23 e indica o commina le sanzioni di cui all'articolo 24. Fa menzione inoltre del diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso la decisione.

(...)».

Fatti e decisione controversa

- 4 Il Tribunale descrive i fatti all'origine della controversia nel modo seguente:

«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 [n. 1/2003], varie ispezioni nei locali di società attive nel settore del cemento, ivi compresi i locali della HeidelbergCement AG, ricorrente. A tali ispezioni è seguito l'invio di richieste di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003. Alla ricorrente sono state quindi rivolte richieste di informazioni il 30 settembre 2009, il 9 febbraio e il 27 aprile 2010.

2 Con lettera dell'8 novembre 2010, la Commissione ha informato la ricorrente della propria 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 16 novembre 2010 la ricorrente ha presentato osservazioni su tale bozza di questionario.

- 4 Il 6 dicembre 2010 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 nonché di altre 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 esterni al 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 [controversa].
- 6 Nella decisione [controversa], la Commissione indica 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 [controversa]). 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 tale impresa aveva presentato osservazioni in merito ad una bozza di questionario (considerando 4 e 5 della decisione [controversa]), la Commissione ha chiesto mediante decisione, alla ricorrente nonché alle sue società consociate da essa direttamente o indirettamente controllate stabilite nell'Unione europea, di rispondere al questionario contenuto nell'allegato I, comprendente 94 pagine e composto di undici serie di domande (considerando 6 della decisione [controversa]).
- 7 La Commissione ha altresì ricordato la descrizione delle presunte infrazioni di cui al punto 4 supra (considerando 2 della decisione [controversa]).
- 8 In considerazione della natura e della quantità delle informazioni richieste, nonché della gravità delle presunte infrazioni alle regole di concorrenza, la Commissione ha ritenuto opportuno concedere alla ricorrente un termine di risposta di dodici settimane per le prime dieci serie di domande e di due settimane per l'undicesima, relativa ai "Contatti e riunioni" (considerando 8 della decisione [controversa]).
- 9 Il dispositivo della decisione [controversa] così recita:

“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. Tutti gli allegati costituiscono 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 Il 18 aprile 2011 la ricorrente ha risposto all'undicesima serie di domande. Il 6 maggio 2011, essa ha completato la sua risposta.

11 Con lettera del 26 maggio 2011 la ricorrente ha chiesto una proroga di 18 settimane del termine di risposta per le prime dieci serie di domande. Con lettera del 31 maggio 2011 la ricorrente è stata informata che tale richiesta non sarebbe stata accolta. In tale lettera la Commissione ha tuttavia sottolineato che una proroga limitata sarebbe eventualmente possibile sulla base di una richiesta motivata riguardante le domande di cui trattasi».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 5 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 10 giugno 2011, la HeidelbergCement ha proposto un ricorso volto a ottenere l'annullamento della decisione controversa.
- 6 A sostegno del proprio ricorso, essa ha dedotto cinque motivi, vertenti, in primo luogo, sulla violazione dell'articolo 18 del regolamento n. 1/2003, in secondo luogo, sulla violazione del principio di proporzionalità, in terzo luogo su un'insufficienza di motivazione della decisione controversa, in quarto luogo, sulla violazione del «principio di precisione» e, in quinto luogo, su una violazione dei suoi diritti della difesa.
- 7 Il Tribunale ha giudicato infondato ciascuno di tali motivi e, di conseguenza, ha respinto il ricorso.

Conclusioni delle parti

- 8 La HeidelbergCement chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
 - annullare la decisione controversa nella parte in cui essa riguarda la ricorrente;
 - in subordine, rinviare la causa al Tribunale affinché si pronunci conformemente ai principi di diritto affermati dalla Corte, e
 - condannare la Commissione alle spese sostenute dalla ricorrente dinanzi al Tribunale e alla Corte.
- 9 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- respingere l'impugnazione;
 - in subordine, in caso di annullamento della sentenza impugnata, respingere il ricorso, e
 - condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

- 10 A sostegno della propria impugnazione, la ricorrente deduce sette motivi. Il primo motivo verte sul controllo insufficiente e sull'applicazione erronea dei requisiti relativi all'indicazione dello scopo della richiesta di informazioni, previsti all'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003. Il secondo motivo è relativo all'errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nella valutazione dell'obbligo di motivazione della scelta del mezzo istruttorio e di fissazione del termine di risposta. Il terzo motivo verte sull'esame, sull'interpretazione e sull'applicazione erronei del «carattere necessario» delle informazioni richieste ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003. Il quarto motivo verte sulla violazione dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, in considerazione dell'assenza di obblighi di preparazione, di presentazione e di elaborazione delle informazioni richieste. Il quinto motivo verte sulla contraddittorietà della motivazione adottata dal

Tribunale nella sua valutazione della censura relativa alla brevità del termine di risposta alla richiesta di informazioni. Con il sesto motivo, la ricorrente ritiene che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto violando il requisito di precisione degli atti giuridici e non abbia motivato la sentenza impugnata riguardo alla censura fondata sulla mancanza di precisione. Infine, il settimo motivo verte sulla violazione dei diritti della difesa a causa dell'obbligo di valutare talune informazioni.

- 11 Occorre esaminare, in primo luogo, il primo motivo.

Argomenti delle parti

- 12 Con il primo motivo, diretto contro i punti da 23 a 43 e 47 della sentenza impugnata, la ricorrente fa valere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto in occasione del controllo del rispetto dei requisiti relativi all'indicazione dello scopo della richiesta di informazioni, che derivano dall'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003. La sentenza impugnata sarebbe altresì insufficientemente motivata, poiché non specificherebbe in maniera sufficiente il contenuto della decisione di avvio e della decisione controversa alle quali si riferisce e non indicherebbe se sia possibile identificare, in dette decisioni una o più infrazioni specifiche.
- 13 La Commissione replica che la motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale è stato adottato, e che il requisito della motivazione deve essere adattato alle circostanze della fattispecie. Una richiesta di informazioni costituirebbe una misura istruttoria generalmente utilizzata nell'ambito della fase di indagine preliminare, in un momento in cui la Commissione non dispone ancora di informazioni precise riguardanti la presunta infrazione, circostanza di cui si dovrebbe tener conto nella valutazione dei requisiti giuridici relativi alla motivazione richiesta dall'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003. L'obbligo di indicare lo scopo dell'informazione in maniera sufficientemente precisa non significherebbe, quindi, assolutamente che occorra descrivere dettagliatamente la presunta infrazione riguardo alla sua natura, alla sua portata geografica, alla sua durata o al tipo di prodotti specificamente interessati. Sarebbe soltanto nella fase della comunicazione degli addebiti che un'infrazione specifica e circoscritta nel tempo è determinata.
- 14 La Commissione ritiene che tanto la decisione controversa quanto la decisione di avvio del procedimento contengano indicazioni concrete riguardo alla natura della presunta infrazione, alla sua estensione geografica e ai prodotti interessati. Tenuto conto dei suoi destinatari, la decisione di avvio del procedimento conterrebbe indicazioni concrete sui presunti partecipanti a detta infrazione. Ne conseguirebbe che è correttamente, e senza violare il suo obbligo di motivazione che il Tribunale ha ritenuto, al punto 42 della sentenza impugnata, che la decisione controversa contenesse, in combinazione con tale decisione di avvio, sufficienti indicazioni riguardo allo scopo della richiesta di informazioni. Peraltro, la Commissione, nella decisione controversa, avrebbe limitato l'ambito geografico dell'indagine al territorio del SEE, pur considerando più specificamente, nel questionario, taluni paesi di riferimento.

Giudizio della Corte

- 15 La HeidelbergCement sostiene, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel ritenere che il motivo relativo al difetto di motivazione della decisione controversa era infondato e doveva essere respinto. Si tratta di una questione di diritto soggetta al sindacato della Corte nell'ambito di un'impugnazione (v. sentenza Commissione/Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 16 Secondo una giurisprudenza consolidata, la motivazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in

modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e all'organo giurisdizionale competente di esercitare il proprio controllo. Il requisito della motivazione deve essere valutato in funzione di tutte le circostanze della fattispecie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi invocati e dell'interesse che i destinatari dell'atto o i terzi da esso interessati direttamente e individualmente possano avere nel ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la valutazione del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE va effettuata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punto 63, nonché Nexans e Nexans France/Commissione, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punti 31 e 32 e giurisprudenza ivi citata).

- 17 Relativamente, in particolare, alla motivazione di una decisione di richiesta di informazioni, occorre ricordare che i suoi elementi essenziali sono definiti all'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003.
- 18 Tale disposizione, infatti, 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». La medesima disposizione prevede, 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 (...) avverso la decisione».
- 19 Siffatto obbligo di motivazione specifica costituisce un'esigenza fondamentale al fine non solo di evidenziare il carattere motivato della richiesta di informazioni, ma anche di consentire alle imprese interessate di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione, facendo salvi al contempo i loro diritti della difesa (v. per analogia, con riferimento a decisioni di accertamento, sentenze Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, da 97/87 a 99/87, EU:C:1989:380, punto 26; Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, punto 47; Nexans e Nexans France/Commissione, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punto 34, nonché Deutsche Bahn e a./Commissione, C-583/13 P, EU:C:2015:404, punto 56).
- 20 Riguardo all'obbligo di precisare lo «scopo della domanda», esso comporta che la Commissione deve indicare l'oggetto della sua indagine nella domanda e quindi identificare l'asserita violazione alle regole di concorrenza (v., in tal senso, sentenza SEP/Commissione, C-36/92 P, EU:C:1994:205, punto 21).
- 21 A tale proposito, la Commissione non è tenuta a comunicare al destinatario di una decisione di richiesta di informazioni tutte le informazioni di cui è in possesso quanto a presunte infrazioni né a procedere ad una rigorosa qualificazione giuridica di tali infrazioni, purché indichi chiaramente i sospetti che intende verificare (v. per analogia, sentenza Nexans e Nexans France/Commissione, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punto 35 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 22 Un siffatto obbligo si spiega, in particolare, con la circostanza che, come risulta dall'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003 e dal suo considerando 23, per l'assolvimento dei compiti affidatili da tale regolamento, la Commissione può, mediante semplice domanda o mediante decisione, richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornire «tutte le informazioni necessarie».
- 23 Come ha giustamente rilevato il Tribunale al punto 34 della sentenza impugnata, «la Commissione può chiedere, quindi, soltanto la comunicazione di informazioni che possano consentirle di verificare le presunte infrazioni che giustificano lo svolgimento dell'indagine e che sono indicate nella richiesta di informazioni».

- 24 Orbene, poiché il carattere necessario dell'informazione va valutato in relazione allo scopo indicato nella richiesta di informazioni, tale scopo deve essere enunciato in maniera sufficientemente precisa, altrimenti sarà impossibile determinare se l'informazione è necessaria e la Corte non potrà esercitare il suo controllo (v., in tal senso, sentenza SEP/Commissione, C-36/92 P, EU:C:1994:205, punto 21).
- 25 È dunque, del pari, correttamente che il Tribunale ha dichiarato, al punto 39 della sentenza impugnata, che il carattere sufficiente della motivazione della decisione controversa dipende «dalla questione se le presunte infrazioni che la Commissione intende verificare siano precisate con sufficiente chiarezza».
- 26 Riguardo alla questione se la valutazione del Tribunale secondo la quale la decisione controversa è sufficientemente motivata, figurante al punto 43 della sentenza impugnata, sia viziata da un errore di diritto, occorre rilevare, in via preliminare, che il Tribunale, al punto 42 della suddetta sentenza, ha sottolineato che la motivazione della decisione controversa era «redatta in termini molto generali che avrebbero meritato una precisazione ed [era], quindi, criticabile», ma che si poteva «tuttavia considerare che il riferimento a restrizioni di 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[va] al grado minimo di chiarezza che consent[iva] di concludere che le prescrizioni dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 [erano] state rispettate».
- 27 A tale proposito, si deve rilevare che, secondo il considerando 6 della decisione controversa, la Commissione chiede alla ricorrente di rispondere al questionario dell'allegato I della stessa. Orbene, come indicato, in sostanza, dall'avvocato generale, al paragrafo 46 delle sue conclusioni, le domande contenute in tale allegato sono eccezionalmente numerose e coprono tipologie di informazioni molto diverse tra di loro. In particolare, il questionario figurante in detto allegato richiede la comunicazione di informazioni estremamente ampie e dettagliate riguardo ad un numero considerevole di operazioni, tanto nazionali quanto internazionali, che riguardano dodici Stati membri e coprono un periodo di dieci anni. La decisione controversa non lascia, tuttavia, emergere, in modo chiaro e inequivocabile, i sospetti di infrazione che ne giustificano l'adozione e non consente di stabilire se le informazioni richieste siano necessarie ai fini dell'indagine.
- 28 I primi due considerando della decisione controversa, infatti, contengono soltanto una motivazione eccessivamente succinta, vaga e generica, alla luce, in particolare, dell'ampiezza considerevole del questionario contenuto nell'allegato I di tale decisione che, com'è ricordato al considerando 6 della stessa decisione, tiene già conto delle informazioni fornite dalle imprese soggette a indagine nel corso dell'inchiesta.
- 29 Tali due considerando sono formulati nel modo seguente:
- «(1) La Commissione sta attualmente svolgendo indagini in merito ad un presunto comportamento anticoncorrenziale nel settore del cemento, dei prodotti a base di cemento e altri materiali usati nella produzione di cemento e prodotti a base di cemento (...) nell'Unione europea/nello Spazio economico europeo (UE/SEE).
- (2) (...) Le 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. Se l'esistenza di un tale comportamento dovesse essere confermata, esso potrebbe costituire un'infrazione all'articolo 101 TFUE e/o all'articolo 53 dell'accordo SEE».

- 30 Al considerando 6 della decisione controversa si aggiunge che «nell'allegato I sono richieste informazioni supplementari ugualmente necessarie per poter valutare la compatibilità delle pratiche oggetto di indagine con le regole di concorrenza dell'[Unione europea] in piena cognizione dei fatti e del loro corretto contesto economico».
- 31 Una motivazione siffatta non consente di stabilire con un sufficiente grado di precisione né i prodotti sui quali verte l'indagine né i sospetti di infrazione che giustificano l'adozione di tale decisione. Ne consegue che una motivazione del genere non consente all'impresa considerata di verificare se le informazioni richieste siano necessarie ai fini dell'indagine né al giudice dell'Unione di esercitare il suo controllo.
- 32 È ben vero che, alla luce della giurisprudenza ricordata al punto 16 della presente sentenza, la questione se la motivazione della decisione controversa soddisfi i requisiti dell'articolo 296 TFUE deve essere valutata alla luce non soltanto della sua formulazione, ma anche del contesto nel quale tale decisione si inserisce, che comprende in particolare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, la decisione di avvio del procedimento.
- 33 Tuttavia, la motivazione di quest'ultima decisione non consente di ovviare alla natura succinta, vaga e generica della motivazione della decisione controversa.
- 34 Anzitutto, infatti, l'infrazione presunta nella decisione di avvio del procedimento è del pari formulata in modo particolarmente succinto, vago e generico, riferendosi quest'ultima alle «restrizioni dei flussi commerciali nello Spazio economico europeo (SEE), includendo restrizioni delle importazioni verso il SEE provenienti da Paesi esterni al SEE, ripartizione del mercato, coordinamento dei prezzi e connesse pratiche anticompetitive».
- 35 Inoltre, per quanto riguarda i prodotti sui quali verte l'indagine, la decisione di avvio del procedimento si riferisce, al pari della decisione controversa, ai mercati del cemento e dei prodotti collegati. Sebbene tale decisione precisi che «il cemento e i prodotti collegati devono essere intesi come comprendenti il cemento, i prodotti a base di cemento (ad esempio il calcestruzzo pronto per l'uso) e altri materiali utilizzati per produrre, in via diretta od indiretta, prodotti a base di cemento (ad esempio clinker, aggregati, scorie d'altoforno, scorie d'altoforno granulate, scorie d'altoforno granulate a terra, ceneri volanti)», si deve constatare che i prodotti oggetto dell'indagine vi sono menzionati solo a titolo di esempio.
- 36 Infine, per quanto riguarda la portata geografica della presunta infrazione, la motivazione della decisione controversa, letta congiuntamente alla decisione di avvio del procedimento, è ambigua. Infatti, secondo la decisione controversa, la presunta infrazione si estende al territorio dell'Unione o del SEE. La decisione di avvio del procedimento, adottata tre mesi prima, si riferisce, invece, a presunte infrazioni la cui estensione geografica riguarda, «in particolare», il Belgio, la Repubblica ceca, la Germania, la Spagna, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, l'Austria e il Regno Unito. L'ambiguità della motivazione della decisione controversa, letta congiuntamente alla decisione di avvio del procedimento, è, a tale riguardo, rafforzata dal contenuto del questionario allegato alla decisione controversa che, oltre ai dieci Stati membri summenzionati, verte anche su operazioni commerciali realizzate in Danimarca e in Grecia.
- 37 È ben vero, come sottolinea la Commissione, che una richiesta di informazioni costituisce una misura istruttoria che è generalmente utilizzata nella fase di investigazione che precede la comunicazione degli addebiti e ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di raccogliere le informazioni e i documenti necessari per accertare la verità e la portata di una determinata situazione di fatto e di diritto (v., in tal senso, sentenza Orkem/Commissione, 374/87, EU:C:1989:387, punto 21).

- 38 Inoltre, benché la Corte abbia ritenuto, per quanto riguarda decisioni di accertamento, che, se è pur vero che la Commissione è tenuta a indicare, con la maggiore precisione possibile, ciò che si ricerca e gli elementi che devono essere oggetto dell'accertamento, non è però indispensabile che una siffatta decisione contenga una delimitazione precisa del mercato di cui trattasi, né un'esatta qualificazione giuridica delle presunte infrazioni o l'indicazione del periodo durante il quale le infrazioni sarebbero state commesse, essa ha giustificato tale considerazione con il fatto che gli accertamenti avvengono nella fase iniziale dell'indagine, in un periodo nel quale la Commissione non dispone ancora di informazioni dettagliate (v., in tal senso, sentenza Nexans e Nexans France/Commissione, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punti 36 nonché 37).
- 39 Tuttavia, una motivazione eccessivamente succinta, vaga e generica e, sotto alcuni aspetti, ambigua, non può soddisfare i requisiti riguardanti la motivazione stabiliti dall'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, per giustificare una richiesta di informazioni che, come nella presente causa, è intervenuta più di due anni dopo i primi accertamenti, quando la Commissione aveva già inviato numerose richieste di informazioni a imprese sospettate di aver partecipato a un'infrazione e vari mesi dopo la decisione di avvio del procedimento. Tenuto conto di tali elementi, si deve constatare che la decisione controversa è stata adottata in una data in cui la Commissione disponeva già di informazioni che le avrebbero consentito di esporre con maggiore precisione i sospetti di infrazione che gravavano sulle imprese considerate.
- 40 Il Tribunale è pertanto incorso in un errore di diritto nel giudicare, al punto 43 della sentenza impugnata, che la decisione controversa era sufficientemente motivata.
- 41 Alla luce di tutte le precedenti considerazioni, il primo motivo dev'essere accolto.
- 42 Occorre, di conseguenza, annullare la sentenza impugnata per il fatto che il Tribunale ha considerato che la motivazione della decisione controversa soddisfaceva i requisiti dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, senza che si debba esaminare l'asserita insufficienza di motivazione della sentenza impugnata e gli altri motivi dedotti dalla ricorrente.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

- 43 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta. È quanto avviene nel caso di specie.
- 44 Dai punti da 27 a 40 della presente sentenza risulta che il primo motivo del ricorso in primo grado è fondato e che la decisione controversa deve essere annullata per la violazione dell'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003.

Sulle spese

- 45 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese.
- 46 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del suo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

⁴⁷ Poiché la ricorrente ha chiesto la condanna alle spese della Commissione, quest'ultima, rimasta soccombente, va condannata alle spese relative sia al procedimento di primo grado nella causa T-302/11, sia al procedimento di impugnazione.

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

- 1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 14 marzo 2014, HeidelbergCement/Commissione (T-302/11, EU:T:2014:128), è annullata.**
- 2) **La decisione C(2011) 2361 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 COMP/39520 – Cemento e prodotti collegati), è annullata.**
- 3) **La Commissione europea è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla HeidelbergCement AG relative sia al procedimento di primo grado nella causa T-302/11, sia al procedimento di impugnazione.**

Firme