

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVI LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

**Doc. LXXXIX  
n. 40**

## SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA  
DEL 14 NOVEMBRE 2012, EMESSA NELL'AMBITO DEL  
PROCEDIMENTO T-149/09 (PRYSMIAN Spa E PRYSMIAN  
CAVI E SISTEMI ENERGIA Srl CONTRO COMMISSIONE  
EUROPEA) CONCERNENTE IL RICORSO DI  
ANNULLAMENTO DI UNA DECISIONE DI  
ACCERTAMENTO DA PARTE DELLA COMMISSIONE  
EUROPEA RELATIVA ALL'APPLICAZIONE DELLE  
REGOLE DI CONCORRENZA

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

---

**Trasmessa alla Presidenza il 16 novembre 2012**

---

**PAGINA BIANCA**



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**Dipartimento per politiche europee**

*Il Capo del Dipartimento*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0008376 P-4.22.23  
del 16/11/2012



7305295

Al Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le Istituzioni  
dell'Unione europea  
[affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)  
[prclex@senato.it](mailto:prclex@senato.it)

Alla Camera dei deputati  
Ufficio rapporti con l'Unione  
europea  
[cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

OGGETTO: Trasmissione sentenza del Tribunale dell'Unione europea emessa nel  
procedimento giurisdizionale:  
**Causa T-140/09** ( Prysmian s.p.a., Prysmian Cavi e Sistemi Energia s.r.l. c/  
Commissione europea)  
Periodo di osservazione 1-15 novembre 2012.

Si trasmette, per le conseguenti valutazioni, la sentenza emessa dal Tribunale  
dell'Unione europea, nella versione pubblicata nel sito CURIA, nell'ambito del  
procedimento giurisdizionale indicato in oggetto.

Prof. Roberto Adam

**SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)**

14 novembre 2012 (\*)

«Concorrenza – Procedimento amministrativo – Ricorso di annullamento – Atti adottati nel corso di un accertamento – Provvedimenti intermedi – Irriceibilità – Decisione che ordina un accertamento – Obbligo di motivazione – Tutela della vita privata – Indizi sufficientemente seri – Controllo giurisdizionale»

Nella causa T-140/09,

**Prysmian SpA**, con sede in Milano,

**Prysmian Cavi e Sistemi Energia Srl**, con sede in Milano,

rappresentate da A. Pappalardo, F. Russo, M. L. Stasi, C. Tesauro e L. Armati, avvocati,

ricorrenti,

contro

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da V. Di Bucci e X. Lewis, successivamente da V. Di Bucci e N. von Lingen, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto, in primo luogo, una domanda diretta all'annullamento della decisione C (2009) 92/2 della Commissione, del 9 gennaio 2009, che ingiunge alla Prysmian SpA e alle sue controllate dirette o indirette, tra cui la Prysmian Cavi e Sistemi Energia Srl, di sottoporsi ad un accertamento in applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2003, L 1, pag. 1) (caso COMP/39.610); in secondo luogo, una domanda intesa a che il Tribunale dichiari illegittima la decisione, adottata dalla Commissione nel corso di tale accertamento, di estrarre copia di alcuni file informatici per esaminarli presso i propri uffici e, in terzo luogo, una domanda intesa a che il Tribunale ingiunga alla Commissione di astenersi dall'utilizzare qualsiasi documento illegittimamente acquisito nonché di restituire alla Prysmian e alla Prysmian Cavi e Sistemi Energia i documenti illegittimamente acquisiti,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto dal sig. L. Truchot, presidente, dalla sig.ra M. E. Martins Ribeiro e dal sig. H. Kanninen (relatore), giudici,

cancelliere: sig.ra J. Weychert, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 ottobre 2011,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Fatti**

- 1 Le ricorrenti, Prysmian SpA e la sua controllata Prysmian Cavi e Sistemi Energia Srl, sono due imprese italiane operanti nel settore dei cavi elettrici.
- 2 Con decisione C(2009) 92/2, del 9 gennaio 2009, la Commissione delle Comunità europee ha ingiunto alla Prysmian ed alle sue controllate dirette o indirette, tra cui la Prysmian Cavi e Sistemi Energia, di sottoporsi ad un accertamento in applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2003, L 1, pag. 1) (in prosieguo: la «decisione di accertamento»).
- 3 L'articolo 1 della decisione di accertamento è così formulato:

«Prysmian (...), insieme alle sue controllate dirette o indirette tra cui Prysmian Cavi e Sistemi Energia (...), è tenuta a sottoporsi ad un accertamento in merito all'eventuale partecipazione ad intese o pratiche concordate, contrarie all'articolo 81 [CE] (...) con riguardo alla vendita di cavi elettrici e forniture collegate, tra cui, fra l'altro, cavi elettrici sottomarini ad alto voltaggio e, in certi casi, cavi elettrici sotterranei ad alto voltaggio, aventi ad oggetto la turbativa di gara d'appalto (*bid rigging*), la spartizione di clienti, nonché lo scambio illecito di informazioni commercialmente sensibili riguardanti la vendita dei medesimi prodotti.

L'accertamento può essere svolto in qualsiasi locale dell'impresa o delle sue controllate (...).

Prysmian (...), insieme alle sue controllate dirette e indirette tra cui Prysmian Cavi e Sistemi Energia (...), consentirà agli agenti ed alle altre persone che li accompagnano autorizzati dalla Commissione, incaricati dell'accertamento, nonché agli agenti ed alle altre persone incaricati o autorizzati dall'Autorità di concorrenza dello Stato membro che li assistono, di accedere, nel normale orario d'ufficio, a tutti i loro locali, terreni e mezzi di trasporto. Esse devono presentare tutti i libri e documenti, qualsiasi sia il loro supporto, richiesti da tali agenti e persone e consentire loro di esaminarli e di prenderne copia, qualunque sia il luogo ove tali documenti e libri siano conservati. Devono inoltre acconsentire all'apposizione di sigilli su qualsiasi locale, documento o libro per la durata e nella misura necessarie all'accertamento. Esse sono tenute a comunicare oralmente e senza indugio, a detti agenti e persone, tutte le informazioni da essi richieste in relazione all'oggetto dell'accertamento e permettere a qualsiasi loro rappresentante o membro del personale di comunicare dette informazioni. Esse devono infine acconsentire alla verbalizzazione di dette informazioni in qualsiasi forma».

- 4 All'articolo 2 della decisione di accertamento la Commissione precisa che l'accertamento può cominciare il 28 gennaio 2009. All'articolo 3 essa dichiara che la decisione di accertamento sarà notificata all'impresa destinataria immediatamente prima dell'accertamento.
- 5 La decisione di accertamento è così motivata:

«La Commissione ha ricevuto informazioni secondo cui i fornitori di cavi elettrici, tra cui l'impresa cui la presente decisione è destinata, hanno partecipato ad intese o pratiche concordate riguardanti la vendita di cavi elettrici e forniture collegate, tra cui, fra l'altro, cavi elettrici sottomarini ad alto voltaggio e, in certi casi, cavi elettrici sotterranei ad alto voltaggio, aventi ad oggetto la turbativa di gara d'appalto (*bid rigging*), la spartizione di clienti nonché lo scambio illecito di informazioni commercialmente sensibili riguardanti la

vendita dei medesimi prodotti.

In base alle informazioni ricevute, dette intese e pratiche concordate sono state organizzate nell’ambito di riunioni nonché attraverso contatti bilaterali, soprattutto a mezzo telefono.

Le informazioni ricevute dalla Commissione indicano che [tali] accordi e/o pratiche concordate (...) hanno avuto luogo almeno a partire dal 2001 e che sarebbero tuttora vigenti. (...)

Qualora effettivamente sussistessero, le summenzionate intese o pratiche concordate costituirebbero un’infrazione all’articolo 81 [CE].

Affinché la Commissione possa prendere conoscenza di tutti gli elementi di fatto riguardanti queste eventuali intese e/o pratiche concordate e del reale contesto nel quale si inseriscono, è necessario procedere ad un accertamento ai sensi dell’articolo 20 del regolamento n. 1/2003.

Secondo le informazioni in possesso della Commissione riguardanti le circostanze degli accordi e/o pratiche concordate summenzionati, la presunta infrazione è un’infrazione molto grave (...).

- 6 Mercoledì 28 gennaio 2009 alcuni ispettori della Commissione (in prosieguo: gli «ispettori»), accompagnati da un rappresentante dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e da un appartenente alla Guardia di Finanza, si sono recati nei locali delle ricorrenti al fine di effettuare un accertamento ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 (in prosieguo: l’«accertamento»).
- 7 Gli ispettori hanno notificato la decisione di accertamento alle ricorrenti. In presenza dei rappresentanti e degli avvocati delle ricorrenti, gli ispettori hanno poi effettuato controlli sui computer di cinque dipendenti. Il secondo giorno di accertamento, il 29 gennaio 2009, gli ispettori hanno informato le ricorrenti che l’accertamento avrebbe richiesto tempi più lunghi dei tre giorni inizialmente previsti. Le ricorrenti hanno dichiarato la propria disponibilità a consentire l’accesso ai loro locali durante il fine settimana, ovvero a che fossero apposti dei sigilli al fine di proseguire l’accertamento la settimana successiva. Tuttavia, il terzo giorno di accertamento, venerdì 30 gennaio 2009, gli ispettori hanno deciso di estrarre una copia-immagine degli hard disk dei computer di tre dei cinque dipendenti inizialmente oggetto di esame, al fine di esaminarne il contenuto presso gli uffici della Commissione a Bruxelles (Belgio).
- 8 Le ricorrenti hanno fatto osservare che il metodo di controllo proposto dagli ispettori era illegittimo. Da un lato, l’articolo 20 del regolamento n. 1/2003 prevedrebbe che l’accertamento possa effettuarsi «presso le imprese». Dall’altro, l’estrazione di una copia-immagine degli interi hard disk in questione sarebbe in contrasto con il «principio di pertinenza» che deve caratterizzare le attività di indagine della Commissione, in forza del quale il materiale prelevato nel corso di un accertamento deve risultare pertinente all’oggetto dell’indagine.
- 9 Gli ispettori hanno informato le ricorrenti che qualsiasi opposizione alla procedura di controllo proposta sarebbe stata considerata un atteggiamento «non collaborativo». Le ricorrenti si sono quindi conformate a tale procedura, ma hanno redatto una dichiarazione, firmata dagli ispettori, con cui si riservavano il diritto di contestarne la legittimità in sede giudiziale.
- 10 Gli ispettori hanno estratto tre copie-immagine degli hard disk in questione. Le

copie-immagine di due hard disk sono state salvate su un supporto informatico per la registrazione di dati. La copia-immagine del terzo hard disk è stata salvata su un computer della Commissione. Tale computer ed il supporto informatico per la registrazione di dati in questione sono stati inseriti in buste sigillate che gli ispettori hanno portato a Bruxelles. Gli ispettori hanno invitato i rappresentanti delle ricorrenti a recarsi, entro due mesi, presso gli uffici della Commissione affinché le informazioni copiate potessero essere esaminate in loro presenza.

- 11 Il 26 febbraio 2009 le buste sigillate menzionate al punto precedente sono state aperte in presenza degli avvocati delle ricorrenti negli uffici della Commissione. Gli ispettori hanno esaminato le copie-immagine contenute in tali buste e hanno stampato i documenti che hanno ritenuto rilevanti per l'indagine. Agli avvocati delle ricorrenti sono stati consegnati una seconda copia cartacea e un elenco di detti documenti. Tali operazioni sono proseguiti il 27 febbraio 2009 e si sono concluse il 2 marzo successivo. L'ufficio nel quale esse si sono svolte è stato posto sotto sigilli alla fine di ogni giornata di lavoro, alla presenza degli avvocati delle ricorrenti, per essere riaperto il giorno dopo, sempre alla loro presenza. Al termine di tali operazioni, la Commissione, alla presenza dei rappresentanti delle ricorrenti, ha cancellato le copie-immagine degli hard disk che essa aveva realizzato.

#### **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 aprile 2009, le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.
- 13 In seguito alla modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato all'Ottava Sezione, alla quale è stata quindi attribuita la presente causa.
- 14 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di aprire la fase orale del procedimento. Il 13 settembre 2011 il Tribunale, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 64 del proprio regolamento di procedura, ha posto un quesito scritto alla Commissione. La Commissione ha risposto entro il termine impartito.
- 15 Le parti hanno svolto le proprie difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 19 ottobre 2011. Alla fine dell'udienza, il Tribunale ha deciso di non chiudere la fase orale del procedimento.
- 16 Con ordinanza del 21 dicembre 2011 il Tribunale ha ordinato alla Commissione, nell'ambito dei mezzi istruttori previsti dall'articolo 65 del regolamento di procedura, di produrre taluni documenti e ha stabilito le modalità della loro consultazione da parte delle ricorrenti. La Commissione ha dato seguito a tale misura entro il termine imparitito.
- 17 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 64 del regolamento di procedura, il Tribunale, in data 21 dicembre 2011, ha posto un quesito scritto alla Commissione e l'ha invitata a produrre una traduzione nella lingua processuale di taluni passaggi di due documenti da essa precedentemente forniti. La Commissione ha ottemperato a tale richiesta entro il termine imparitito.
- 18 Il 31 gennaio 2012 le ricorrenti hanno consultato presso la cancelleria del Tribunale i documenti menzionati supra al punto 16. Il 2 marzo 2012 esse hanno presentato le loro osservazioni su tali documenti. Il 26 marzo 2012 la Commissione ha presentato le proprie osservazioni in merito alle osservazioni delle ricorrenti.

- 19 La fase orale del procedimento è stata chiusa il 3 maggio 2012. Con ordinanza del 1º ottobre 2012 essa è stata riaperta. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 64 del regolamento di procedura, il 2 ottobre 2012 il Tribunale ha posto un quesito scritto alla Commissione, la quale ha provveduto a rispondere entro il termine impartito. La fase orale del procedimento è stata quindi dichiarata chiusa il 22 ottobre 2012.
- 20 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione di accertamento;
  - dichiarare illegittima la decisione della Commissione di acquisire copie-immagine degli hard disk dei computer di tre dei loro dipendenti al fine di esaminarle successivamente nei propri uffici a Bruxelles;
  - in subordine, alternativamente a quanto chiesto nel secondo capo delle loro conclusioni, dichiarare abusiva la condotta degli ispettori nella misura in cui, interpretando erroneamente i poteri ispettivi conferiti loro dalla decisione di accertamento, hanno acquisito copie-immagine dell'intero hard disk dei computer di tre dei loro dipendenti al fine di esaminarle successivamente nei loro uffici a Bruxelles;
  - ordinare alla Commissione di restituire loro tutti i documenti illegittimamente acquisiti nel corso dell'accertamento o estratti dalle copie degli hard disk analizzate negli uffici di Bruxelles;
  - intimare alla Commissione di astenersi dall'utilizzare in alcun modo i documenti illegittimamente acquisiti e, in particolare, dall'utilizzarli nel corso del procedimento avviato per accertare presunte condotte anticoncorrenziali nel settore dei cavi elettrici in violazione dell'articolo 81 CE;
  - condannare la Commissione alle spese.
- 21 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:
- respingere i capi secondo, terzo, quarto e quinto delle conclusioni delle ricorrenti in quanto irricevibili;
  - respingere il ricorso in quanto infondato;
  - condannare le ricorrenti alle spese.
- In diritto**
- 22 Con il primo capo delle loro conclusioni, le ricorrenti chiedono l'annullamento della decisione di accertamento. Esse affermano che tale decisione è arbitraria ed è stata adottata in violazione dei loro diritti della difesa nonché del principio di proporzionalità.
- 23 Quanto al secondo capo delle conclusioni delle ricorrenti, diretto ad ottenere che il Tribunale voglia «dichiarare illegittima» la decisione, che sarebbe stata adottata dagli ispettori nel corso dell'accertamento, di effettuare copie-immagine di diversi file informatici per esaminarle successivamente presso gli uffici della Commissione (in prosieguo: l'**«atto**

controverso»), occorre considerare, alla luce degli argomenti di cui si avvalgono le ricorrenti, che, nonostante la sua formulazione confusa, si tratta di una domanda di annullamento dell'atto controverso, fondata sulla violazione di varie disposizioni del regolamento n. 1/2003 e del «principio di pertinenza» che, secondo le ricorrenti, la Commissione deve rispettare nell'ambito delle sue indagini.

- 24 I capi terzo, quarto e quinto delle conclusioni presentati dalle ricorrenti sono domande dirette ad ottenere che il Tribunale effettui una dichiarazione oppure emetta ingiunzioni nei confronti della Commissione.
- 25 Riguardo alla ricevibilità, la Commissione afferma anzitutto che l'atto controverso non è un atto impugnabile, sicché il capo delle conclusioni delle ricorrenti diretto ad ottenerne l'annullamento sarebbe irricevibile. La Commissione sostiene poi che anche i capi delle conclusioni con cui le ricorrenti chiedono al Tribunale di effettuare una dichiarazione o di emettere ingiunzioni nei suoi confronti sono irricevibili.
- 26 Nel merito, la Commissione sostiene che le censure dedotte dalle ricorrenti a sostegno delle loro domande di annullamento devono essere respinte.
- 27 Occorre esaminare, anzitutto, la domanda di annullamento della decisione di accertamento, la cui ricevibilità non è contestata, e, successivamente, la ricevibilità della domanda di annullamento dell'atto controverso nonché quella dei capi delle conclusioni diretti ad ottenere che il Tribunale effettui una dichiarazione oppure emetta ingiunzioni nei confronti della Commissione.

*Sulla domanda di annullamento della decisione di accertamento*

- 28 A sostegno della domanda di annullamento della decisione di accertamento le ricorrenti presentano, in sostanza, un motivo unico vertente sulla violazione dei loro diritti della difesa nonché sul carattere arbitrario e sproporzionato di tale decisione. Gli argomenti che esse hanno esposto nell'ambito di tale motivo possono essere intesi nel senso che, nella decisione di accertamento, la Commissione non avrebbe sufficientemente circoscritto l'oggetto e lo scopo dell'accertamento stesso. A tal fine, esse presentano in sostanza tre censure.
- 29 Con la loro prima censura, le ricorrenti addebitano alla Commissione l'imprecisione della decisione di accertamento quanto alla delimitazione dei prodotti interessati e della portata geografica della presunta infrazione. Tale imprecisione avrebbe messo le ricorrenti nell'impossibilità di esercitare i loro diritti della difesa e di distinguere i documenti che la Commissione aveva la facoltà di consultare e di copiare dagli altri documenti in loro possesso e per i quali esse non dovevano sopportare una tale ingerenza nella loro sfera di attività privata. La Commissione avrebbe così potuto avviare una «fishing expedition» e cercare nei locali delle ricorrenti documenti e informazioni utili al fine di individuare eventuali infrazioni alle regole di concorrenza nell'ambito di tutte le loro attività e non soltanto nel settore preso in considerazione dall'indagine.
- 30 Con la seconda censura, le ricorrenti asseriscono che, nella decisione di accertamento, la Commissione non ha soddisfatto l'obbligo imposto dalla giurisprudenza di precisare gli indizi che essa intendeva verificare.
- 31 Infine, con la terza censura, le ricorrenti affermano che la Commissione disponeva di informazioni circostanziate che la inducevano a sospettare l'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza soltanto nel settore dei cavi ad alto voltaggio.
- 32 Al fine di esaminare tali censure occorre, in via preliminare, rammentare taluni principi che

disciplinano, da un lato, il contenuto obbligatorio delle decisioni adottate dalla Commissione con cui si ordinano accertamenti in forza dell’articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 e, dall’altro, il controllo che il giudice dell’Unione europea può essere indotto ad effettuare in merito al carattere giustificato di siffatti accertamenti.

#### Osservazioni preliminari

- 33 L’articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 definisce gli elementi essenziali che devono figurare in una decisione della Commissione con cui si ordina un accertamento. Questa disposizione così recita:
- «Le imprese e le associazioni di imprese sono obbligate a sottoporsi agli accertamenti ordinati dalla Commissione mediante decisione. La decisione precisa l’oggetto e lo scopo degli accertamenti, ne fissa la data di inizio ed indica le sanzioni previste dagli articoli 23 e 24, nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione (...).».
- 34 L’obbligo imposto alla Commissione di indicare l’oggetto e lo scopo dell’accertamento costituisce un’esigenza fondamentale al fine, da un lato, di evidenziare il carattere giustificato dell’azione prevista all’interno delle imprese interessate, consentendo alle medesime di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione, e, dall’altro, di tutelare i loro diritti della difesa (sentenza della Corte del 17 ottobre 1989, Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, 97/87–99/87, Racc. pag. 3165, punto 26).
- 35 Riguardo al carattere giustificato o meno dell’azione prevista e della portata del dovere di collaborazione delle imprese interessate, va rilevato 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, rappresenta un principio generale del diritto dell’Unione (v. sentenza della Corte del 22 ottobre 2002, Roquette Frères, C-94/00, Racc. pag. 1-9011, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata). Tale principio è stato sancito dall’articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1), il quale dispone che «[o]gni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni».
- 36 Per quanto riguarda la tutela dei diritti della difesa delle imprese interessate, anzitutto si deve osservare che tali diritti devono essere rispettati dalla Commissione sia nei procedimenti amministrativi che possono portare all’irrogazione di sanzioni, sia nello svolgimento delle procedure di indagine preliminare, perché è necessario evitare che i detti diritti vengano irrimediabilmente compromessi nell’ambito di tali procedure di indagine preliminare, tra cui, in particolare, gli accertamenti, che possono essere determinanti per la costituzione delle prove attestanti l’illegittimità di comportamenti di imprese atti a farne sorgere la responsabilità (sentenza della Corte del 21 settembre 1989, Hoechst/Commissione, 46/87 e 227/88, Racc. pag. 2859, punto 15).
- 37 Inoltre, poiché l’obbligo incombente alla Commissione di indicare l’oggetto e lo scopo dell’accertamento rappresenta una garanzia fondamentale per i diritti della difesa delle imprese interessate, la portata dell’obbligo di motivazione delle decisioni di accertamento non può essere limitata in base a considerazioni relative all’efficacia dell’indagine. A questo proposito va precisato che la Commissione, benché non sia tenuta a comunicare al destinatario di una decisione di accertamento tutte le informazioni di cui è in possesso in merito a presunte infrazioni, né a procedere ad una rigorosa qualificazione giuridica delle infrazioni stesse, deve però chiaramente precisare le supposizioni che intende verificare

(sentenza Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, cit. supra al punto 34, punto 45).

- 38 Il giudice dell’Unione può essere portato ad effettuare un controllo di una decisione adottata ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 al fine di accertarsi che essa non abbia carattere arbitrario, ossia che non sia stata adottata in assenza di una qualsiasi circostanza di fatto che possa giustificare un accertamento. Si deve infatti ricordare che gli accertamenti promossi dalla Commissione mirano a raccogliere la documentazione necessaria per accettare la verità e la portata di una determinata situazione di fatto e di diritto in merito alla quale l’istituzione suddetta dispone già di informazioni. Nell’ambito di tale controllo, il giudice dell’Unione deve accertarsi della sussistenza di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un’infrazione alle regole di concorrenza da parte dell’impresa interessata (v. sentenza Roquette Frères, cit. supra al punto 35, punti 54 e 55 e la giurisprudenza ivi citata).
- 39 È alla luce dell’insieme delle suesposte considerazioni che occorre applicare la giurisprudenza del giudice dell’Unione secondo cui, da un lato, la motivazione di una decisione di accertamento non deve necessariamente includere una delimitazione precisa del mercato di cui trattasi, purché tale decisione contenga gli elementi essenziali precedentemente indicati al punto 33 (sentenza Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, cit. supra al punto 34, punto 46), e, dall’altro, la Commissione è nondimeno tenuta a evidenziare in tale decisione una descrizione delle caratteristiche essenziali dell’infrazione sospettata, indicando in particolare il mercato che si presume coinvolto (sentenza del Tribunale dell’8 marzo 2007, France Télécom/Commissione, T-340/04, Racc. pag. II-573, punto 52).
- 40 Infatti, se è vero che, nella fase dell’accertamento, la Commissione non è tenuta a delimitare con precisione il mercato interessato dalla sua indagine, essa deve però precisare sufficientemente i settori interessati dalla presunta infrazione oggetto dell’indagine, al fine di consentire, da un lato, all’impresa in questione di limitare la propria collaborazione alle attività da essa svolte relative ai settori per i quali la Commissione ha indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di una violazione delle norme in materia di concorrenza e da giustificare un’ingerenza nella sfera di attività privata di tale impresa e, dall’altro, al giudice dell’Unione di controllare, se del caso, la sufficienza di tali indizi a tale riguardo.

Sulla prima censura, vertente sull’imprecisione della decisione di accertamento quanto alla delimitazione dei prodotti interessati e della portata geografica della presunta infrazione

- 41 Come esposto ai precedenti punti 3 e 5, la Commissione ha dichiarato nella decisione di accertamento che la propria indagine aveva ad oggetto «la vendita di cavi elettrici e forniture collegate, tra cui, fra l’altro, cavi elettrici sottomarini ad alto voltaggio e, in certi casi, cavi elettrici sotterranei ad alto voltaggio».
- 42 Anzitutto, risulta dalla delimitazione dell’oggetto dell’indagine menzionata al punto precedente che la decisione di accertamento riguardava l’insieme dei cavi elettrici nonché l’insieme delle forniture collegate all’utilizzo o all’installazione di tali cavi. Infatti, l’espressione «tra cui, fra l’altro» nonché l’espressione «e, in certi casi», utilizzate dalla Commissione nel delimitare l’oggetto dell’indagine, mostrano che i cavi sottomarini ad alto voltaggio e i cavi sotterranei ad alto voltaggio sono citati soltanto quali esempi di una categoria di prodotti più ampia, come del resto ha confermato la Commissione nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento del 13 settembre 2011, nonché in udienza.
- 43 L’espressione «cavi elettrici» potrebbe corrispondere a qualsiasi tipo di cavo utilizzato per la trasmissione di energia elettrica. Inoltre, la decisione di accertamento non precisa i

prodotti riconducibili alla categoria delle «forniture collegate». Come affermano le ricorrenti, detta decisione riguarda dunque un numero molto elevato di prodotti. Prodotti tanto diversi come i cavi telefonici, i cavi elettrici ad alto voltaggio, i cavi di distribuzione dell'energia elettrica per uso domestico oppure il cablaggio per elettrodomestici potrebbero essere compresi nella categoria generale dei «cavi elettrici». Inoltre, prodotti quali i trasformatori, i commutatori o i contatori elettrici potrebbero rientrare nella categoria generale delle forniture collegate ai cavi elettrici.

- 44 Occorre poi constatare che, come affermano le ricorrenti, la Commissione non ha delimitato l'oggetto della propria indagine da un punto di vista geografico.
- 45 Dalle considerazioni di cui sopra risulta che la motivazione della decisione di accertamento potrebbe in pratica inglobare l'insieme delle attività delle ricorrenti relative ai cavi di conduzione dell'energia elettrica, anche se tali attività potevano rientrare in settori e mercati geografici molto diversi.
- 46 Orbene, si deve osservare che, facendo riferimento nella decisione di accertamento all'insieme dei cavi elettrici e all'insieme delle forniture collegate a tali cavi, e pur non avendo indicato la portata geografica della propria indagine, la Commissione ha adempiuto l'obbligo di circoscrivere l'oggetto dell'indagine medesima, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti.
- 47 Infatti, le espressioni utilizzate all'articolo 1 e nella motivazione della decisione di accertamento, anche se avrebbero potuto essere formulate in modo meno ambiguo, hanno tuttavia consentito alle ricorrenti di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione. Alle ricorrenti doveva essere chiaro che la decisione di accertamento non escludeva né i cavi elettrici diversi da quelli citati specificamente in tale decisione, né alcuno dei mercati geografici sui quali esse esercitavano la loro attività. Alle ricorrenti doveva anche essere chiaro che esse erano in linea di principio tenute a fornire alla Commissione qualsiasi informazione richiesta relativa a tutti i cavi elettrici e alle forniture normalmente commercializzate con tali cavi o destinate a un uso complementare. Dalla lettura della decisione di accertamento, le ricorrenti potevano concludere che qualsiasi opposizione da parte loro a che la Commissione ottenessesse o chiedesse loro di produrre documenti relativi a tali prodotti avrebbe potuto essere punita in forza dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003.
- 48 La decisione di accertamento delimita parimenti l'oggetto d'indagine riguardo al quale il Tribunale può controllare, se del caso, la sufficiente serietà degli indizi di cui la Commissione disponeva, al momento dell'adozione di tale decisione, per giustificare un'ingerenza nella sfera di attività privata delle ricorrenti riguardante l'insieme delle attività di queste ultime.
- 49 La precisione della decisione di accertamento quanto alla delimitazione dei prodotti interessati dall'accertamento medesimo non può – contrariamente a quanto affermato dalle ricorrenti – essere messa in discussione per il fatto che, in alcune decisioni adottate prima della suddetta decisione di accertamento, in particolare nella sua decisione del 19 luglio 2000, che dichiara la compatibilità di una concentrazione con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE (caso COMP/M.1882 – Pirelli/BICC) (GU 2003, L 70, pag. 35), la Commissione ha individuato vari mercati distinti dei prodotti interessati dall'indagine, ossia il mercato dei cavi ad altissimo e ad alto voltaggio, da un lato, e il mercato dei cavi a basso e medio voltaggio, dall'altro. Infatti, la Commissione era tenuta a definire precisamente i mercati interessati dall'operazione di concentrazione all'origine di tale decisione, adottata ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di

concentrazione tra imprese (GU L 395, pag. 1), come modificato all'epoca dell'adozione della citata decisione, giacché essa era tenuta ad esaminare, conformemente a tale disposizione, se l'operazione in questione potesse creare o rafforzare una posizione dominante atta ad ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso. Per contro, come indicato al precedente punto 39, la Commissione non è tenuta a delimitare con precisione il mercato interessato dalla sua indagine nell'ambito di una decisione adottata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003.

50 Inoltre, nulla impedisce di ritenere che una sola infrazione al diritto della concorrenza oppure infrazioni collegate possano provocare effetti su mercati di prodotti distinti ed essere sottoposte, quanto meno nella fase dell'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, ad una medesima indagine della Commissione.

51 Infine, la questione se gli ispettori abbiano proceduto, come affermano le ricorrenti, a una «fishing expedition» dipende dalla sufficienza degli indizi di cui la Commissione disponeva al momento dell'adozione della decisione di accertamento per giustificare un'ingerenza nella sfera di attività privata delle ricorrenti relativa all'insieme dei cavi elettrici, e deve dunque essere esaminata nell'ambito della terza censura.

52 La prima censura deve, quindi, essere respinta.

Sulla seconda censura, vertente sul fatto che la Commissione non avrebbe soddisfatto l'obbligo ad essa incombente di precisare gli indizi che intendeva verificare

53 Le ricorrenti ricordano che, in forza della giurisprudenza citata supra al punto 37, spettava alla Commissione precisare chiaramente nella decisione di accertamento le supposizioni che intendeva verificare. Orbene, la Commissione si sarebbe limitata ad accennare ad alcune «informazioni» in suo possesso, impedendo così alle ricorrenti di individuare l'ambito nel quale gli ispettori avrebbero svolto le loro ricerche e di esercitare a pieno i propri diritti della difesa.

54 La Commissione sostiene che tale censura è infondata.

55 A tal proposito, si deve osservare che, come giustamente afferma la Commissione, essa ha descritto nella decisione di accertamento la natura dell'infrazione oggetto della sua indagine (pratiche aventi ad oggetto la turbativa di gare d'appalto, la spartizione di clienti nonché lo scambio illecito di informazioni commercialmente sensibili), le modalità con cui l'infrazione sarebbe stata perpetrata (riunioni e contatti bilaterali, soprattutto telefonici), il periodo dell'infrazione (almeno a partire dal 2001 e fino alla data dell'accertamento), e ha persino effettuato una prima valutazione della gravità dell'infrazione.

56 Occorre dunque considerare che la Commissione ha soddisfatto l'obbligo ad essa incombente, derivante dalla giurisprudenza citata supra al punto 37, di precisare le supposizioni che intendeva verificare. Conseguentemente, la seconda censura deve essere respinta.

Sulla terza censura, vertente sul fatto che soltanto nel settore dei cavi elettrici ad alto voltaggio la Commissione disponeva di indizi sufficientemente seri che consentissero di sospettare l'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza da parte delle ricorrenti

57 Nel ricorso e nella memoria di replica, le ricorrenti affermano in sostanza che l'adozione della decisione di accertamento è stata arbitraria e che l'oggetto dell'indagine delimitato dalla Commissione in tale decisione comprendeva settori per i quali essa non disponeva di informazioni precise che giustificassero un accertamento. Da ciò le ricorrenti traggono la

conclusione che l'accertamento poteva essere considerato una «fishing expedition», anche se esse non hanno identificato i settori per i quali, a loro dire, la Commissione non disponeva di informazioni precise.

- 58 In udienza, le ricorrenti hanno precisato che la Commissione disponeva unicamente di informazioni riguardanti un eventuale comportamento anticoncorrenziale nel settore dei cavi ad alto voltaggio.
- 59 La Commissione sostiene che essa disponeva di indizi sufficientemente seri per ordinare un accertamento riguardante l'insieme dei cavi elettrici e le forniture collegate a detti cavi.
- 60 A tale riguardo, in primo luogo, occorre osservare che le facoltà di indagine della Commissione sarebbero inutili se essa dovesse limitarsi a chiedere la produzione di documenti che già in partenza sarebbe in grado di identificare con precisione. Tale diritto implica, invece, la facoltà di ricercare elementi di informazione diversi ancora ignoti o non completamente identificati. Senza siffatta facoltà sarebbe impossibile per la Commissione acquisire gli elementi di informazione necessari all'accertamento qualora essa si trovasse di fronte a un rifiuto di collaborazione o a un atteggiamento ostruzionistico da parte delle imprese interessate (sentenza Hoechst/Commissione, cit. supra al punto 36, punto 27; sentenza del Tribunale dell'11 dicembre 2003, Ventouris/Commissione, T-59/99, Racc. pag. II-5257, punto 122).
- 61 In secondo luogo, l'esercizio di tale facoltà di ricercare elementi di informazione diversi ancora ignoti o non completamente identificati consente alla Commissione di esaminare taluni documenti di natura professionale dell'impresa destinataria di una decisione adottata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, pur ignorando se essi attengano alle attività cui fa riferimento la decisione stessa, al fine di verificare tale attinenza e di evitare che l'impresa in questione nasconde a detta istituzione elementi probatori pertinenti ai fini dell'indagine con il pretesto che essi non rientrano nell'oggetto di quest'ultima.
- 62 Tuttavia, malgrado le considerazioni di cui sopra, quando la Commissione effettua un accertamento nei locali di un'impresa ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, essa è tenuta a limitare le proprie ricerche alle attività di tale impresa relative ai settori indicati nella decisione che ordina l'accertamento e, dunque, una volta constatato, a seguito di esame, che un documento o un'informazione non attiene a tali attività, ad astenersi dall'utilizzarlo ai fini della propria indagine.
- 63 Infatti, se la Commissione non fosse soggetta a tale limitazione, anzitutto essa avrebbe in pratica la possibilità – ogni volta che possiede un indizio legittimamente il sospetto che un'impresa abbia commesso un'infrazione alle regole di concorrenza in un ambito preciso delle sue attività – di effettuare un accertamento riguardante l'insieme di tali attività e avente come fine ultimo di scoprire l'esistenza di qualsiasi infrazione alle regole suddette che tale impresa possa aver commesso, il che è in contrasto con la tutela della sfera di attività privata delle persone giuridiche garantita quale diritto fondamentale in una società democratica.
- 64 Inoltre, l'obbligo della Commissione di indicare lo scopo e l'oggetto dell'accertamento nelle decisioni adottate ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 avrebbe una finalità puramente formale se fosse definito come suggerisce la Commissione. La giurisprudenza secondo cui detto obbligo mira, segnatamente, a consentire alle imprese interessate di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione risulterebbe violata, in quanto tale obbligo si estenderebbe sistematicamente all'insieme delle attività delle imprese in questione.

- 65 Occorre dunque considerare che, nel caso di specie, la Commissione, per adottare la decisione di accertamento, aveva l’obbligo di disporre di indizi sufficientemente seri giustificanti la realizzazione di un accertamento presso i locali delle ricorrenti e riguardanti l’insieme delle attività di queste ultime relative ai cavi elettrici e alle forniture collegate a tali cavi.
- 66 Nel ricorso e nella memoria di replica, le ricorrenti si fondano su due indizi per suffragare la loro affermazione secondo cui l’oggetto dell’indagine delimitato dalla Commissione nella decisione di accertamento comprendeva settori riguardo ai quali essa non disponeva di informazioni precise, ossia il comportamento degli ispettori durante l’accertamento e l’esistenza di differenze molto importanti tra i vari prodotti contemplati dalla decisione di accertamento. Infatti, la Commissione si sarebbe interessata a taluni dipendenti che lavoravano in settori precisi e l’oggetto dell’indagine delimitato dalla Commissione includerebbe prodotti talmente diversi che non sarebbe ragionevole ritenerli idonei a costituire l’oggetto di una medesima indagine.
- 67 Occorre notare che, alla data del deposito del ricorso presso la cancelleria del Tribunale, le ricorrenti non avevano avuto accesso agli indizi a disposizione della Commissione al momento dell’adozione della decisione di accertamento e sui quali si fondavano i suoi sospetti. Inoltre, la Commissione non era obbligata a comunicare loro tali indizi (v., in tal senso, sentenza Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, cit. supra al punto 34, punti 45 e 51).
- 68 Ciò considerato, non si può fare obbligo alle ricorrenti di fornire, oltre agli indizi di cui al precedente punto 66, elementi di prova a sostegno della loro affermazione secondo cui la Commissione non disponeva di informazioni riguardanti un eventuale comportamento anticoncorrenziale in tutti i settori contemplati dalla decisione di accertamento.
- 69 Infatti, un tale obbligo implicherebbe in pratica che un’impresa destinataria di una decisione adottata ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 non sarebbe in grado di mettere in discussione il carattere sufficientemente serio degli indizi di cui la Commissione disponeva per adottare tale decisione, il che impedirebbe al Tribunale di verificare che la decisione stessa non abbia natura arbitraria.
- 70 Occorre dunque concludere che, per lo meno quando le imprese destinatarie di una decisione adottata ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 presentano, come nel caso di specie, taluni elementi che mettono in dubbio il carattere sufficientemente serio degli indizi di cui la Commissione disponeva per adottare una tale decisione, il giudice dell’Unione deve esaminare tali indizi e controllare la loro sufficiente serietà.
- 71 Nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento del 13 settembre 2011, la Commissione ha reso noti al Tribunale gli indizi di cui disponeva prima dell’adozione della decisione di accertamento che, a suo dire, giustificavano l’ordine di accertamento nei locali delle ricorrenti riguardante l’insieme dei cavi elettrici.
- 72 A tal proposito la Commissione ha indicato, anzitutto, che un concorrente delle ricorrenti (in prosieguo: il «richiedente l’immunità») l’aveva informata oralmente il 21 novembre 2008, nell’ambito del programma di clemenza predisposto dalla comunicazione della Commissione dell’8 dicembre 2006 relativa all’immunità dalle ammende o alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese (GU C 298, pag. 17), dell’esistenza di un’intesa avente ad oggetto i cavi ad alto voltaggio sotterranei e sottomarini alla quale le ricorrenti avrebbero partecipato (in prosieguo: la «presunta intesa»), nonché dell’esistenza di un «accordo [riservato] (1) sui contratti riguardanti i cavi elettrici a medio voltaggio».

Quest’ultimo accordo, detto [riservato], sarebbe stato notificato il [riservato] al Bundeskartellamt (Ufficio federale tedesco per i cartelli). Infine, il [riservato] avrebbe sostituito un «accordo [riservato]» anteriore, denominato [riservato], notificato nel [riservato] al Bundeskartellamt.

- 73 La Commissione ha allegato alla sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento del 13 settembre 2011 una copia di due versioni degli anni [riservato] dell’[riservato] nonché una copia del [riservato].
- 74 La Commissione ha poi fatto osservare che l’accertamento non poteva limitarsi ai cavi ad alto voltaggio in quanto:
- il [riservato] verteva su cavi elettrici a medio voltaggio [riservato] e l’[riservato] verteva su cavi destinati a voltaggi che potevano scendere fino a [riservato];
  - il richiedente l’immunità [riservato] non era più in grado di appurare [riservato] se [riservato] si fosse verificato un comportamento collusivo in relazione ai cavi elettrici a medio voltaggio;
  - precedenti indagini svolte dalla Commissione in materia di controllo delle concentrazioni avevano confermato l’assenza di una differenziazione chiara e definitiva tra i cavi elettrici ad alto, medio e basso voltaggio [decisione della Commissione del 19 luglio 2000 (caso COMP/M.1882 – Pirelli/BICC), punti 14–32 (v. supra, punto 49); decisione della Commissione del 5 luglio 2005 (caso COMP/M.3836 – Goldman Sachs/Pirelli Cavi e Sistemi Energia/Pirelli Cavi e Sistemi Telecom), punti 12 e 13; decisione della Commissione del 6 gennaio 2006 (caso COMP/M.4050 – Goldman Sachs/Cinven/Ahlsell)].
- 75 In udienza, la Commissione ha completato la propria risposta alle misure di organizzazione del procedimento del 13 settembre 2011 in ordine a tale punto. Essa ha affermato che, secondo le informazioni che le erano state trasmesse il 21 novembre 2008 dal richiedente l’immunità, la presunta intesa esisteva almeno dal 2001 ed era stata organizzata in prosecuzione dell’[riservato]. Del resto, il richiedente l’immunità l’avrebbe informata del fatto che esso non poteva garantire che la suddetta intesa non riguardasse cavi diversi dai cavi sotterranei e sottomarini ad alto voltaggio, [riservato]. Per questi motivi, la Commissione avrebbe potuto sospettare l’esistenza di un’infrazione all’articolo 81 CE riguardante tutti i cavi elettrici.
- 76 Sempre nel corso dell’udienza, le ricorrenti hanno dichiarato che, dopo il deposito della memoria di replica, esse avevano avuto accesso al fascicolo amministrativo della Commissione, comprendente l’[riservato], il [riservato] e la dichiarazione orale del richiedente l’immunità del 21 novembre 2008, e hanno affermato che la Commissione non poteva sospettare sulla base di tali documenti che la presunta intesa riguardasse l’insieme dei cavi elettrici. Infatti, da un lato, tali documenti erano molto datati e riguardavano accordi [riservato] notificati a un’autorità garante della concorrenza e dalla stessa autorizzati. Dall’altro, il richiedente l’immunità avrebbe precisato che non era a conoscenza dell’esistenza di alcuna infrazione al diritto della concorrenza riguardante i cavi a basso o medio voltaggio.
- 77 Il Tribunale ha ritenuto necessaria l’acquisizione agli atti della dichiarazione del richiedente l’immunità al fine di poter esaminare la sufficiente serietà degli indizi di cui la Commissione disponeva. Come suggerito dalla stessa Commissione nell’ambito della sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento del 13 settembre 2011, una copia di tale dichiarazione le è stata richiesta con il mezzo istruttorio indicato supra al punto 16. Le osservazioni che le parti – una volta che le ricorrenti hanno potuto consultare tale

dichiarazione presso la cancelleria del Tribunale – hanno presentato in merito alla sufficiente serietà degli elementi di cui la Commissione disponeva non sono sostanzialmente diverse da quelle che esse avevano presentato in udienza.

- 78 Infine, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento del 21 dicembre 2011, il Tribunale ha chiesto alla Commissione di indicare i passaggi delle versioni dell'[*riservato*] e del [*riservato*] che essa aveva comunicato al Tribunale che, di per sé soli o unitamente alla dichiarazione orale del 21 novembre 2008 del richiedente l'immunità, erano all'origine dei suoi sospetti riguardanti l'insieme dei cavi elettrici prima dell'adozione della decisione di accertamento.
- 79 Occorre anzitutto rilevare che i passaggi indicati dalla Commissione in risposta a tale domanda, letti alla luce delle versioni dell'[*riservato*] e del [*riservato*] acquisite agli atti nonché delle osservazioni che la Commissione ha presentato su tali accordi, mostrano che [*riservato*] vari produttori comunitari avevano concluso accordi, notificati al Bundeskartellamt, concernenti la commercializzazione al di fuori del mercato comune di una grande varietà di cavi elettrici ad alto, medio e basso voltaggio.
- 80 Tali accordi erano: [*riservato*].
- 81 Come affermato in sostanza dalla Commissione, l'[*riservato*] e il [*riservato*], gli unici tra gli accordi in questione che non erano circoscritti ai cavi sottomarini o sotterranei ad alto voltaggio, erano accordi che prevedevano [*riservato*]. [*riservato*].
- 82 Tuttavia, l'esistenza dell'[*riservato*] e del [*riservato*], che sono accordi di vecchia data, pubblici, notificati all'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro e, in linea di principio, compatibili con le regole di concorrenza dell'Unione, non costituisce, in sé, un indizio sufficientemente serio del fatto che alcuni firmatari di tali accordi abbiano successivamente concluso con altri produttori accordi segreti contrari alle suddette regole e riguardanti i medesimi prodotti.
- 83 A tal riguardo occorre notare che nessun elemento versato in atti consente di associare la presunta intesa all'[*riservato*] o al [*riservato*], contrariamente a quanto asserito dalla Commissione in udienza. Neppure dai documenti che la Commissione ha fornito al Tribunale risulta che la presunta intesa sia stata organizzata in prosecuzione dei suddetti accordi.
- 84 Per contro, in primo luogo, risulta dagli atti di causa, [*riservato*].
- 85 In secondo luogo, [*riservato*] il richiedente l'immunità [*riservato*] aveva chiaramente affermato nella sua dichiarazione del 21 novembre 2008 [*riservato*].
- 86 In terzo luogo, dagli atti risulta che [*riservato*].
- 87 Va poi rilevato che, tra le decisioni in materia di controllo delle concentrazioni che, secondo la Commissione, dimostrano come non esista una chiara differenziazione tra i cavi elettrici in funzione del loro voltaggio, figura la decisione Pirelli/BICC (v. supra, punto 49). Orbene, al punto 32 di tale decisione, la Commissione, contrariamente a quanto affermato nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento del 20 settembre 2011, ha dichiarato quanto segue:
- «[L]a produzione e la vendita di cavi [a basso e medio voltaggio], da un lato, e di cavi [ad alto e altissimo voltaggio], dall'altro, costituiscono mercati distinti. In primo luogo, tali prodotti non sono sostituibili sul versante della domanda. In secondo luogo, i costi e i tempi

necessari per passare dalla produzione di gamme di [voltaggio] inferiori a quella di gamme di [voltaggio] superiori sono considerevoli. In terzo luogo, la sostituibilità limitata sul versante dell'offerta non produce un effetto equivalente a quello della sostituzione (assente) sul versante della domanda (...). Infine, occorre operare una distinzione tra [le gamme di voltaggio basso e medio], da un lato, e le gamme di [voltaggio] più alte ([alto e altissimo voltaggio]), dall'altro, alla luce delle differenti condizioni di concorrenza che regolano l'offerta e la domanda di tali prodotti. La Commissione ritiene tuttavia che non sussistano elementi sufficienti per sostenere che i cavi a olio fluido ad altissim[o] [voltaggio] costituiscano un mercato del prodotto distinto da quello dei cavi [ad altissimo voltaggio] fabbricati utilizzando altre tecniche (principalmente [estrusione di polietilene reticolato]), dal momento che tutti i produttori e la grande maggioranza degli acquirenti europei considerano tali tipi di cavi intercambiabili».

- 88 Risulta dunque da tale decisione che, contrariamente a quanto affermato nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento del 13 settembre 2011, la Commissione era giunta alla conclusione, prima dell'adozione della decisione di accertamento, che esistevano differenze significative tra i cavi ad alto, medio e basso voltaggio.
- 89 Alla luce di tali fatti, occorre considerare che la Commissione non ha dimostrato che essa disponeva di indizi sufficientemente seri per ordinare un accertamento riguardante l'insieme dei cavi elettrici e le forniture collegate a tali cavi.
- 90 Al contrario, occorre considerare che la Commissione disponeva, prima dell'adozione della decisione di accertamento, di indizi sufficientemente seri per ordinare un accertamento riguardante i cavi elettrici sottomarini e sotterranei ad alto voltaggio e le forniture collegate a tali cavi.
- 91 Occorre dunque accogliere la presente censura nei limiti in cui riguarda i cavi elettrici diversi dai cavi sottomarini e sotterranei ad alto voltaggio nonché le forniture collegate a tali altri cavi. Essa deve essere respinta quanto al resto.
- 92 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre accogliere la domanda di annullamento della decisione di accertamento, nei limiti in cui riguarda i cavi elettrici diversi dai cavi sottomarini e sotterranei ad alto voltaggio nonché le forniture collegate a tali altri cavi, e respingere detta domanda quanto al resto.

*Sulla ricevibilità della domanda di annullamento dell'atto controverso*

- 93 Secondo giurisprudenza costante, costituiscono atti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 230 CE i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (sentenze della Corte dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, Racc. pag. 2639, punto 9, e del Tribunale del 18 dicembre 1992, Cimenteries CBR e a./Commissione, da T-10/92 a T-12/92 e T-15/92, Racc. pag. II-2667, punto 28).
- 94 Pertanto, in linea di principio, i provvedimenti intermedi intesi alla preparazione della decisione finale non costituiscono atti impugnabili. Tuttavia dalla giurisprudenza risulta che gli atti adottati nel corso della fase preparatoria, i quali costituiscono di per sé il momento conclusivo di un procedimento speciale distinto da quello destinato a consentire alla Commissione l'adozione di una decisione nel merito e che producono effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, costituiscono anch'essi atti impugnabili (sentenza IBM/Commissione, cit. supra al punto 93, punti 10 e 11, e sentenza del Tribunale del 7

giugno 2006, Österreichische Postsparkasse e Bank für Arbeit und Wirtschaft/Commissione, T-213/01 e T-214/01, Racc. pag. II-1601, punto 65).

- 95 La Commissione sostiene che la domanda di annullamento dell'atto controverso è irricevibile. Si tratterebbe di un atto di esecuzione della decisione di accertamento che non modificherebbe in misura rilevante la situazione giuridica delle ricorrenti.
- 96 Le ricorrenti affermano che l'atto controverso è una decisione autonoma, tacitamente assunta ed atta a incidere irreversibilmente sul loro diritto a che l'accertamento sia effettuato, conformemente alle regole di cui al regolamento n. 1/2003, presso i loro locali, entro un determinato periodo di tempo e in modo tale da consentire l'acquisizione dei soli documenti pertinenti all'indagine.
- 97 Anzitutto, va rilevato che l'atto controverso è un provvedimento intermedio il cui unico obiettivo è di preparare l'adozione da parte della Commissione di una decisione finale in applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, CE. In forza di tale atto, la Commissione ha estratto copia di alcuni file informatici che erano stati trovati nel corso dell'accertamento al fine di accertare la sussistenza e la portata di una situazione di fatto e di diritto in merito alla quale essa disponeva già di informazioni – ossia la presunta intesa – in vista della preparazione, se del caso, di una decisione finale relativa a tale situazione.
- 98 Risulta poi dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 1/2003 che il prelievo in qualunque forma di copie o estratti di documenti professionali, qualsiasi sia il supporto, dell'impresa interessata da un accertamento ordinato ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del medesimo regolamento costituisce una misura di esecuzione della decisione in forza della quale l'accertamento è stata ordinato. La stessa decisione di accertamento prevedeva che le ricorrenti dovessero autorizzare gli ispettori a copiare tali documenti professionali (v. supra, punto 3).
- 99 Qualsiasi accertamento ordinato in forza dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 implica una selezione di documenti da esaminare e, se del caso, da copiare. Orbene, è in forza della decisione che ordina l'accertamento che tali imprese sono tenute ad autorizzare la Commissione a copiare i documenti di cui trattasi, e non in forza di un altro atto distinto adottato nel corso dell'accertamento.
- 100 Il raffronto tra l'articolo 18, paragrafo 3, e l'articolo 20, paragrafo 2, lettere c) ed e), del regolamento n. 1/2003 consente altresì di affermare che la copia di documenti effettuata nel corso degli accertamenti costituisce una misura di esecuzione delle decisioni che li dispongono.
- 101 Infatti, l'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 prevede che le richieste di informazioni rivolte alle imprese ai sensi di tale disposizione possano costituire oggetto di un ricorso autonomo. Nulla invece si dice nel regolamento n. 1/2003 riguardo alle spiegazioni richieste nel corso degli accertamenti e alla copia di documenti effettuata nel corso degli stessi.
- 102 Occorre dunque constatare che la copia di ciascun documento effettuata nel corso di un accertamento non può essere considerata un atto scindibile dalla decisione in forza della quale l'accertamento è stato ordinato, bensì va ritenuta una misura di esecuzione di tale decisione.
- 103 Infine, occorre sottolineare che la Commissione non potrebbe sanzionare le ricorrenti, a motivo di un loro rifiuto di consentirle la copia dei documenti in questione, senza adottare una decisione ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1/2003.

Tale decisione, distinta dalla decisione di accertamento nonché dalla decisione finale adottata in applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, CE, potrebbe essere oggetto di un ricorso nell'ambito del quale il Tribunale sarebbe chiamato a valutare se la copia dei documenti in questione in applicazione dell'atto controverso sia stata illegittimamente effettuata, come affermano le ricorrenti.

- 104 Per suffragare la tesi da loro sostenuta secondo la quale l'atto controverso produce effetti giuridici vincolanti atti a incidere sui loro interessi modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica, le ricorrenti richiamano la sentenza della Corte del 18 maggio 1982, AM & S Europe/Commissione (155/79, Racc. pag. 1575), e la sentenza del Tribunale del 17 settembre 2007, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione (T-125/03 e T-253/03, Racc. pag. II-3523).
- 105 A tal riguardo, va rilevato che le parti ricorrenti nelle cause all'origine delle sentenze indicate al punto precedente avevano sostenuto dinanzi alla Commissione che alcuni documenti che quest'ultima aveva chiesto loro di produrre nel corso di un accertamento ordinato ai sensi del regolamento n. 17 del Consiglio, del 6 febbraio 1962, primo regolamento d'applicazione degli articoli [81 CE] e [82 CE] (GU 1962, n. 13, pag. 204), o in seguito allo stesso, beneficiavano della tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocati e clienti. È in tale contesto che il giudice ha ritenuto che la decisione con cui la Commissione rigettava la richiesta di tutela dei documenti in questione producesse effetti giuridici nei confronti delle imprese interessate, in quanto essa negava il beneficio di una tutela prevista dal diritto comunitario e rivestiva un carattere definitivo e indipendente dalla decisione finale recante constatazione di un'infrazione alle regole di concorrenza (sentenza Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione, cit. supra al punto 104, punto 46; v. altresì, in tal senso, sentenza AM & S Europe/Commissione, cit. supra al punto 104, punti 27 e 29–32).
- 106 Orbene, le ricorrenti non hanno fatto valere al momento dell'adozione dell'atto controverso che i documenti copiati dalla Commissione in forza di tale atto beneficiavano di una tutela prevista dal diritto dell'Unione simile a quella conferita alla riservatezza delle comunicazioni tra avvocati e clienti. Pertanto, quando ha deciso di copiare tali documenti, la Commissione non ha adottato una decisione che negava alle ricorrenti il beneficio di tale tutela.
- 107 Infatti, occorre ricordare che le ricorrenti hanno conservato gli originali dei documenti copiati durante l'accertamento, o in formato cartaceo o in formato elettronico, e sono in grado di conoscere la natura e il contenuto di tali documenti. Nonostante ciò, le ricorrenti non hanno indicato documenti precisi o parti di documenti che beneficerebbero di una tutela prevista dal diritto dell'Unione. Le ricorrenti si limitano a sostenere che la Commissione non aveva il diritto di copiare tali documenti al fine di esaminarli successivamente nei propri uffici. Secondo le ricorrenti, essi avrebbero dovuto essere esaminati nei loro locali, dato che la Commissione poteva prendere una copia dei soli documenti rilevanti per l'indagine. Occorre dunque constatare che le ricorrenti non addebitano alla Commissione di aver consultato o copiato alcuni documenti precisi tutelati, bensì di averli esaminati nei suoi uffici a Bruxelles anziché nei loro locali e di averli conservati fino al momento dell'esame.
- 108 Da quanto precede risulta che l'atto controverso non può essere considerato un atto impugnabile. La legittimità di detto atto potrebbe essere esaminata unicamente – oltre che nell'ambito di un ricorso di annullamento proposto avverso la decisione di imporre una sanzione menzionata supra al punto 103 – nell'ambito di un eventuale ricorso proposto avverso la decisione finale adottata dalla Commissione in applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, CE. Infatti, il controllo giurisdizionale sulle condizioni in cui è stato effettuato

un accertamento rientra nell’ambito di un ricorso di annullamento proposto, all’occorrenza, avverso la decisione finale adottata dalla Commissione in applicazione di detta disposizione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 20 aprile 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione, da T-305/94 a T-307/94, da T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 e T-335/94, Racc. pag. II-931, punti 413 e 414).

- 109 Peraltro, se le ricorrenti ritengono che l’atto controverso sia illegittimo e abbia causato loro un danno tale da far sorgere la responsabilità dell’Unione, possono presentare nei confronti della Commissione un ricorso per responsabilità extracontrattuale. Un siffatto ricorso non fa parte del sistema di controllo della validità degli atti dell’Unione che producono effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi della parte ricorrente, ma è esperibile quando una parte abbia subito un danno dovuto al comportamento illegittimo di un’istituzione (v., in tal senso, sentenza della Corte del 12 settembre 2006, Reynolds Tobacco e a./Commissione, C-131/03 P, Racc. pag. I-7795, punti 82 e 83).
- 110 La domanda di annullamento dell’atto controverso deve dunque essere dichiarata irricevibile.

*Sui capi terzo, quarto e quinto delle conclusioni*

- 111 Come indicato supra al punto 24, con i capi terzo, quarto e quinto delle loro conclusioni le ricorrenti chiedono che il Tribunale effettui una dichiarazione oppure emetta ingiunzioni nei confronti della Commissione. Orbene, come giustamente affermato dalla Commissione, nell’ambito del controllo di legittimità fondato sull’articolo 230 CE il Tribunale non è competente a pronunciare sentenze dichiarative (v., in tal senso, ordinanza della Corte del 9 dicembre 2003, Italia/Commissione, C-224/03, Racc. pag. I-14751, punti 20-22) o ad emettere ingiunzioni, anche qualora queste riguardino le modalità di esecuzione delle sue sentenze (ordinanza della Corte del 26 ottobre 1995, Pevasa e Inpesca/Commissione, C-199/94 P e C-200/94 P, Racc. pag. I-3709, punto 24). I capi terzo, quarto e quinto delle conclusioni delle ricorrenti devono dunque essere dichiarati manifestamente irricevibili (v., in tal senso, sentenza del Tribunale del 4 febbraio 2009, Omya/Commissione, T-145/06, Racc. pag. II-145, punto 23).
- 112 Da tutte le suesposte considerazioni consegue che la decisione di accertamento deve essere annullata nella parte in cui riguarda i cavi elettrici diversi dai cavi elettrici sottomarini e sotterranei ad alto voltaggio nonché le forniture collegate a tali altri cavi. Il ricorso va respinto quanto al resto.

**Sulle spese**

- 113 Ai sensi dell’articolo 87, paragrafo 3, primo comma, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.
- 114 Poiché le ricorrenti sono rimaste soccombenti per la parte essenziale delle conclusioni proposte, esse vanno condannate a sopportare, oltre alle proprie spese, la metà delle spese sostenute dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione C(2009) 92/2 della Commissione, del 9 gennaio 2009, che ingiunge alla Prysmian SpA e alle sue controllate dirette o indirette, tra cui la Prysmian Cavi e Sistemi Energia Srl, di sottoporsi ad un accertamento in applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE], è annullata nella parte in cui riguarda i cavi elettrici diversi dai cavi elettrici sottomarini e sotterranei ad alto voltaggio nonché le forniture collegate a tali altri cavi.**
- 2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) **La Prysmian e la Prysmian Cavi e Sistemi Energia sopporteranno le proprie spese nonché la metà delle spese sostenute dalla Commissione europea.**
- 4) **La Commissione sopporterà la metà delle proprie spese.**

Truchot

Martins Ribeiro

Kanninen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 novembre 2012.

Firme

#### Indice

Fatti

Procedimento e conclusioni delle parti

In diritto

Sulla domanda di annullamento della decisione di accertamento

Osservazioni preliminari

Sulla prima censura, vertente sull'imprecisione della decisione di accertamento quanto alla delimitazione dei prodotti interessati e della portata geografica della presunta infrazione

Sulla seconda censura, vertente sul fatto che la Commissione non avrebbe soddisfatto l'obbligo ad essa incombente di precisare gli indizi che intendeva verificare

Sulla terza censura, vertente sul fatto che soltanto nel settore dei cavi elettrici ad alto voltaggio la Commissione disponeva di indizi sufficientemente seri che consentissero di sospettare l'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza da parte delle ricorrenti

Sulla ricevibilità della domanda di annullamento dell'atto controverso

Sui capi terzo, quarto e quinto delle conclusioni

**Sulle spese**

---

\* Lingua processuale: l’italiano.

---

1 Dati riservati omessi.

€ 2,00