

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

23 novembre 2006\*

Nel procedimento C-238/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunal Supremo (Spagna), con decisione 13 aprile 2005, pervenuta in cancelleria il 30 maggio 2005, nella causa tra

**Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, SL,**

**Administración del Estado**

e

**Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc),**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus e A. Ó Caoimh (relatore), giudici,

\* Lingua processuale: lo spagnolo.

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 26 aprile 2006,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, SL, dagli avv.ti A. Creus Carreras e O. Amador Peñate, abogados,
  
- per l'Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc), dagli avv.ti L. Pineda Salido e M. Mateos Ferres, abogados, nonché dalla sig.ra M. Rodríguez Teijeiro, procuradora,
  
- per il governo polacco, dal sig. T. Nowakowski, in qualità di agente,
  
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. F. Castillo de la Torre e E. Gippini Fournier, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 giugno 2006,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'art. 81 CE.
  
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, SL (in prosieguo: la «Asnef-Equifax») e la Administración del Estado, da un lato, e la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (in prosieguo: la «Ausbanc»), dall'altro, relativamente ad un registro di informazioni degli istituti finanziari sulla solvibilità dei clienti (in prosieguo: il «registro»).

### **Contesto normativo**

#### *Normativa comunitaria*

- 3 Ai sensi del suo quarto 'considerando', il regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU 2003, L 1, pag. 1) ha l'obiettivo, in particolare, di riconoscere alle autorità competenti in materia di concorrenza e ai giudici degli Stati membri il potere di applicare non soltanto l'art. 81, n. 1, CE, ma anche il n. 3 del medesimo articolo.

4 L'art. 3, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1/2003 così prevede:

«1. Quando le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri o le giurisdizioni nazionali applicano la legislazione nazionale in materia di concorrenza ad accordi, decisioni di associazioni di imprese o pratiche concordate ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri ai sensi di detta disposizione, esse applicano anche l'articolo 81 del trattato a siffatti accordi, decisioni o pratiche concordate. (...)

2. Dall'applicazione della legislazione nazionale in materia di concorrenza non può scaturire il divieto di accordi, decisioni di associazioni di imprese o pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri che non impongono restrizioni alla concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato, che soddisfano le condizioni dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato o che sono disciplinati da un regolamento per l'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato. Il presente regolamento non impedisce agli Stati membri di adottare e applicare nel loro territorio norme nazionali più rigorose che vietino o sanzionino le condotte unilaterali delle imprese».

### *Normativa nazionale*

5 Il diritto spagnolo della concorrenza è contenuto principalmente nella legge 17 luglio 1989 sulla tutela della concorrenza (Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia; in prosieguo: la «LDC»). Come ha osservato il Tribunal Supremo, il testo degli artt. 1 e 3 di tale legge è sostanzialmente identico a quello dell'art. 81, nn. 1 e 3, CE. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, LDC, il Tribunal de Defensa de la Competencia (Tribunale della concorrenza) può autorizzare gli accordi, le decisioni, le raccomandazioni e le pratiche di cui all'art. 1 di tale legge nei casi ed alle condizioni di cui all'art. 3 della legge medesima.

## Causa principale e questioni pregiudiziali

- 6 Il 21 maggio 1998 la Asnef-Equifax, di cui fa parte, in qualità di socio, la Asociación Nacional de Entidades Financieras (Associazione nazionale degli istituti finanziari), ha proposto, ai sensi dell'art. 4 LDC, una domanda di autorizzazione per il registro, la gestione del quale doveva essere effettuata da essa medesima.
  
- 7 In base alle regole previste per il funzionamento del registro, lo stesso «ha l'obiettivo di fornire servizi di informazione sulla solvibilità e il credito per mezzo del trattamento automatico di dati relativi ai rischi assunti dagli istituti che operano nel settore delle attività di prestito e di credito». Le informazioni contenute nel registro avrebbero un contenuto analogo a quello di cui alla circolare 3/1995, che disciplina la Central de Información de Riesgos (Registro centrale di informazioni sui rischi; in prosieguo: la «CIR»), gestita dalla Banca centrale spagnola, già accessibile alle istituzioni finanziarie in Spagna. Le informazioni in questione riguardano l'identità e l'attività economica dei debitori, nonché situazioni specifiche come il fallimento e l'insolvenza.
  
- 8 Nonostante il parere negativo del Servicio de Defensa de la Competencia (ente amministrativo incaricato di tutelare la concorrenza), il Tribunal de Defensa de la Competencia il 3 novembre 1999 ha autorizzato il registro, applicando i criteri di esenzione previsti dall'art 3 LDC, per un periodo di cinque anni, a condizione, da un lato, che esso fosse accessibile a tutti gli istituti finanziari in modo non discriminatorio, dietro pagamento dei servizi ottenuti e, dall'altro, che non divulgasse le informazioni relative ai creditori in esso presenti. La decisione di tale giudice non ha toccato la questione dell'applicabilità dell'art. 81 CE.

- 9 L'Ausbanc ha impugnato la decisione di detto giudice dinanzi all'Audiencia Nacional. Quest'ultima, con la sentenza impugnata nella causa principale, ha accolto il ricorso. Tale giudice ha ritenuto che il registro, in quanto restrizione alla libera concorrenza, ricada nella previsione di cui all'art. 1 LDC, e non possa essere autorizzato ai sensi dell'art. 3 di tale legge, dal momento che non sussistono le condizioni per la sua applicazione. Dalla motivazione della decisione, presa a maggioranza dai membri dell'Audiencia Nacional, risulta che tale giudice ha fatto riferimento non solo al diritto spagnolo, ma anche alla sentenza della Corte 28 maggio 1998, causa C-7/95 P, Deere/Commissione (Racc. pag. I-3111), e in particolare ai punti 5, 10, 88 e 123 della stessa.
- 10 Investito di un ricorso per cassazione proposto dalla Asnef-Equifax e dall'Administración del Estado, il Tribunal Supremo ritiene che sussista un dubbio ragionevole, nell'ipotesi di un mercato frammentato, circa la natura potenzialmente restrittiva della concorrenza degli accordi conclusi per creare registri di informazioni sul credito, in quanto gli stessi sono tali da agevolare o favorire la collusione tra imprese, nonché, eventualmente, circa la possibilità di autorizzarli comunque sulla base dei requisiti per la deroga di cui all'art. 81, n. 3, CE.
- 11 In tale situazione, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'interpretazione dell'art. 81, n. 1, CE consenta di considerare compatibili con il mercato comune gli accordi di scambio tra istituti finanziari di informazioni riguardanti la situazione di solvibilità e morosità dei propri clienti, giacché tali accordi influenzano le politiche economiche dell'Unione e il mercato comune del credito e hanno l'effetto di limitare la concorrenza nel settore degli istituti finanziari e creditizi.

- 2) Se l'interpretazione dell'art. 81, n. 3, CE consenta ad uno Stato membro, mediante gli organismi per la concorrenza, di autorizzare accordi di scambio di informazioni tra istituti finanziari attraverso la costituzione di un registro di informazioni sui crediti riguardanti i propri clienti, giacché la sua creazione produce effetti favorevoli per i consumatori e gli utenti di tali servizi finanziari».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### *Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale*

- <sup>12</sup> La Commissione delle Comunità europee solleva in primo luogo la questione della ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, rilevando che la decisione del Tribunal de Defensa de la Competencia si basa non sull'art. 81 CE, ma sugli artt. 1 e 3 LDC. Essa dubita che il Tribunal Supremo, in quanto giudice di cassazione, possa applicare norme giuridiche diverse da quelle su cui si sono basati i giudici dei gradi inferiori. Sebbene il giudice del rinvio affermi che l'art. 81 CE è applicabile alla causa principale, tale giudice non chiarirebbe le ragioni alla base di tale affermazione. La Commissione osserva inoltre che il provvedimento la cui validità è discussa nella causa principale è stato adottato nel 2001, cioè prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1/2003.
- <sup>13</sup> La Commissione sostiene poi che la decisione di rinvio non fornisce informazioni sulla capacità del registro di pregiudicare in modo significativo il commercio tra Stati membri, mentre, affinché operino gli obblighi derivanti dall'art. 3 del regolamento n. 1/2003 o dalla sentenza 13 febbraio 1969, causa 14/68, Wilhelm e a. (Racc. pag. 1), deve essere concretamente applicabile l'art. 81 CE.

- 14 Si deve innanzitutto osservare che, nell'ambito della procedura ex art. 234 CE, tenuto conto della ripartizione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, non spetta a quest'ultima verificare se il provvedimento di rinvio sia stato adottato in modo conforme alle norme nazionali di organizzazione giudiziaria e di procedura (v. sentenze 20 ottobre 1993, causa C-10/92, Balocchi, Racc. pag. I-5105, punti 16 e 17, nonché 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a., Racc. pag. I-5613, punto 33).
- 15 Occorre inoltre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 234 CE spetta esclusivamente al giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia, il quale deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze del caso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale ai fini dell'emanazione della propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, quando le questioni pregiudiziali sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 59, e 13 luglio 2006, cause riunite da C-295/04 a C-298/04, Manfredi e a., Racc. pag. I-6619, punto 26).
- 16 Tuttavia, la Corte ha altresì dichiarato che, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in presenza delle quali è adita dal giudice nazionale, al fine di verificare la propria competenza (sentenza Manfredi e a., cit., punto 27). Infatti, lo spirito di collaborazione che deve caratterizzare il funzionamento del rinvio pregiudiziale implica che, dal canto suo, il giudice nazionale tenga presente la funzione assegnata alla Corte, che è quella di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri, e non di esprimere pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche (sentenza 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold, Racc. pag. I-9981, punto 36).
- 17 Risulta da una giurisprudenza costante che il rigetto di una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario chiesta da tale giudice non ha alcuna

relazione con la realtà o con l'oggetto della causa principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica o la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenze Bosman, cit., punto 61, e 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 24).

18 Nel caso in esame, non risulta manifestamente che l'interpretazione dell'art. 81 CE non abbia alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa sottoposta al giudice del rinvio, la quale non è evidentemente di tipo ipotetico.

19 Infatti, contrariamente a quanto la Commissione ha lasciato intendere in sede di udienza, risulta dalla decisione di rinvio che il Tribunal Supremo ritiene che «la sentenza [de la Audiencia Nacional] si basa sui principi giuridici sanciti agli artt. 1 e 3 [LDC], e nell'applicazione di quanto disposto all'ex art. 85 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, nell'interpretazione risultante dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (...)».

20 Ebbene, non si può escludere che una medesima situazione di fatto possa rientrare nell'ambito di applicazione al tempo stesso del diritto comunitario e del diritto nazionale in materia di concorrenza, anche se questi considerano le pratiche in questione sotto aspetti diversi (v., in tal senso, sentenza 26 novembre 1998, causa C-7/97, Bronner, Racc. pag. I-7791, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

21 Il Tribunal Supremo ha inoltre esplicitamente motivato la propria domanda di pronuncia pregiudiziale con la necessità di evitare interpretazioni contraddittorie o divergenti, affermando in particolare che tale domanda «costituisce espressione dei doveri di collaborazione istituzionale tra gli organi giurisdizionali nazionali e quelli comunitari». Il giudice del rinvio intende pertanto essenzialmente garantire il rispetto del principio della preminenza del diritto comunitario.

- 22 Inoltre gli argomenti della Ausbanc, secondo i quali il registro non avrebbe un impatto significativo sugli scambi tra Stati membri, cosicché la Corte non sarebbe competente per pronunciarsi sulla domanda di pronuncia pregiudiziale, riguardano il merito delle questioni poste. Poiché la verifica dell'esistenza di tale impatto rientra nella valutazione compiuta dal giudice nazionale, i citati argomenti sono in linea di principio irrilevanti per valutare la ricevibilità della domanda.
- 23 Per quanto riguarda infine l'ampiezza delle indicazioni contenute nella decisione di rinvio relativamente ad un eventuale impatto sul commercio tra Stati membri, si deve ricordare che il requisito della precisazione delle circostanze di fatto e di diritto vale in modo particolare nel settore della concorrenza, contrassegnato da situazioni di fatto e di diritto complesse (v. sentenza 13 aprile 2000, causa C-176/96, Lehtonen e Castors Braine, Racc. pag. I-2681, punto 22, nonché ordinanza 8 ottobre 2002, causa C-190/02, Viacom, Racc. pag. I-8287, punto 22).
- 24 È vero che, nel caso in esame, la decisione di rinvio non fornisce informazioni precise e dettagliate relativamente a tale impatto. Tale decisione fornisce tuttavia alla Corte informazioni sufficienti per consentirle di dare una risposta utile al giudice del rinvio, interpretando le norme del diritto comunitario alla luce della situazione oggetto della causa principale.
- 25 La domanda di pronuncia pregiudiziale deve pertanto essere considerata ricevibile.

*Nel merito*

- 26 Con le sue due questioni, che vanno esaminate insieme, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 81 CE debba essere interpretato nel senso che un sistema di

scambio di informazioni sul credito, come quello costituito dal registro, rientra nel divieto di cui al n. 1 di tale articolo e, in caso di risposta affermativa, se tale sistema possa godere dell'esenzione di cui al n. 3 dello stesso articolo, in particolare grazie all'eventuale esistenza di un vantaggio per gli utenti generato dalla realizzazione di tale sistema.

- 27 La Ausbanc sostiene che il registro limita la concorrenza, in quanto presuppone uno scambio di informazioni che sono normalmente considerate segreti commerciali tra concorrenti, eliminando in tal modo i fattori di rischio che ogni decisione commerciale comporta, e facilitando una reazione omogenea degli istituti finanziari nei confronti di chi richiede credito. La Asnef-Equifax, il governo polacco e la Commissione sostengono invece, essenzialmente, che un registro come quello di cui si discute nella causa principale non limita la concorrenza.
- 28 Ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune.
- 29 Si deve dunque verificare se tali condizioni siano verificate della causa principale.
- 30 Si deve preliminarmente osservare, da un lato, che risulta dagli atti di causa che la Asociación Nacional de Entidades Financieras fa parte, in qualità di socio, della Asnef-Equifax, alla quale è stata affidata la gestione del registro, e, dall'altro, che la necessaria partecipazione degli istituti di credito a tale registro comporta inevitabilmente una certa cooperazione tra concorrenti, nella forma di uno scambio indiretto delle informazioni sul credito.

- 31 Ne consegue che l'art. 81, n. 1, CE può essere applicato all'ideazione e alla realizzazione del registro, senza che sia necessario qualificare esattamente la forma di cooperazione così stabilitasi fra tali istituti.
- 32 Infatti, se è vero che tale disposizione distingue il concetto di «pratica concordata» da quello di «accordi fra imprese» o di «decisioni di associazioni di imprese», ciò è dovuto all'intenzione di comprendere fra i comportamenti vietati da questo articolo forme diverse di coordinamento e di collusione tra imprese (sentenza 8 luglio 1999, causa C-49/92 P, Commissione/Anic Partecipazioni, Racc. pag. I-4125, punto 112). Pertanto, nel caso in esame, una precisa qualificazione della natura della cooperazione di cui alla causa principale non potrebbe modificare la valutazione giuridica che si impone ai sensi dell'art. 81 CE.

#### Sull'impatto sul commercio tra Stati membri

- 33 L'interpretazione e l'applicazione della condizione ex art. 81, n. 1, CE relativa all'impatto degli accordi sul commercio fra Stati membri devono assumere come punto di partenza lo scopo di tale condizione, che è quello di delimitare, in materia di disciplina della concorrenza, il campo di applicazione del diritto comunitario rispetto a quello degli Stati membri. Rientrano perciò nell'ambito del diritto comunitario qualsiasi intesa e qualsiasi prassi atte ad incidere sul commercio fra Stati membri in un modo che possa nuocere alla realizzazione degli scopi di un mercato unico fra gli Stati membri, in particolare isolando i mercati nazionali o modificando la struttura della concorrenza nel mercato comune (v. sentenza Manfredi e a., cit., punto 41).
- 34 Affinché una decisione, un accordo o una pratica possano pregiudicare il commercio fra Stati membri è necessario che, in base ad un complesso di elementi oggettivi di diritto o di fatto, appaia sufficientemente probabile che essi siano atti ad esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sugli scambi tra Stati membri,

in modo tale da far temere che possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra Stati membri (v. sentenze 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione, Racc. pag. 2545, punto 22, e 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Ambulanz Glöckner, Racc. pag. I-8089, punto 48). Tale influenza non deve, inoltre, essere insignificante (v., in tal senso, sentenze 25 novembre 1971, causa 22/71, Béguelin Import, Racc. pag. 949, punto 16; 28 aprile 1998, causa C-306/96, Javico, Racc. pag. I-1983, punto 16, nonché Manfredi e a., cit., punto 42).

35 Così, un impatto sugli scambi intracomunitari risulta, in generale, dalla combinazione di più fattori che di per sé non sarebbero necessariamente determinanti (v. sentenze 21 gennaio 1999, cause riunite C-215/96 e C-216/96, Bagnasco e a., Racc. pag. I-135, punto 47, nonché 29 aprile 2004, causa C-359/01 P, British Sugar/Commissione, Racc. pag. I-4933, punto 27). Per verificare se un'intesa pregiudichi in modo significativo il commercio fra Stati membri è necessario esaminarla nel suo contesto economico e giuridico (v., in tal senso, sentenza 27 aprile 1994, causa C-393/92, Almelo, Racc. pag. I-1477, punto 37).

36 A tale proposito, da un lato, il semplice fatto che operatori provenienti da altri Stati membri partecipino a un'intesa nazionale è un elemento di valutazione importante, ma di per sé non è determinante per poter concludere che risulta soddisfatto il criterio degli effetti sul commercio tra Stati membri (v. sentenza Manfredi e a., cit., punto 44).

37 Dall'altro lato, la Corte ha già affermato che la circostanza che un accordo abbia per oggetto soltanto la distribuzione dei prodotti in un unico Stato membro non è sufficiente ad escludere che gli scambi tra Stati membri possano essere pregiudicati (v. sentenza 11 luglio 1989, causa 246/86, Belasco e a./Commissione, Racc. pag. I-2117, punto 33). Infatti, un'intesa che si estenda a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per sua natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato CE (sentenze 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereeniging van Cementhandlaren/Commissione, Racc. pag. 977, punto 29, nonché Manfredi e a., cit., punto 45).

- 38 Inoltre, il fatto che un accordo o una pratica favoriscano un aumento del volume del commercio tra Stati membri non esclude che tale accordo o tale pratica possano pregiudicare il commercio in questione nel senso precisato al punto 34 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenza 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, *Consten e Grundig/Commissione*, Racc. pag. 457, in particolare pag. 519).
- 39 È compito del giudice nazionale verificare se, in considerazione delle caratteristiche del mercato in questione, appaia sufficientemente probabile che la realizzazione del registro possa esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sull'offerta di credito in Spagna da parte di operatori di altri Stati membri, e che tale influenza non sia insignificante.
- 40 Tuttavia la Corte, nel pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale, può, ove necessario, fornire precisazioni dirette a guidare il giudice nazionale nella sua interpretazione (v., in particolare, sentenze 17 ottobre 2002, causa C-79/01, *Payroll e a.*, Racc. pag. I-8923, punto 29, nonché *Manfredi e a.*, cit., punto 48).
- 41 Nel caso in esame, risulta dagli atti di causa che il registro è, in linea di principio, a disposizione di ogni istituto operante nell'ambito del prestito e del credito, cioè di un ampio spettro di imprese aventi profili differenti. A differenza del CIR, gestito dalla Banca centrale spagnola, non sono previste soglie minime, cosicché le informazioni sul credito contenute in tale registro riguardano un numero di operazioni di credito più ampio di quelle contenute nel CIR. Inoltre le informazioni provenienti da tale registro sono trasmesse per via telematica, e dunque in modo più efficiente di quelle fornite dal CIR.
- 42 Pertanto la possibilità di avere accesso al registro e le condizioni imposte a tal fine potrebbero avere un'importanza non trascurabile nella scelta delle imprese stabilite in Stati membri diversi dal Regno di Spagna di svolgere o meno le proprie attività in tale ultimo Stato.

- 43 Secondo una costante giurisprudenza, e come risulta dal punto 34 della presente sentenza, l'art. 81, n. 1, CE non richiede che le intese da esso considerate abbiano pregiudicato in misura rilevante gli scambi intracomunitari, ma richiede che si provi che tali intese sono atte a produrre questo effetto (v., in tal senso, sentenze 1° febbraio 1978, causa 19/77, Miller/Commissione, Racc. pag. 131, punto 15; 17 luglio 1997, causa C-219/95 P, Ferriere Nord/Commissione, Racc. pag. I-4411, punto 19, nonché Bagnasco e a., cit., punto 48).
- 44 Si deve dunque tenere conto della prevedibile evoluzione delle condizioni di concorrenza e del flusso degli scambi tra Stati membri. Spetta in proposito al giudice del rinvio prendere in considerazione, ad esempio, l'eventuale sviluppo di attività internazionali e il prevedibile impatto di eventuali iniziative politiche o legislative finalizzate a ridurre gli ostacoli giuridici o tecnici al commercio.
- 45 Qualora il giudice del rinvio ritenga che il registro possa pregiudicare il commercio tra Stati membri nel senso precisato al punto 34 della presente sentenza, egli dovrà verificare se lo stesso abbia quale obiettivo o quale effetto una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE.

Sull'esistenza di una restrizione della concorrenza

- 46 È pacifico che l'obiettivo fondamentale dei sistemi di scambio di informazioni sul credito, come il registro, è quello di mettere a disposizione dei fornitori di credito informazioni rilevanti sui mutuatari esistenti o potenziali, in particolare relativamente al modo in cui gli stessi hanno in precedenza onorato i propri debiti. La natura delle informazioni disponibili può variare in base al tipo di sistema realizzato. Nella causa principale il registro contiene, come ha osservato l'avvocato generale ai

paragrafi 46 e 47 delle sue conclusioni, sia elementi negativi, come i mancati pagamenti, sia elementi positivi, come i saldi creditori, le fideiussioni, i depositi e le garanzie, le operazioni di leasing o la disponibilità temporanea di liquidità.

- 47 Simili registri, che, come rileva il governo polacco, esistono in numerosi Stati, aumentano la quantità di informazioni disponibili per gli istituti di credito relativamente ai potenziali mutuatari, attenuando la disparità esistente fra creditore e debitore relativamente al possesso di informazioni, facilitando in tal modo una accresciuta prevedibilità della probabilità di rimborso. In tal modo detti registri possono, in linea di principio, ridurre la percentuale di inadempimento dei debitori e, di conseguenza, migliorare il funzionamento dell'offerta creditizia.
- 48 Poiché i registri come quello in esame nella causa principale non hanno, per la loro stessa natura, lo scopo di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, spetta al giudice del rinvio verificare se essi producano comunque tali conseguenze.
- 49 Si deve in proposito osservare che la valutazione degli effetti degli accordi o delle pratiche ai sensi dell'art. 81 CE comporta la necessità di considerare la situazione concreta in cui gli stessi si inquadrano, e in particolare il contesto economico e giuridico nel quale operano le imprese interessate, la natura dei beni o servizi coinvolti e le condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato o dei mercati in questione (v., in tal senso, sentenze 15 dicembre 1994, causa C-250/92, DLG, Racc. pag. I-5641, punto 31; 12 dicembre 1995, causa C-399/93, Oude Luttikhuis e a., Racc. pag. I-4515, punto 10, nonché Javico, cit., punto 22).
- 50 Sebbene l'art. 81, n. 1, CE non limiti tale valutazione ai soli effetti attuali, poiché la stessa deve tenere conto anche degli effetti potenziali dell'accordo o della pratica in

questione sulla concorrenza nel mercato comune, un accordo si sottrae tuttavia al divieto di cui all'art. 81 CE qualora esso pregiudichi il mercato in misura irrilevante (sentenze 9 luglio 1969, causa 5/69, Völk, Racc. pag. 295, punto 7; Deere/Commissione, cit., punto 77, nonché Bagnasco e a., cit., punto 34).

51 Secondo la giurisprudenza relativa agli accordi per lo scambio di informazioni, gli stessi contrastano con le norme sulla concorrenza quando riducono o annullano il grado di incertezza in ordine al funzionamento del mercato di cui trattasi, con conseguente restrizione della concorrenza tra le imprese (sentenze Deere/Commissione, cit., punto 90, e 2 ottobre 2003, causa C-194/99 P, Thyssen Stahl/Commissione, Racc. pag. I-10821, punto 81).

52 È infatti implicito nelle norme del Trattato in materia di concorrenza che ogni operatore economico deve autonomamente determinare la condotta che egli intende seguire sul mercato comune. Così, secondo la citata giurisprudenza, tale esigenza di autonomia osta ad ogni contatto diretto o indiretto fra operatori economici in grado di influenzare il comportamento sul mercato di un concorrente attuale o potenziale, oppure di rivelare a tale concorrente il comportamento che si intende tenere o si prevede di tenere sul mercato qualora tali contatti abbiano lo scopo o l'effetto di realizzare condizioni di concorrenza diverse da quelle normali del mercato in questione, tenuto conto della natura dei prodotti o delle prestazioni forniti, dell'importanza e del numero delle imprese nonché del volume del mercato stesso (v. sentenza Commissione/Anic Partecipazioni, cit., punti 116 e 117 e giurisprudenza ivi citata).

53 Tuttavia, la suddetta esigenza di autonomia non esclude il diritto degli operatori economici di reagire intelligentemente al comportamento noto o presunto dei concorrenti (citare sentenze Deere/Commissione, punto 87; Commissione/Anic Partecipazioni, punto 117, e Thyssen Stahl/Commissione, punto 83).

- 54 Pertanto, come risulta dal punto 49 della presente sentenza, la compatibilità con le norme comunitarie in materia di concorrenza di un sistema di scambio di informazioni come il registro non può essere valutata in modo astratto. Essa varia in base alle condizioni economiche dei mercati interessati e alle caratteristiche proprie del sistema in questione, come, in particolare, la sua finalità, le condizioni di accesso e di partecipazione allo scambio nonché la natura delle informazioni scambiate — le quali possono essere, ad esempio, pubbliche oppure riservate, aggregate o dettagliate, storiche o attuali —, la loro periodicità e la loro importanza per la determinazione dei prezzi, dei volumi o delle condizioni della prestazione.
- 55 Come è stato osservato al punto 47 della presente sentenza, i registri come quello in esame nella causa principale, riducendo il numero di inadempimenti dei debitori, sono in linea di principio in grado di migliorare il funzionamento dell'offerta di credito. Infatti, come ha osservato l'avvocato generale, in sostanza, al paragrafo 54 delle sue conclusioni, se gli istituti di credito, per mancanza di informazioni sul rischio di inadempimento dei debitori, non possono individuare, tra questi ultimi, coloro che hanno maggiori probabilità di essere inadempienti, il rischio che tali istituti affrontano a causa di ciò sarà per forza di cose aumentato, e gli stessi avranno la tendenza a integrarlo nel calcolo dei costi del credito per tutti i debitori, anche quelli che presentano un rischio di inadempimento molto ridotto, che dovranno dunque sopportare un costo più elevato di quello che dovrebbero sopportare qualora i citati istituti di credito fossero in grado di valutare in modo più preciso la probabilità di restituzione. In linea di principio, i registri come quello di cui sopra possono ridurre tale tendenza.
- 56 Inoltre tali registri, riducendo l'importanza delle informazioni possedute dagli istituti finanziari relativamente ai propri clienti, appaiono in linea di principio in grado di aumentare la mobilità dei consumatori di credito. Tali registri sono inoltre adatti a facilitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato.
- 57 Tuttavia, l'esistenza o meno, nel caso in esame, di una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE dipende dal contesto economico e giuridico in cui il registro si inquadra, e in particolare dalle condizioni economiche del mercato e dalle caratteristiche del registro stesso.

- 58 Si deve in proposito osservare in primo luogo che, qualora l'offerta su un mercato sia fortemente concentrata, lo scambio di talune informazioni può, in particolare a seconda del tipo di informazioni che sono scambiate, consentire alle imprese di conoscere la posizione e la strategia commerciale dei loro concorrenti sul mercato, falsando in tal modo la rivalità su tale mercato e accrescendo la probabilità di una collusione, o comunque facilitandola. Per contro, se l'offerta è frammentata, la diffusione e lo scambio di informazioni tra concorrenti possono essere neutri, o anche positivi, per la natura competitiva del mercato (v., in tal senso, sentenza Thyssen Stahl/Commissione, cit., punti 84 e 86). Nel caso in esame è pacifico, come risulta dal punto 10 della presente sentenza, che il giudice del rinvio ha proposto la sua domanda di pronuncia pregiudiziale «nell'ipotesi di un mercato frammentato», che spetterà a lui verificare.
- 59 In secondo luogo, affinché i registri come quello in esame nella causa principale non possano svelare la posizione di mercato o la strategia commerciale dei concorrenti, è necessario che non sia rivelata, né direttamente né indirettamente, l'identità dei creditori. In questo caso, risulta dalla decisione di rinvio che il Tribunal de Defensa de la Competencia ha imposto alla Asnef-Equifax, che l'ha accettata, la condizione che le informazioni relative ai creditori contenute nel registro non devono essere divulgate.
- 60 In terzo luogo, è altresì necessario che tali registri siano accessibili in modo non discriminatorio, sia giuridicamente che di fatto, per tutti gli operatori attivi nel settore rilevante. Infatti, qualora tale accessibilità non fosse garantita alcuni di essi sarebbero svantaggiati, disponendo di minori informazioni per valutare il rischio affrontato, il che non faciliterebbe neppure l'ingresso di nuovi operatori sul mercato.
- 61 Ne consegue che, a condizione che il mercato o i mercati interessati non siano fortemente concentrati, che il sistema non consenta di identificare i creditori e che le condizioni di accesso e di utilizzo per gli istituti finanziari non siano discriminatorie, un sistema di scambio di informazioni come il registro non è in principio tale da produrre una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE.

62 Sebbene infatti, alla luce di quanto sopra, tali sistemi possano ridurre l'incertezza relativamente al rischio di inadempimento dei richiedenti il credito, essi non sono tuttavia in grado di ridurre l'incertezza relativamente ai rischi della concorrenza. Così, ciascun operatore agirebbe normalmente in modo indipendente ed autonomo al momento di adottare un certo comportamento, tenuto conto dei rischi presentati da tali richiedenti. Contrariamente a quanto afferma la Ausbanc, dalla semplice esistenza di un tale scambio di informazioni sul credito non si può automaticamente dedurre che lo stesso condurrebbe a un possibile comportamento collettivo anticoncorrenziale, come un boicottaggio di taluni potenziali debitori.

63 Inoltre, come l'avvocato generale ha in sostanza osservato al paragrafo 56 delle sue conclusioni, poiché le eventuali questioni relative alla natura riservata dei dati a carattere personale non rientrano, in quanto tali, nel diritto della concorrenza, le stesse possono essere risolte sulla base delle disposizioni rilevanti in materia di tutela di tali dati. Nella causa principale risulta dagli atti che, sulla base delle norme applicabili al registro, i consumatori interessati possono, ai sensi della legislazione spagnola, verificare ed eventualmente far correggere o cancellare i dati che li riguardano.

Sull'applicabilità dell'art. 81, n. 3, CE

64 È soltanto nel caso in cui il giudice del rinvio dovesse constatare, sulla base delle osservazioni svolte ai punti 58-62 della presente sentenza, che esiste, nel caso in esame, una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, che si renderebbe necessario, per risolvere la controversia di cui alla causa principale, una valutazione, da parte di tale giudice, sulla base delle disposizioni di cui al n. 3 di tale articolo.

65 L'applicabilità dell'esenzione di cui all'art. 81, n. 3, CE è subordinata alle quattro condizioni cumulative indicate in tale norma. È necessario, in primo luogo, che

l'intesa in esame contribuisca a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o servizi in esame, oppure a promuovere il progresso tecnico o economico; in secondo luogo, che una congrua parte dell'utile che ne deriva sia riservata agli utilizzatori; in terzo luogo, che essa non imponga alle imprese interessate restrizioni non indispensabili; in quarto luogo, che essa non fornisca a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti o servizi in questione (v., in tal senso, sentenze 17 gennaio 1984, cause riunite 43/82 e 63/82, VBVB e VBBB/Commissione, Racc. pag. 19, punto 61, nonché Remia e a./Commissione, cit., punto 38).

- <sup>66</sup> Risulta dagli atti di causa, e in particolare dalla seconda questione posta dal giudice del rinvio, che quest'ultimo chiede di ottenere una risposta dalla Corte per quanto riguarda, in particolare, la seconda di tali condizioni, la quale prevede che una congrua parte dell'utile risultante dall'accordo, dalla decisione o dalla pratica in esame debba essere riservata agli utilizzatori. Tale giudice si chiede infatti, in sostanza, se, nel caso in cui non tutti gli utilizzatori ricavino un vantaggio dal registro, lo stesso possa tuttavia godere dell'esenzione prevista dall'art. 81, n. 3, CE.
- <sup>67</sup> Al di là degli effetti potenziali indicati ai punti 55 e 56 della presente sentenza, i registri come quello di cui alla causa principale sono in grado di contribuire alla prevenzione delle situazioni di eccessivo indebitamento per i consumatori di credito, oltre che, in linea di principio, di produrre, a livello globale, una maggiore disponibilità di credito. Tali oggettivi vantaggi economici potrebbero, nel caso in cui il registro limitasse la concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, compensare gli svantaggi di tale possibile restrizione: ciò dovrebbe essere eventualmente verificato da parte del giudice del rinvio.
- <sup>68</sup> È vero che non si può escludere, in linea di principio, che, come lascia intendere la Ausbanc, taluni richiedenti il credito possano dover affrontare, a causa dell'esistenza di tali registri, tassi di interesse superiori, o anche rifiuti di concessione del credito.

- 69 Tuttavia, senza che sia necessario verificare se tali richiedenti beneficino comunque di un eventuale effetto di regolazione del credito o di una protezione contro l'eccessivo indebitamento, tale circostanza non può, di per sé, impedire il verificarsi della condizione secondo la quale una congrua parte dell'utile deve essere riservata agli utilizzatori.
- 70 Infatti, alla luce dell'art. 81, n. 3, CE, ciò che deve essere preso in considerazione è il carattere favorevole degli effetti sull'insieme dei consumatori nei mercati rilevanti, e non l'impatto su ciascun membro di tale categoria di consumatori.
- 71 Si deve inoltre osservare che, come risulta dai punti 55 e 67 della presente sentenza, i registri come quello di cui alla causa principale possono, in condizioni favorevoli, accrescere la disponibilità di credito, anche per i richiedenti per i quali i tassi di interesse potrebbero, in mancanza di un'adeguata conoscenza della loro situazione personale da parte dei creditori, essere eccessivi.
- 72 Alla luce di tutte le considerazioni svolte, si devono risolvere le questioni poste nel modo seguente:
- L'art. 81, n. 1, CE deve essere interpretato nel senso che un sistema di scambio di informazioni sul credito come il registro non ha, in linea di principio, l'effetto di restringere la concorrenza ai sensi di tale disposizione, a condizione che il mercato o i mercati interessati non siano fortemente concentrati, che tale sistema non consenta di identificare i creditori e che le condizioni di accesso e di utilizzo per gli istituti finanziari non siano discriminatorie, né giuridicamente né di fatto.

- Nel caso in cui un sistema di scambio di informazioni sul credito, quale il citato registro, restringa la concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, l'applicabilità dell'esenzione prevista al n. 3 di tale articolo è subordinata alle quattro condizioni cumulative indicate in tale ultima disposizione. Spetta al giudice nazionale verificare il soddisfacimento di tali condizioni. Affinché sia soddisfatta la condizione relativa alla riserva a favore degli utilizzatori di una congrua parte dell'utile non è necessario, in linea di principio, che ciascun consumatore sia individualmente avvantaggiato da un accordo, da una decisione o da una pratica concordata. È necessario, per contro, che sia favorevole l'impatto complessivo sui consumatori nei mercati in questione.

## Sulle spese

- <sup>73</sup> Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi la Corte (Terza Sezione) dichiara:

- 1) L'art. 81, n. 1, CE deve essere interpretato nel senso che un sistema di scambio di informazioni sul credito come il registro di informazioni degli istituti finanziari sulla solvibilità dei clienti oggetto della causa principale non ha, in linea di principio, l'effetto di restringere la concorrenza ai sensi**

**di tale disposizione, a condizione che il mercato o i mercati interessati non siano fortemente concentrati, che tale sistema non consenta di identificare i creditori e che le condizioni di accesso e di utilizzo per gli istituti finanziari non siano discriminatorie, né giuridicamente né di fatto.**

- 2) Nel caso in cui un sistema di scambio di informazioni sul credito, quale il citato registro, restringa la concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE, l'applicabilità dell'esenzione prevista al n. 3 di tale articolo è subordinata alle quattro condizioni cumulative indicate in tale ultima disposizione. Spetta al giudice nazionale verificare il soddisfacimento di tali condizioni. Affinché sia soddisfatta la condizione relativa alla riserva a favore degli utilizzatori di una congrua parte dell'utile non è necessario, in linea di principio, che ciascun consumatore sia individualmente avvantaggiato da un accordo, da una decisione o da una pratica concordata. È necessario, per contro, che sia favorevole l'impatto complessivo sui consumatori nei mercati in questione.**

Firme