

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

20 giugno 2018 (*)

«Concorrenza – Procedimento amministrativo – Decisione che ordina un accertamento – Proporzionalità – Assenza di arbitrarietà – Obbligo di motivazione – Indizi sufficientemente seri – Certezza del diritto – Legittimo affidamento – Diritto al rispetto della vita privata – Diritti della difesa»

Nella causa T-325/16,

České dráhy, a.s., con sede in Praga (Repubblica ceca), rappresentata da K. Muzikář, J. Kindl e V. Kuča, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Rossi, A. Biolan, G. Meessen, P. Němečková e M. Šimerdová, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda basata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione C(2016) 2417 final della Commissione, del 18 aprile 2016, relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003, indirizzata alla České dráhy nonché a tutte le società che la medesima controlla direttamente o indirettamente, ordinando alle stesse di sottoporsi ad un accertamento (causa AT.40156 – Falcon),

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da A.M. Collins, presidente, R. Barents e J. Passer (relatore), giudici,

cancelliere: L. Grzegorzcyk, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 ottobre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 La ricorrente, la České dráhy, a.s., è una società per azioni. Tale società è il vettore ferroviario nazionale ceco, di proprietà dello Stato ceco. Essa detiene una posizione dominante, segnatamente, nei mercati della fornitura di servizi di trasporto di persone e della fornitura di servizi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria nella Repubblica ceca.

Procedimento dinanzi all'autorità garante della concorrenza ceca

- 2 Nel 2011 e nel 2012 altri due vettori ferroviari, la RegioJet a.s. e la LEO Express a.s., hanno iniziato ad offrire servizi di trasporto ferroviario di persone sulla tratta tra Praga (Repubblica ceca) e Ostrava, una città situata nel nord-est della Repubblica ceca.
- 3 A partire dal 2011 il comportamento della ricorrente, sospettata di abusare della propria posizione dominante offrendo le sue prestazioni di trasporto ferroviario di persone in perdita, a prezzi predatori,

sulla tratta Praga-Ostrava, costituiva l'oggetto di un'indagine condotta dall'autorità garante per la concorrenza ceca, l'Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ufficio per la tutela della concorrenza, Repubblica ceca).

4 Il 24 gennaio 2012, in seguito ad un'indagine preliminare, l'autorità garante della concorrenza ceca ha avviato un procedimento amministrativo nei confronti della ricorrente, sulla base dell'articolo 11, paragrafo 1, del zákon č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže (legge n. 143/2001 sulla tutela della concorrenza).

5 Il 25 gennaio 2012 l'autorità garante della concorrenza ceca ha effettuato un accertamento presso i locali della ricorrente.

6 L'indagine condotta dall'autorità garante della concorrenza ceca era ancora in corso al momento dell'adozione della decisione che costituisce l'oggetto del presente ricorso.

Procedimento dinanzi ai tribunali cechi

7 In data imprecisata, le due concorrenti della ricorrente, la RegioJet e la LEO Express, hanno agito contro quest'ultima dinanzi ai giudici cechi per chiedere il risarcimento del danno ad esse causato dal presunto comportamento anticoncorrenziale della ricorrente sulla tratta Praga-Ostrava.

8 Con sentenza del 10 dicembre 2015, il Městský soud v Praze (Corte municipale di Praga, Repubblica ceca) ha respinto il ricorso della LEO Express. Quest'ultima ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Vrchní soud v Praze (Corte superiore di Praga, Repubblica ceca). Al momento dell'adozione della decisione oggetto del presente ricorso il suddetto procedimento era ancora in corso.

9 Alla stessa data, il Městský soud v Praze (Corte municipale di Praga) non aveva ancora statuito sul ricorso della RegioJet.

Indagine della Commissione

10 Il 18 aprile 2016 la Commissione ha adottato la decisione C(2016) 2417 final, relativa a un procedimento di applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003, indirizzata alla ricorrente e a tutte le società che la medesima controlla direttamente o indirettamente, ordinando alle stesse di sottoporsi ad un accertamento (causa AT.40156 – Falcon) (in prosieguo: la «decisione controversa»).

11 I considerando da 2 a 9 della decisione impugnata sono formulati come segue:

«(2) La Commissione europea (in prosieguo: la “Commissione”) ha ricevuto informazioni da cui risulta che la ricorrente ha una posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE, tra l'altro nei mercati della fornitura di servizi di trasporto di persone e della fornitura di servizi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria nella Repubblica ceca.

(3) La Commissione dispone di informazioni che lasciano presumere che la ricorrente può praticare prezzi sottocosto (predatory pricing) su certe tratte ferroviarie, in particolare (ma non esclusivamente) sulla tratta Praga-Ostrava. Tale comportamento potrebbe far parte di una strategia della ricorrente in contrasto con le regole sulla concorrenza, allo scopo di proteggere la propria posizione sul mercato della fornitura di servizi di trasporto di persone e di limitare lo sviluppo della concorrenza sul mercato.

(4) La Commissione ha ricevuto informazioni che lasciano presumere che l'asserita infrazione sia stata commessa almeno dal 2011, quando un concorrente privato ha iniziato a fornire servizi sulla tratta Praga-Ostrava, o persino prima, e che tale comportamento persiste.

(5) Il summenzionato comportamento, la cui esistenza è stata accertata, costituirebbe una o più infrazioni all'articolo 102 TFUE.

- (6) Tali asserite infrazioni sarebbero state commesse in gran segreto. La documentazione esistente relativa alle asserite infrazioni sarebbe limitata al minimo e sarebbe detenuta in luoghi e con modalità che ne faciliterebbero l'occultamento, la conservazione o la distruzione in caso di richiesta di informazioni o di controlli annunciati.
- (7) Per consentire alla Commissione di stabilire tutte le circostanze pertinenti relative ad eventuali infrazioni nonché il contesto in cui esse si verificano, occorre procedere a un accertamento nei locali della ricorrente ai sensi dell'articolo 20 del regolamento n. 1/2003. Al fine di garantire l'efficacia di tale accertamento, è necessario che esso sia effettuato senza avvertire preventivamente le società sospettate dell'infrazione.
- (8) Occorre pertanto adottare una decisione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, mediante la quale la ricorrente è invitata a sottoporsi all'accertamento, e comunicare tale decisione direttamente prima dell'accertamento.
- (9) La Commissione è consapevole del fatto che l'autorità garante della concorrenza competente dello Stato membro, l'Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (in prosieguo: l'«ÚOHS») ha avviato un procedimento amministrativo che concerne la medesima infrazione e ha effettuato un accertamento presso i locali della ricorrente nel 2012. La Commissione ha esaminato il relativo fascicolo dell'ÚOHS.»
- 12 L'articolo 1, comma 1, della decisione impugnata dispone quanto segue:
- «La presente decisione ingiunge alla [ricorrente], congiuntamente a tutte le società da essa direttamente o indirettamente controllate, di sottoporsi ad un accertamento concernente la sua eventuale partecipazione ad un'infrazione all'articolo 102 TFUE nel settore della prestazione di servizi di trasporto ferroviario di persone nella Repubblica ceca. L'infrazione include in particolare la pratica di prezzi sottocosto, in grado di limitare l'accesso dei terzi al mercato o il loro sviluppo sul mercato dei servizi di trasporto ferroviario di persone, nonché qualsiasi strategia avente il medesimo effetto».
- 13 Ai sensi dell'articolo 2 della decisione impugnata, «[l']accertamento [doveva] avere inizio il 26 aprile 2016 o poco dopo tale data».
- 14 L'articolo 3 della decisione impugnata precisa che «[l]a destinataria della presente decisione è [la ricorrente], congiuntamente a tutte le società che la medesima controlla direttamente o indirettamente[; la] decisione è comunicata alla [ricorrente] direttamente prima dell'accertamento, in applicazione dell'articolo 297, paragrafo 2, TFUE».
- 15 L'accertamento si è svolto tra il 26 e il 29 aprile 2016.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 16 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 giugno 2016, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 17 Ai sensi dell'articolo 89 del regolamento di procedura del Tribunale, quest'ultimo ha invitato la Commissione a produrre taluni documenti. La Commissione ha ottemperato a tale invito entro il termine impartito.
- 18 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 19 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;

- condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

20 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente solleva sei motivi, vertenti su:

- un carattere arbitrario e sproporzionato della decisione impugnata e dell'accertamento in questione (primo motivo);
- una violazione dell'obbligo di motivazione (secondo motivo);
- l'assenza di indizi sufficientemente seri che giustifichino l'adozione della decisione impugnata e la realizzazione dell'accertamento (terzo motivo);
- l'assenza di pregiudizio al commercio tra Stati membri e di posizione dominante della ricorrente sul mercato interno o in una parte sostanziale dello stesso (quarto motivo);
- una violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento (quinto motivo);
- una violazione dei diritti tutelati dagli articoli 7 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dagli articoli 6 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») (sesto motivo).

21 In via preliminare, occorre rilevare che, sebbene l'atto impugnato con il presente ricorso sia invero la decisione che ordina l'accertamento in questione e sebbene tutti i motivi sollevati dalla ricorrente siano volti esclusivamente all'annullamento di tale decisione, talune osservazioni e taluni argomenti da essa formulati nell'ambito della fase scritta si riferiscono, tuttavia, allo svolgimento dell'accertamento effettuato dalla Commissione in esecuzione della suddetta decisione. Ciò è testimoniato altresì dal modo in cui la ricorrente ha intitolato il primo e il terzo motivo di annullamento.

22 A tal proposito, va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, il modo in cui è stata applicata una decisione che ordina un accertamento non incide sulla legittimità di tale decisione (v. sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 49 e giurisprudenza ivi citata) e che un'impresa non può, quindi, far valere l'illegittimità da cui sarebbe viziato lo svolgimento di procedure di accertamento a sostegno di conclusioni dirette all'annullamento dell'atto in base al quale la Commissione ha svolto tale accertamento (v. sentenza del 17 settembre 2007, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione, T-125/03 e T-253/03, EU:T:2007:287, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

23 Ciò premesso, la ricorrente ha precisato all'udienza di non cercare di far valere l'illegittimità da cui sarebbe viziato lo svolgimento di procedure di accertamento a sostegno della sua domanda di annullamento della decisione impugnata. Le osservazioni e gli argomenti relativi allo svolgimento dell'accertamento in questione sarebbero destinati unicamente a servire da «ausilio all'interpretazione» dell'obiettivo sotteso alla decisione impugnata.

24 Pertanto, è da tale punto di vista che occorre valutare tali osservazioni e argomenti in sede di esame dei motivi di annullamento della decisione impugnata.

25 Occorre, inoltre, avviare tale esame analizzando il secondo e il terzo motivo, dato che la loro analisi può influire su quella degli altri motivi.

Sul secondo e terzo motivo, vertenti su una violazione dell'obbligo di motivazione e sull'assenza di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole sulla concorrenza

26 Con il terzo motivo, la ricorrente contesta innanzitutto alla Commissione di non aver menzionato, nella decisione impugnata, alcuna prova che facesse sospettare un'infrazione alle regole sulla

concorrenza.

- 27 In ogni caso, la ricorrente è convinta che, al momento dell'adozione della decisione impugnata, la Commissione non poteva disporre di prove serie (neppure indirette) che permettessero di sospettare un'infrazione alle regole sulla concorrenza. Al contrario, le prove raccolte nell'ambito del procedimento dinanzi all'autorità garante della concorrenza ceca, tra cui la perizia del sig. Krabec del 16 dicembre 2013 e quella dell'Univerzita Pardubice (università di Pardubice, Repubblica ceca) del 25 agosto 2015, deporrebbero a favore dell'assenza di comportamenti anticoncorrenziali della ricorrente. Inoltre, le stesse prove dimostrerebbero che i prezzi praticati dalla ricorrente sono stati in media più elevati di quelli delle sue concorrenti e che le sue entrate per la tratta Praga-Ostrava sono sempre state superiori ai costi variabili. L'assenza di indizi sufficientemente seri sarebbe corroborata dall'evoluzione della situazione sulla tratta Praga-Ostrava, caratterizzata da un elevato livello di concorrenza. È molto probabile, quindi, secondo la ricorrente, che la decisione impugnata fosse basata esclusivamente su una denuncia presentata da uno dei vettori concorrenti e non su una verifica adeguata della realtà dei fatti.
- 28 A tal proposito, la ricorrente chiede al Tribunale di procedere alla verifica materiale degli indizi di cui la Commissione disponeva alla data di adozione della decisione impugnata e di valutare in quale misura essa ha esaminato il fascicolo dell'autorità garante della concorrenza ceca.
- 29 Con il suo secondo motivo, la ricorrente sostiene che la decisione impugnata è insufficientemente motivata e delimita l'oggetto e lo scopo dell'accertamento in modo troppo ampio, coprendo così in pratica qualsiasi comportamento della ricorrente nel settore del trasporto ferroviario di persone nella Repubblica ceca.
- 30 L'oggetto dell'accertamento sarebbe definito, infatti, in modo troppo ampio sotto il profilo territoriale, temporale e materiale. Sotto il profilo territoriale, il considerando 3 della decisione impugnata riguarderebbe un'eventuale infrazione commessa, in particolare, sulla tratta Praga-Ostrava, ma non si limiterebbe ad essa. Sotto il profilo della delimitazione temporale, la formulazione utilizzata rinvierebbe certamente all'inizio del comportamento in esame nel 2011, senza escludere che la Commissione indaghi anche periodi precedenti nonché successivi. Sotto il profilo materiale, l'articolo 1 della decisione impugnata indicherebbe che la presunta violazione «comprende in particolare» la pratica di prezzi sottocosto, e quindi anche qualsiasi altra forma di violazione dell'articolo 102 TFUE. La Commissione, poi, non identificherebbe il mercato in questione.
- 31 La decisione impugnata, inoltre, non descriverebbe in concreto i fatti e le presunzioni che la Commissione intendeva verificare né riporterebbe indizi tali da giustificare i sospetti della stessa (per quanto riguarda quest'ultima censura, v. supra, punto 26).
- 32 In tal modo, la decisione impugnata avrebbe consentito alla Commissione di andare a «pesca di informazioni» e di interessarsi non solo ai documenti riguardanti l'arrivo dei vettori concorrenti sulla tratta Praga-Ostrava, ma anche ad altri documenti. In effetti, è su tali documenti sequestrati nel corso dell'accertamento di cui trattasi (Falcon), ma senza alcun rapporto con la tratta Praga-Ostrava, che la Commissione si sarebbe basata per ordinare un secondo accertamento (Twins), oggetto della causa iscritta a ruolo con il numero T-621/16, České dráhy/Commissione.
- 33 La Commissione chiede il rigetto di tali motivi.
- 34 In via preliminare, occorre ricordare che l'esigenza di una tutela nei confronti di interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di una persona, sia fisica sia giuridica, che siano arbitrari o sproporzionati rappresenta un principio generale del diritto dell'Unione europea (v. sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 Orbene, al fine di rispettare tale principio generale, una decisione di accertamento deve mirare a raccogliere la documentazione necessaria per accertare la verità e la portata di determinate situazioni di fatto e di diritto in merito alle quali la Commissione dispone già di informazioni, che costituiscono indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole sulla concorrenza (v.

sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).

- 36 In altre parole, il possesso di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole sulla concorrenza è condizione sine qua non perché la Commissione possa ordinare un accertamento ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1).
- 37 Analogamente, sempre nel rispetto di tale principio generale, i termini di una decisione che ordina un accertamento non devono andare oltre la portata dell'infrazione che può essere sospettata sulla base di tali indizi.
- 38 In linea di principio, la Commissione non è certamente tenuta a comunicare al destinatario di una siffatta decisione tutte le informazioni di cui sia in possesso quanto a presunte infrazioni, né a delimitare precisamente il mercato di cui trattasi, né a procedere a una rigorosa qualificazione giuridica delle infrazioni stesse, né a indicare il periodo durante il quale le infrazioni sarebbero state commesse (v. sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 170 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 Tuttavia, essa deve indicare, in maniera il più possibile precisa, gli indizi che intende verificare, vale a dire ciò che si ricerca e gli elementi che devono essere oggetto dell'accertamento. A tal fine la Commissione è tenuta altresì a evidenziare, in una decisione con cui ordini un accertamento, la descrizione delle caratteristiche essenziali dell'infrazione sospettata, indicando il mercato che si presume interessato e la natura delle sospettate restrizioni alla concorrenza, le spiegazioni quanto al modo in cui l'impresa interessata dall'accertamento è presumibilmente implicata nell'infrazione, nonché i poteri conferiti agli inquirenti dell'Unione (v. sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punti 170 e 171 e giurisprudenza ivi citata).
- 40 Peraltro, una motivazione eccessivamente succinta, vaga e generica e, sotto alcuni aspetti, ambigua, non può soddisfare i requisiti riguardanti la motivazione stabiliti dall'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, per giustificare una richiesta di informazioni che è intervenuta più di due anni dopo i primi accertamenti, quando la Commissione aveva già inviato numerose richieste di informazioni a imprese sospettate di aver partecipato a un'infrazione e vari mesi dopo la decisione di avvio del procedimento e la decisione controversa è stata, dunque, adottata in un momento in cui la Commissione disponeva già di informazioni che le avrebbero consentito di esporre con maggiore precisione i sospetti di infrazione che gravavano sulle imprese considerate (v., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2016, HeidelbergCement/Commissione, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punto 39).
- 41 In ogni caso, nei limiti in cui è la motivazione di una decisione di accertamento che delimita l'ambito dei poteri conferiti agli agenti della Commissione (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2015, Deutsche Bahn e a./Commissione, C-583/13 P, EU:C:2015:404, punto 60), il principio generale menzionato al precedente punto 34 osta a formulazioni, in una decisione di accertamento, che amplino tale ambito oltre quanto emerge da indizi sufficientemente seri di cui la Commissione dispone nel momento in cui adotta tale decisione.
- 42 Infatti, è in applicazione di tale principio generale che il Tribunale ha annullato la decisione di cui tratta la causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2012, Nexans France e Nexans/Commissione (T-135/09, EU:T:2012:596), nella parte in cui tale decisione riguardava cavi elettrici diversi dai cavi elettrici sottomarini e sotterranei ad alto voltaggio nonché le forniture collegate a tali altri cavi, e ciò dopo aver constatato che, sebbene, alla data di adozione di tale decisione, la Commissione disponeva 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, essa non disponeva, tuttavia, di indizi sufficientemente seri per ordinare un accertamento riguardante l'insieme

dei cavi elettrici e le forniture collegate a tali cavi (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2012, Nexans France e Nexans/Commissione, T-135/09, EU:T:2012:596, punti da 91 a 94).

- 43 Nel caso di specie, occorre pertanto determinare, da un lato, se la Commissione disponesse di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole sulla concorrenza da parte della ricorrente e, dall'altro, se l'ambito di accertamento definito dalla decisione impugnata si limitasse all'infrazione che la Commissione poteva sospettare sulla base di tali indizi.
- 44 A tale riguardo, innanzitutto, la ricorrente contesta alla Commissione di non aver menzionato, nella decisione impugnata, alcuna prova concreta in grado di confermare il sospetto di comportamento anticoncorrenziale addebitato.
- 45 Ciononostante, sebbene, al fine di dimostrare che l'accertamento è giustificato, la Commissione sia tenuta a evidenziare in maniera circostanziata, nella decisione con cui ordina un accertamento, di disporre di elementi e di indizi sostanziali gravi che la inducono a sospettare l'infrazione a carico dell'impresa interessata dall'accertamento (v. sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 172 e giurisprudenza ivi citata), non le si può imporre di indicare, al momento della fase di indagine preliminare, oltre alle presunte infrazioni che essa intende verificare, gli indizi, vale a dire gli elementi che la inducono a considerare l'ipotesi di una violazione dell'articolo 102 TFUE. In effetti, un obbligo del genere rimetterebbe in discussione l'equilibrio stabilito dalla giurisprudenza tra la tutela dell'efficacia dell'indagine e la tutela dei diritti della difesa dell'impresa interessata (sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 81).
- 46 Infatti, da un lato, la fase di indagine preliminare ha inizio dalla data in cui la Commissione, nell'esercizio dei poteri conferitile dagli articoli 18 e 20 del regolamento n. 1/2003, adotta misure che implicano la contestazione di aver commesso un'infrazione e che determinano importanti ripercussioni sulla situazione delle imprese sospettate. Dall'altro, è solo all'inizio della fase contraddittoria amministrativa che l'impresa interessata viene informata, mediante la comunicazione degli addebiti, di tutti gli elementi essenziali su cui si fonda la Commissione in tale fase del procedimento e che tale impresa dispone di un diritto di accesso al fascicolo al fine di garantire l'esercizio effettivo dei suoi diritti della difesa. Di conseguenza, è solo dopo l'invio della comunicazione degli addebiti che l'impresa interessata può pienamente avvalersi dei suoi diritti della difesa. Laddove tali diritti fossero estesi alla fase che precede l'invio della comunicazione degli addebiti, l'efficacia dell'indagine della Commissione risulterebbe compromessa, in quanto l'impresa interessata sarebbe in grado, già dalla fase d'indagine preliminare, di identificare le informazioni note alla Commissione e, pertanto, quelle che possono esserle ancora nascoste (sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).
- 47 Pertanto, non si può contestare alla Commissione di aver semplicemente rilevato, nella decisione impugnata, che essa disponeva di informazioni secondo le quali «la ricorrente [aveva] praticato prezzi sottocosto (predatory pricing) su tratte ferroviarie specifiche, in particolare (ma non esclusivamente) sulla tratta Praga-Ostrava» e «che tale asserita infrazione [era] stata commessa a partire almeno dal 2011, quando un concorrente privato [aveva] iniziato a fornire servizi sulla tratta Praga-Ostrava, o persino prima, e che tale comportamento persiste[va]».
- 48 Ciò detto, il giudice dell'Unione, se chiamato, come nella presente causa, ad effettuare un controllo di una decisione di accertamento al fine di verificare che essa non presenti carattere arbitrario, deve accertarsi della sussistenza di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole sulla concorrenza da parte dell'impresa interessata (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2012, Nexans France e Nexans/Commissione, T-135/09, EU:T:2012:596, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 A tal proposito, risulta dalla giurisprudenza che, per lo meno quando l'impresa destinataria di una decisione, adottata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, presenta 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 che essi siano sufficientemente seri (sentenza del 14 novembre 2012, Nexans France e Nexans/Commissione, T-135/09, EU:T:2012:596, punto 72).

50 Ciononostante, l'esame della sussistenza di indizi sufficientemente seri, in possesso della Commissione, che consentano di sospettare di un'infrazione alle regole sulla concorrenza prima dell'adozione di una decisione di accertamento, non costituisce l'unico motivo che consente al Tribunale di garantire l'assenza di arbitrarietà della predetta decisione (sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 87).

51 Infatti, il controllo della motivazione di una decisione consente altresì al giudice di garantire il rispetto del principio di tutela contro le azioni arbitrarie e sproporzionate, in quanto la predetta motivazione consente di evidenziare il carattere motivato dell'azione prevista all'interno delle imprese interessate (v. sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 89 e giurisprudenza ivi citata). Il Tribunale può concludere che una decisione di accertamento non è arbitraria, senza che sia necessario verificare materialmente il tenore degli indizi in possesso della Commissione alla data di adozione della stessa, laddove ritenga che le presunzioni che quest'ultima intende verificare e gli elementi in relazione ai quali deve essere svolto l'accertamento siano definiti con sufficiente precisione (sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 91).

52 Nel caso di specie, la Commissione ha indicato nella decisione impugnata quanto segue:

- in primo luogo, di disporre «di informazioni che lasciano presumere che [la ricorrente] [avrebbe potuto] praticare prezzi sottocosto (predatory pricing) su certe tratte ferroviarie, in particolare (ma non esclusivamente) sulla tratta Praga-Ostrava» (considerando 3 della decisione impugnata);
- in secondo luogo, di aver ricevuto «informazioni che lasciano presumere che l'asserita infrazione [fosse] stata commessa almeno dal 2011, quando un concorrente privato ha iniziato a fornire servizi sulla tratta Praga-Ostrava, o persino prima» (considerando 4 della decisione impugnata);
- in terzo luogo, che l'infrazione all'articolo 102 TFUE a cui si riferisce la decisione impugnata «include[va] in particolare la pratica di prezzi sottocosto, in grado di limitare l'accesso dei terzi al mercato o il loro sviluppo sul mercato dei servizi di trasporto ferroviario di persone» (articolo 1 della decisione impugnata).

53 Pertanto, la decisione impugnata include nel campo dell'accertamento in questione non solo una possibile infrazione all'articolo 102 TFUE consistente nel praticare prezzi predatori sulla tratta Praga-Ostrava dal 2011, ma anche altre forme di infrazione all'articolo 102 TFUE, altre tratte nella Repubblica ceca, oltre alla tratta Praga-Ostrava, e il periodo anteriore al 2011.

54 Orbene, la motivazione della decisione impugnata non consente, di per sé, di presumere che, alla data di adozione della detta decisione, la Commissione disponesse effettivamente di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione all'articolo 102 TFUE, come descritta al precedente punto 53.

55 In tali circostanze, occorre esaminare, in primo luogo e alla luce di altri elementi pertinenti, se, alla data di adozione della decisione impugnata, la Commissione disponesse di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione all'articolo 102 TFUE consistente nel praticare prezzi predatori sulla tratta Praga-Ostrava a partire dal 2011.

56 In secondo luogo, occorre accertare se, alla stessa data, la Commissione disponesse anche di indizi sufficientemente seri su altre forme di infrazione all'articolo 102 TFUE, su altre tratte e sul periodo anteriore al 2011.

Sull'asserita pratica di prezzi predatori sulla tratta Praga-Ostrava dal 2011

- 57 Nella sua comparsa di risposta, la Commissione ha identificato tre categorie di informazioni che l'avrebbero condotta ad adottare la decisione impugnata: informazioni ricevute dal denunciante, informazioni ottenute da fonti accessibili al pubblico e il fascicolo dell'autorità garante della concorrenza ceca, ivi inclusa la perizia dell'università di Pardubice.
- 58 Per quanto riguarda la terza categoria di informazioni la Commissione ha citato in particolare i punti da 128 a 130 e da 155 a 157 della perizia dell'università di Pardubice. In tali punti, la perizia avrebbe constatato, in particolare, che le informazioni fornite (v. punto 3 della perizia) non consentivano di concludere che i dati relativi ai costi in questione rispecchiavano correttamente la situazione. La perizia avrebbe, inoltre, attirato l'attenzione sulla possibilità di una distorsione dei dati della ricorrente.
- 59 Per quanto riguarda i punti della perizia dell'università di Pardubice, citati dalla Commissione, la ricorrente ribadisce in particolare che le riserve ivi contenute sono meramente marginali. Si tratterebbe di formule di prassi con le quali gli esperti hanno l'abitudine di garantire che la loro competenza non sia oggetto di contestazione e che sia esclusa ogni loro eventuale responsabilità.
- 60 In via preliminare, occorre rilevare che si evince dal fascicolo della presente causa che l'autorità garante della concorrenza ceca indaga su una possibile pratica di prezzi predatori da parte della ricorrente sulla tratta Praga-Ostrava, e ciò a partire dal 2011, vale a dire sullo stesso comportamento che è oggetto della decisione impugnata.
- 61 Risulta altresì dal suddetto fascicolo che, nel corso di tale inchiesta, l'autorità garante della concorrenza ceca ha raccolto migliaia di pagine di prove, ottenute principalmente presso la ricorrente e i vettori concorrenti (la RegioJet e la LEO Express).
- 62 Per quanto riguarda la perizia dell'università di Pardubice, in primo luogo, occorre rilevare che, ai punti da 128 a 130 della medesima, richiamati dalla Commissione e figuranti sotto il titolo «Trasferimento tra i diversi committenti dei costi del trasporto ferroviario pubblico», è indicato quanto segue:
- «[riservato],
 - «[riservato],
 - «[riservato]».
- 63 In secondo luogo, ai punti da 155 a 157 della perizia dell'università di Pardubice, anch'essi richiamati dalla Commissione e figuranti sotto il titolo «Identificazione di alcune contraddizioni nelle osservazioni della [ricorrente]», è enunciato quanto segue:
- «[riservato],
 - «[riservato]»; a tal proposito, la perizia riporta la seguente citazione: «[riservato]».
- 64 In terzo luogo, ai punti da 158 a 161 della perizia dell'università di Pardubice, sotto il titolo «Contraddizioni nelle osservazioni della ricorrente relative alla ripartizione dei costi variabili e dei costi fissi», è indicato che «[riservato]» e che «[riservato]».
- 65 È giocoforza constatare che le osservazioni che precedono, contrariamente all'affermazione della ricorrente secondo cui esse non sono altro che formule di prassi attraverso le quali gli esperti cercano di garantire che la loro competenza non sia oggetto di contestazione e che sia esclusa ogni loro eventuale responsabilità, dimostrano, ancorché indirettamente, che la Commissione aveva validi motivi per sospettare un'infrazione all'articolo 102 del TFUE da parte della ricorrente e che era, quindi, in diritto di ordinare l'accertamento di cui trattasi.
- 66 A tal proposito, occorre ricordare che, al fine di giustificare gli accertamenti, non è necessario che le informazioni a disposizione della Commissione siano stati tali da dimostrare al di là di ogni ragionevole dubbio l'esistenza dell'infrazione constatata nella decisione impugnata. Infatti, tale livello di prova è richiesto per le decisioni della Commissione in cui essa constata l'esistenza di un'infrazione

e infligge ammende. Per adottare una decisione di accertamento ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, è invece sufficiente che essa disponga di elementi e di indizi sostanziali gravi che la inducono a sospettare dell'esistenza di un'infrazione (v., in tal senso, sentenze del 14 marzo 2014, Cementos Portland Valderrivas/Commissione, T-296/11, EU:T:2014:121, punto 43, e del 29 febbraio 2016, EGL e a./Commissione, T-251/12, non pubblicata, EU:T:2016:114, punto 149).

67 Orbene, alla luce di quanto sopra, risulta che la Commissione disponeva di siffatti indizi.

68 D'altra parte, anche volendo ammettere la fondatezza dell'argomento della ricorrente secondo cui le prove raccolte dall'autorità garante della concorrenza ceca dimostrano che le sue entrate sulla tratta Praga-Ostrava sono sempre state superiori ai costi variabili, è sufficiente ricordare che, secondo la giurisprudenza, sono da considerare parimenti contrari all'articolo 102 TFUE i prezzi inferiori alla media dei costi totali, i quali comprendono i costi fissi e quelli variabili, ma superiori alla media dei costi variabili, allorché sono fissati nell'ambito di un disegno inteso ad eliminare un concorrente (v., in tal senso, sentenza del 3 luglio 1991, AKZO/Commissione, C-62/86, EU:C:1991:286, punto 72).

69 Infine, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui l'assenza di indizi sufficientemente seri è corroborata anche dall'evoluzione della situazione sulla tratta Praga-Ostrava, caratterizzata da un elevato livello di concorrenza, la Commissione sottolinea, a ragione, che il fatto che la strategia dell'impresa che gode di una posizione dominante non abbia avuto il successo atteso non significa che il comportamento predatorio non abbia provocato una distorsione della concorrenza.

70 Alla luce di quanto precede, la censura relativa all'assenza di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione all'articolo 102 TFUE da parte della ricorrente, consistente nel praticare prezzi predatori sulla tratta Praga-Ostrava dal 2011, deve essere respinto.

71 Tuttavia, dal momento che l'indagine condotta dall'autorità garante della concorrenza ceca concerne unicamente la presunta pratica di prezzi predatori sulla tratta Praga-Ostrava dal 2011, tale conclusione non può essere estesa, unicamente su tale base, ad altre forme di infrazione all'articolo 102 TFUE, a tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava oppure al periodo anteriore al 2011.

72 Di conseguenza, occorre ora esaminare gli indizi di cui la Commissione disponeva a tale riguardo, tenendo conto della sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento.

Su altre forme di infrazione all'articolo 102 TFUE, su tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava e sul periodo anteriore al 2011

– *Su altre forme di infrazione all'articolo 102 TFUE*

73 In primo luogo, la Commissione ha ammesso, nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento di cui sopra, che essa non disponeva di indizi che consentivano di sospettare altre forme di infrazione all'articolo 102 TFUE.

74 In secondo luogo, essa ha sottolineato che, per giurisprudenza costante, nell'applicare l'articolo 102 TFUE, essa è tenuta ad esaminare la strategia commerciale della società oggetto dell'accertamento, la quale potrebbe rivelare l'esistenza di un intento o di un piano per escludere la concorrenza.

75 Nelle sue osservazioni sulla risposta della Commissione alle misure di organizzazione del procedimento, la ricorrente ha contestato quest'ultima argomentazione. Il fatto che la Commissione sia tenuta ad esaminare la sua strategia commerciale non può in ogni caso giustificare l'ampliamento dell'oggetto dell'accertamento in questione alle forme di infrazione alle regole sulla concorrenza relativamente alle quali essa non disponeva di indizi sufficientemente seri.

76 A tal proposito, risulta dalla giurisprudenza che, per valutare la correttezza della politica in materia di prezzi applicata da un'impresa dominante, occorre, in linea di principio, fare riferimento a criteri relativi ai prezzi basati sui costi sostenuti dall'impresa dominante stessa e sulla strategia di

quest'ultima (v. sentenza del 17 febbraio 2011, *TeliaSonera Sverige*, C-52/09, EU:C:2011:83, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

77 Analogamente, risulta dalla giurisprudenza che sono parimenti contrari all'articolo 102 TFUE i prezzi inferiori alla media dei costi totali, i quali comprendono i costi fissi e quelli variabili, ma superiori alla media dei costi variabili, allorché sono fissati nell'ambito di un disegno inteso ad eliminare un concorrente (sentenza del 3 luglio 1991, *AKZO/Commissione*, C-62/86, EU:C:1991:286, punto 72).

78 Pertanto, quando la Commissione dispone di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione all'articolo 102 TFUE consistente nella pratica di prezzi predatori, la sua indagine può riguardare la strategia dell'impresa interessata. Inoltre, alla fine dell'articolo 1, primo comma, della decisione impugnata, la Commissione segue tale ragionamento indicando che, oltre alla pratica di prezzi sottocosto, che possono limitare l'accesso dei terzi al mercato o il loro sviluppo sul mercato dei servizi di trasporto ferroviario di persone, l'accertamento verte anche su «qualsiasi strategia che produca lo stesso effetto». Tale elemento, peraltro, non è mai stato rimesso in discussione dalla ricorrente.

79 Per contro, giustamente la ricorrente sostiene che il ragionamento di cui sopra non può costituire un valido motivo per ampliare l'oggetto dell'accertamento in questione ad altre forme di infrazione.

80 Infatti, tenuto conto, in particolare, del principio generale di cui al precedente punto 34, lo stesso ragionamento non può giustificare la formulazione dell'articolo 1 della decisione impugnata ai sensi della quale l'infrazione «comprende in particolare» la pratica di prezzi sottocosto, il che può includere nell'accertamento in questione qualsiasi altra forma di infrazione all'articolo 102 TFUE, allorché la Commissione non disponeva di nessun indizio in tal senso.

– *Su tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava*

81 A tal riguardo, da un lato, la Commissione ha prodotto, nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento adottate dal Tribunale, due denunce, del 17 ottobre 2014 e del 1° marzo 2016, che le sarebbero state inviate dalla LEO Express.

82 Le due denunce conterrebbero indizi relativi alla tratta Praga-Košice, una città situata ad est della Repubblica slovacca. Inoltre, la denuncia del 1° marzo 2016 conterrebbe indizi relativi ad altre due tratte interne, la tratta Ostrava-Kolín e la tratta Olomouc-Kolín.

83 La Commissione ha insistito, peraltro, sul fatto che potevano essere desunti dai documenti che non riguardano la tratta Praga-Ostrava anche elementi utili per accertare l'esistenza delle pratiche anticoncorrenziali concernenti quest'ultima tratta, poiché essi affrontano la questione dei costi su altre tratte ferroviarie e, di conseguenza, rappresentano un parametro di riferimento per la ripartizione abituale dei costi tra le varie tratte.

84 Nelle sue osservazioni sulla risposta della Commissione alle misure di organizzazione del procedimento, la ricorrente ha contestato tali elementi. A suo parere, i documenti prodotti dalla Commissione non conterrebbero alcun indizio che consenta di sospettare un comportamento anticoncorrenziale da parte sua sulla tratta Praga-Košice. Per quanto riguarda le tratte Ostrava-Kolín e Olomouc-Kolín, essa fa valere che tali tratte fanno in realtà parte integrante della tratta Praga-Ostrava.

85 In primo luogo, si deve rilevare che, sebbene le due denunce riportino informazioni relative alla tratta Praga-Košice, tali informazioni non costituiscono indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di una pratica di prezzi predatori anche su tale tratta. Esse indicano unicamente che la ricorrente avrebbe abusato della sua posizione dominante decidendo di reintrodurre i suoi treni SC Pendolino su tale tratta, in risposta alle intenzioni analoghe della LEO Express, allorché essa aveva smesso di impiegare tali treni su quella stessa tratta a causa della loro frequentazione limitata.

86 A tale riguardo, si ricorda che la Commissione ha ammesso di avere a sua disposizione unicamente indizi che consentono di sospettare l'esistenza di un'infrazione consistente nell'applicare prezzi

predatori.

87 Anche supponendo che le informazioni di cui trattasi possano indirettamente fornire indizi su una pratica di prezzi predatori anche sulla tratta Praga-Košice, il fatto di includere tale tratta nell'oggetto dell'accertamento Falcon sarebbe, in ogni caso, incompatibile con l'articolo 1 della decisione impugnata, che circoscrive il proprio oggetto al territorio della Repubblica ceca.

88 In secondo luogo, per quanto riguarda le tratte Ostrava-Kolín e Olomouc-Kolín, è sufficiente constatare, al pari della ricorrente, che esse sono parte integrante della tratta Praga-Ostrava. Infatti, le città di Kolín e di Olomouc sono situate sulla tratta Praga-Ostrava, tra queste due città. Ne consegue che le tratte Ostrava-Kolín e Olomouc-Kolín sono già coperte dai termini della decisione impugnata che riguarda esplicitamente la tratta Praga-Ostrava.

89 Si deve concludere, quindi, che la Commissione non disponeva di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto che la ricorrente praticasse prezzi predatori su tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava.

90 Peraltro, la stessa Commissione conferma questa conclusione, quanto meno implicitamente, quando insiste sull'importanza delle informazioni concernenti altre tratte ai fini dell'esame del caso della tratta Praga-Ostrava.

91 In ogni caso, anche supponendo che quest'ultimo ragionamento sia fondato, esso non consente alla Commissione di affermare, nella decisione impugnata, che essa disponeva di informazioni che lasciano presumere che la ricorrente praticerebbe prezzi predatori «su certe tratte ferroviarie, in particolare (ma non esclusivamente) sulla tratta Praga-Ostrava», poiché essa disponeva unicamente di indizi sufficientemente seri con riguardo a quest'ultima tratta.

– *Sul periodo anteriore al 2011*

92 A tale proposito, dal fascicolo risulta che il primo concorrente della ricorrente, la RegioJet, ha iniziato a operare sulla tratta Praga-Ostrava solo nel settembre 2011 e che unicamente a partire da tale data l'autorità garante della concorrenza ceca indaga sul presunto comportamento abusivo della ricorrente su detta tratta.

93 Tuttavia, nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento adottate dal Tribunale, la Commissione ha prodotto un documento che risale al 4 ottobre 2010.

94 Secondo la ricorrente, tale documento, vale a dire una denuncia della RegioJet, non conterrebbe alcun elemento pertinente. Si tratterebbe solo di speculazioni di quest'ultima.

95 È giocoforza constatare, tuttavia, che sebbene il documento prodotto dalla Commissione sia unicamente una denuncia presentata da un concorrente della ricorrente, essa è formulata in modo coerente e concerne, per il periodo anteriore al 2011, lo stesso comportamento per il quale, per il periodo a partire dal 2011, la Commissione disponeva di indizi sufficientemente seri.

96 Inoltre, sebbene il primo concorrente della ricorrente, la RegioJet, abbia iniziato ad utilizzare la linea Praga-Ostrava solo nel 2011 e il secondo, la LEO Express, solo nel 2012, ciò non esclude di per sé la possibilità di un comportamento abusivo da parte della ricorrente prima di tale data. Infatti, si può ragionevolmente presumere che, per far fronte a nuovi concorrenti, un'impresa in posizione dominante non attenda che questi ultimi accedano al mercato in questione, ma agisca, già prima di tale accesso, per impedirlo o renderlo difficile.

97 In tale contesto, la Commissione poteva considerare, nella decisione impugnata, il periodo «almeno a partire dal 2011» come periodo probabile della presunta infrazione.

– *Conclusione intermedia*

98 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che, alla data di adozione della decisione impugnata, la Commissione non disponeva di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione

all'articolo 102 TFUE da parte della ricorrente, consistente in forme diverse dall'asserita pratica di prezzi predatori o relativa a tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava. Per contro, essa era legittimata a prendere in considerazione come periodo probabile dell'infrazione in esame, quello che ha avuto inizio «almeno» nel 2011.

Conclusionione relativa al secondo e terzo motivo

99 In tali circostanze, si deve accogliere parzialmente il secondo e il terzo motivo del presente ricorso e annullare la decisione impugnata, nella parte in cui quest'ultima riguarda l'asserita infrazione all'articolo 102 TFUE su rotte diverse dalla rotta Praga-Ostrava e forme di infrazione diverse dalla presunta pratica di prezzi predatori.

100 È alla luce di tale conclusione che occorre, adesso, esaminare gli altri motivi di ricorso.

Sul primo motivo, vertente sul carattere arbitrario e sproporzionato della decisione impugnata

101 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata costituisce un intervento arbitrario e sproporzionato.

102 A tal riguardo, innanzitutto, la ricorrente osserva che la Commissione aveva a sua disposizione diverse migliaia di pagine di prove provenienti dal procedimento dinanzi all'autorità garante della concorrenza ceca. Inoltre, quest'ultima avrebbe già effettuato essa stessa un accertamento a sorpresa presso la sede della ricorrente. La ricorrente avrebbe peraltro fornito la massima collaborazione a detta autorità durante tutto il procedimento amministrativo condotto da quest'ultima. Di conseguenza, la situazione di fatto determinante per l'indagine condotta dalla Commissione sarebbe stata riportata in dettaglio nel fascicolo della suddetta autorità e la Commissione non poteva sperare di ottenere, al momento dell'accertamento in questione, prove pertinenti supplementari.

103 La ricorrente sostiene poi che era possibile ottenere lo stesso risultato, in modo meno invasivo, ad esempio mediante una richiesta di informazioni.

104 In più, la ricorrente sottolinea che il comportamento in questione costituisce già l'oggetto di due procedimenti giudiziari introdotti dalle due concorrenti, la RegioJet e la LEO Express.

105 Infine, la decisione impugnata violerebbe il principio di proporzionalità, in quanto l'oggetto dell'accertamento sarebbe stato formulato in modo troppo ampio.

106 La Commissione conclude per il rigetto di tale motivo.

107 Occorre, anzitutto, respingere la prima parte di tale motivo, vertente sull'arbitrarietà della decisione impugnata.

108 Dalla giurisprudenza risulta, infatti, che una decisione di accertamento ha carattere arbitrario solo quando sia stata adottata in assenza di una qualsiasi circostanza di fatto che possa giustificare un accertamento. Non ricorre quest'ipotesi allorché essa miri a raccogliere la documentazione necessaria per accertare la verità e la portata di una determinata situazione di fatto e di diritto in merito alla quale la Commissione dispone già di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole di concorrenza da parte dell'impresa interessata (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2012, Nexans France e Nexans/Commissione, T-135/09, EU:T:2012:596, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

109 Orbene, dall'esame del secondo e del terzo motivo risulta che, da un lato, la Commissione era in possesso di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione all'articolo 102 TFUE consistente nel praticare prezzi predatori sulla tratta Praga-Ostrava almeno dal 2011 e, dall'altro, la decisione impugnata deve essere annullata nella parte in cui riguarda altre forme di infrazione all'articolo 102 TFUE e altre tratte, data l'assenza di indizi sufficientemente seri al riguardo.

110 In tali circostanze, la decisione impugnata non presenta un carattere arbitrario.

111 La prima parte del primo motivo deve quindi essere respinta.

- 112 Per quanto riguarda la seconda parte del primo motivo, vertente sul carattere sproporzionato della decisione impugnata, occorre ricordare che, in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione devono limitarsi a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati (articolo 5, paragrafo 4, TUE).
- 113 Tale principio esige, quindi, che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi perseguiti, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 192 e giurisprudenza ivi citata).
- 114 Ciò nonostante, la scelta che la Commissione deve compiere fra, da un lato, l'accertamento mediante un semplice mandato o una richiesta di informazioni e, dall'altro, quello ordinato mediante decisione non dipende da circostanze quali la particolare gravità della situazione, l'urgenza estrema o la necessità di una discrezione assoluta, bensì dalle necessità di un'istruttoria adeguata, tenuto conto delle particolarità della fattispecie. Pertanto, qualora una decisione di accertamento sia unicamente diretta a consentire alla Commissione di raccogliere gli elementi necessari per valutare l'eventuale sussistenza di una violazione del trattato, tale decisione non lede il principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 193 e giurisprudenza ivi citata).
- 115 In linea di principio, spetta alla Commissione valutare se un'informazione sia necessaria per poter scoprire un'infrazione alle regole sulla concorrenza, e, anche se già dispone di indizi, o addirittura di elementi di prova circa l'esistenza di un'infrazione, essa può a buon diritto ritenere necessario ordinare accertamenti ulteriori che le permettano di valutare meglio la trasgressione o la sua durata (v. sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 194 e giurisprudenza ivi citata).
- 116 Non può quindi essere accolto l'argomento della ricorrente secondo cui, nel rispetto del principio di proporzionalità, la Commissione avrebbe dovuto ricorrere a strumenti meno invasivi, come una richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 18 del regolamento n. 1/2003, tanto più che, nelle circostanze del caso di specie, la valutazione del comportamento della ricorrente dipende, ovviamente, da informazioni che non sarebbero certo state spontaneamente comunicate alla Commissione e non avrebbero quindi potuto entrare in possesso di quest'ultima in modo diverso che tramite un accertamento (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2007, France Télécom/Commissione, T-340/04, EU:T:2007:81, punti 150 e 153, e del 12 luglio 2007, CB/Commissione, T-266/03, non pubblicata, EU:T:2007:223, punto 65).
- 117 Inoltre, nei limiti in cui la decisione impugnata si basa, in parte, su informazioni contenute nel fascicolo dell'autorità garante della concorrenza ceca, che sta indagando sullo stesso comportamento della ricorrente e che le avrebbe inviato una serie di richieste di informazioni, è probabile che il fascicolo di tale autorità contenesse già tutte le informazioni che potevano essere ottenute in quel modo.
- 118 Alla luce della giurisprudenza citata in particolare al precedente punto 115, non può essere accolto neppure l'argomento della ricorrente secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto accontentarsi delle informazioni contenute nel fascicolo dell'autorità garante della concorrenza ceca.
- 119 Per quanto riguarda l'argomento secondo il quale il comportamento della ricorrente sarebbe già oggetto di un accertamento amministrativo e di due procedimenti giudiziari a livello nazionale, è sufficiente ricordare che, secondo la giurisprudenza, dalle disposizioni del regolamento n. 1/2003 non si può dedurre che, dal momento in cui un'autorità nazionale garante della concorrenza ha avviato un'indagine su fatti specifici, sia immediatamente impedito alla Commissione di esaminare il caso o di interessarsi in limine. Al contrario, le due autorità in questione possono, perlomeno nelle fasi preliminari quali le indagini, lavorare in parallelo e la Commissione conserva la possibilità di avviare

- un procedimento per l'adozione di una decisione anche qualora un'autorità nazionale stia già trattando il caso. La Commissione deve a fortiori anche poter procedere agli accertamenti, in quanto una decisione che ordina un accertamento costituisce solo un atto preparatorio alla trattazione nel merito di un caso, che non comporta l'avvio formale del procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003 (v., in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2007, France Télécom/Commissione, T-340/04, EU:T:2007:81, punto 129 e giurisprudenza ivi citata). Questo principio è stato riconosciuto nel caso in cui l'autorità nazionale garante della concorrenza applica l'articolo 101 TFUE o l'articolo 102 TFUE. Esso si applica, a maggior ragione, nei casi in cui l'indagine condotta dall'autorità nazionale garante della concorrenza è basata esclusivamente sul diritto nazionale. Ebbene, ciò è proprio quanto avviene nel caso di specie.
- 120 Analogamente, da una giurisprudenza costante risulta che la Commissione, nello svolgimento del compito ad essa attribuito dal Trattato, non può essere vincolata da una decisione resa da un giudice nazionale in forza dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 102 TFUE. Di conseguenza, la Commissione può prendere in ogni momento decisioni individuali implicanti l'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, anche quando un giudice nazionale abbia già statuito su un contratto o su un comportamento e la decisione che la Commissione vuole adottare sia in contrasto con tale sentenza (v. sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 200 e giurisprudenza ivi citata)
- 121 Pertanto, le procedure in corso dinanzi ai giudici cechi non possono impedire alla Commissione di effettuare un accertamento a sorpresa, come quello disposto dalla decisione impugnata.
- 122 Inoltre, per quanto riguarda la decisione del Městský soud v Praze (Corte municipale di Praga) del 10 dicembre 2015, menzionata al precedente punto 8, si deve rilevare che la decisione impugnata non è in contrasto con tale decisione. Infatti, con la sua decisione, il Městský soud v Praze (Corte municipale di Praga) ha respinto il ricorso per risarcimento proposto dalla LEO Express contro la ricorrente, perché la LEO Express non aveva dimostrato il nesso di causalità tra il danno subito e il comportamento asseritamente anticoncorrenziale della ricorrente. Tuttavia, detto ciò, non era più necessario risolvere la questione del carattere anticoncorrenziale del comportamento di quest'ultima e, di conseguenza, il Městský soud v Praze (Corte municipale di Praga) non l'ha fatto.
- 123 Per quanto riguarda l'argomento della ricorrente tratto dalla sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione (T-402/13, EU:T:2014:991), nella quale il Tribunale ha considerato che l'esame del fascicolo in possesso dell'autorità nazionale garante della concorrenza non costituiva un'alternativa all'adozione di una misura di accertamento, poiché detta autorità non aveva svolto alcun accertamento nei locali dell'impresa interessata e la sua decisione era stata dunque adottata solo sulla base di informazioni volontariamente fornite da quest'ultima, va osservato che il Tribunale ha proceduto ad una siffatta considerazione per superare la circostanza che, in tale causa, la Commissione aveva scelto una misura di accertamento senza verificare preliminarmente le informazioni che l'autorità nazionale aveva potuto ottenere riguardo a comportamenti simili (v., in tal senso, sentenza del 25 novembre 2014, Orange/Commissione, T-402/13, EU:T:2014:991, punti 55 e 56). Orbene, nel caso di specie, il Tribunale constata che la Commissione ha consultato il fascicolo dell'autorità ceca garante della concorrenza e ha proceduto all'adozione della decisione impugnata unicamente dopo tale consultazione.
- 124 Per quanto riguarda, infine, la censura relativa al fatto che l'oggetto dell'accertamento in questione sarebbe stato formulato in modo troppo ampio nella decisione impugnata, si deve osservare che essa è già stata esaminata nell'ambito del secondo e terzo motivo e che, in seguito a tale esame, si è concluso che occorreva annullare la decisione impugnata nella parte in cui riguardava una qualsiasi tratta diversa dalla tratta Praga-Ostrava e una qualsiasi condotta diversa dalla presunta pratica di prezzi predatori.
- 125 Per contro, circa i termini della decisione impugnata che indicano come periodo in cui l'infrazione è stata commessa «almeno a partire dal 2011», il Tribunale ha constatato, sempre nell'ambito dell'esame del secondo e del terzo motivo, che la Commissione disponeva di indizi relativi sia al periodo successivo sia a quello precedente al 2011.

- 126 Risulta, peraltro, dalla giurisprudenza che la Commissione non è tenuta a indicare il periodo durante il quale l'infrazione sarebbe stata commessa (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2013, Deutsche Bahn e a./Commissione, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 170 e giurisprudenza ivi citata).
- 127 In tali circostanze, la decisione impugnata non può essere considerata sproporzionata per il fatto che l'oggetto dell'accertamento è stato formulato in modo troppo ampio.
- 128 Occorre, dunque, respingere anche la seconda parte del primo motivo e, di conseguenza, detto motivo nel suo complesso.

Sul quarto motivo, vertente sull'assenza di pregiudizio al commercio tra Stati membri e sull'assenza di posizione dominante della ricorrente sul mercato interno o in una parte sostanziale dello stesso

- 129 Secondo la ricorrente, la Commissione non era competente ad adottare la decisione impugnata ed effettuare l'accertamento. Infatti, essendo la tratta Praga-Ostrava, di una lunghezza di 356 km, trascurabile rispetto alla rete ferroviaria europea, l'asserito comportamento anticoncorrenziale della ricorrente non sarebbe in grado di recare un pregiudizio sensibile al commercio tra Stati membri. La ricorrente non occuperebbe poi una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale dello stesso. Infatti, considerata la sua importanza marginale a livello europeo, il trasporto ferroviario sulla tratta Praga-Ostrava non può essere considerato come una parte sostanziale del mercato interno.
- 130 La ricorrente aggiunge che il presente motivo si complementa reciprocamente con il secondo motivo, in particolare per quanto riguarda l'ambito di applicazione territoriale dell'accertamento in questione.
- 131 La Commissione chiede il rigetto di tale motivo.
- 132 L'articolo 102 TFUE stabilisce che è incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.
- 133 A tal riguardo, in via preliminare, occorre ricordare che la condizione, secondo cui è vietato un accordo o una pratica anticoncorrenziale nei limiti in cui possa recare pregiudizio al commercio tra Stati membri, mira a definire l'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione rispetto a quello degli Stati membri. Proprio nei limiti, infatti, in cui l'accordo o la pratica può pregiudicare il commercio fra Stati membri, l'alterazione della concorrenza provocata dall'accordo stesso o da tale pratica ricade sotto divieti del diritto dell'Unione, mentre, in caso contrario vi è sottratta (v., in tal senso, sentenza del 13 luglio 1966, Consten e Grundig/Commissione, 56/64 e 58/64, EU:C:1966:41, pag. 519).
- 134 Più concretamente, il titolo stesso del regolamento n. 1/2003 mostra che i poteri conferiti alla Commissione da tale regolamento hanno ad oggetto l'applicazione delle regole sulla concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 TFUE. Queste due disposizioni vietano alcuni comportamenti delle imprese nei limiti in cui essi possono ledere il commercio tra Stati membri ed hanno per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza sul mercato interno. Pertanto, la Commissione può utilizzare i suoi poteri di accertamento soltanto al fine di scoprire siffatti comportamenti (sentenza del 14 novembre 2012, Nexans France e Nexans/Commissione, T-135/09, EU:T:2012:596, punto 99).
- 135 Alla luce di tale giurisprudenza, è a torto che la Commissione sostiene che la condizione secondo cui è vietato un accordo o una pratica anticoncorrenziale nei limiti in cui possa recare pregiudizio al commercio tra Stati membri riguarda unicamente il merito, vale a dire la valutazione della legittimità di un'eventuale decisione finale della Commissione ed esula, quindi, dal controllo giurisdizionale della decisione impugnata.
- 136 Pertanto, occorre esaminare se tale condizione (in prosieguo: la «prima condizione») sia soddisfatta rispetto alla presunta infrazione, tenuto conto della constatazione fatta al momento dell'esame del secondo e del terzo motivo, secondo la quale la Commissione non disponeva di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole sulla concorrenza su tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava.

- 137 Inoltre, tenuto conto del fatto che l'infrazione sospettata dalla Commissione nella presente causa riguarda l'articolo 102 TFUE, occorre esaminare anche la condizione secondo cui è vietato lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo (in prosieguo: la «seconda condizione»).
- 138 Per quanto riguarda la prima condizione, occorre ricordare in via preliminare che, sebbene i comportamenti i cui effetti siano limitati al territorio di un solo Stato membro rientrano nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale e non del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 31 maggio 1979, Hugin Kassaregister e Hugin Cash Registers/Commissione, 22/78, EU:C:1979:138, punto 17), ciò non toglie che, qualora il detentore di una posizione dominante chiuda l'accesso al mercato a dei concorrenti, è indifferente che tale comportamento abbia luogo sul territorio di un solo Stato membro se esso può avere ripercussioni sui flussi commerciali e sulla concorrenza nel mercato interno (sentenza del 9 novembre 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Commissione, 322/81, EU:C:1983:313, punto 103).
- 139 Inoltre, l'articolo 102 TFUE non prescrive che venga dimostrato che il comportamento abusivo abbia pregiudicato in misura rilevante gli scambi tra Stati membri, ma richiede che si provi che tale comportamento sia atto a produrre questo effetto (sentenza del 9 novembre 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Commissione, 322/81, EU:C:1983:313, punto 104).
- 140 Infatti, 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 esercitino un'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi di scambio fra Stati membri, in modo tale da far temere che possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra Stati membri (v. sentenza del 16 aprile 2015, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 141 Orbene, nel caso di specie, è pacifico tra le parti, in primo luogo, che la tratta Praga-Ostrava è considerata una delle principali della Repubblica ceca, in particolare per il fatto che non esiste un'autostrada diretta tra Praga ed Ostrava, una città situata a una decina di chilometri dalla frontiera polacca e a qualche decina di chilometri dalla frontiera slovacca; in secondo luogo, che i vettori concorrenti attivi sulla tratta Praga-Ostrava operano anche in altri Stati membri, in particolare nella Repubblica slovacca, e, in terzo luogo, che la tratta Praga-Ostrava fa parte delle linee dei vettori concorrenti proprio verso tale Stato membro.
- 142 È giocoforza constatare che, date le circostanze, un comportamento anticoncorrenziale come quello sospettato dalla Commissione nel caso di specie è, con ogni evidenza, suscettibile di avere ripercussioni sui flussi commerciali e sulla concorrenza nel mercato interno. Infatti, una siffatta pratica abusiva può incidere sulla posizione economica dei vettori concorrenti attivi in diversi Stati membri, e può, quindi, pregiudicare la concorrenza non solo sulla tratta Praga-Ostrava e nella Repubblica ceca, ma, quanto meno indirettamente, su scala più ampia, a livello dell'Europa centrale e in particolare in Slovacchia.
- 143 Certamente, se la presunta infrazione fosse, come suggerisce la ricorrente, limitata alla sezione di 5 km che collega Choceň (Repubblica ceca) a Brandýs nad Orlicí (Repubblica ceca), facente parte della tratta Praga-Ostrava, la sua incidenza sul commercio tra Stati membri sarebbe probabilmente trascurabile. Orbene, l'infrazione sospettata non è limitata a tale sezione. Essa copre l'intera tratta Praga-Ostrava, di una lunghezza di 356 km.
- 144 Ne consegue che la prima condizione è soddisfatta.
- 145 Per quanto riguarda la seconda condizione, è sufficiente rilevare che è pacifico tra le parti che la ricorrente ha una posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE in particolare sui mercati della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri e della fornitura di servizi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria nella Repubblica ceca (considerando 2 della decisione impugnata).
- 146 Orbene, nella giurisprudenza, la seconda condizione è considerata soddisfatta anche nel caso in cui la posizione dominante dell'impresa interessata si limiti a una regione all'interno di uno Stato membro

(v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, EU:C:2001:577, punto 38), o ad un porto (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, punto 15).

147 A fortiori, tale condizione deve essere considerata soddisfatta nel caso in cui la posizione dominante dell'impresa interessata comprende l'intero territorio di uno Stato membro, quale la Repubblica ceca.

148 D'altronde, la ricorrente si sbaglia quando essa parte dall'idea che è il trasporto ferroviario sulla tratta Praga-Ostrava che deve costituire una parte sostanziale del mercato interno. In effetti, affinché l'articolo 102 TFUE sia applicabile, due condizioni devono essere cumulativamente soddisfatte. Da un lato, il comportamento abusivo deve essere in grado di pregiudicare il commercio tra Stati membri. Dall'altro lato, l'autore del comportamento abusivo deve detenere una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo. Ne consegue che l'articolo 102 TFUE si applica anche nei casi in cui un'impresa, che detenga una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo, sfrutta tale posizione dominante in modo abusivo unicamente su un segmento del mercato che da solo non costituisce una parte sostanziale del mercato interno, a condizione, tuttavia, che tale abuso possa arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri. Orbene, da quanto precede risulta che quest'ultima condizione è soddisfatta nel caso di specie.

149 La seconda condizione, quindi, è parimenti soddisfatta.

150 Pertanto, il quarto motivo va respinto.

Sul quinto motivo, vertente su una violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento

151 La ricorrente sostiene che il fatto che l'autorità garante della concorrenza ceca indaghi sullo stesso comportamento dal 2011 ha fatto sorgere in essa il legittimo affidamento che l'inchiesta sarebbe stata condotta unicamente da detta autorità.

152 Tale legittimo affidamento sarebbe stato rafforzato dai termini della comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (GU 2004, C 101, pag. 43) e dal fatto che la Commissione sarebbe stata completamente inerte tra il 2013, data in cui essa ha ricevuto la denuncia che l'ha portata ad adottare la decisione impugnata, e il 2016, anno in cui ha effettuato l'accertamento in questione.

153 La Commissione contesta tali argomenti.

154 A tale riguardo, dalle disposizioni del regolamento n. 1/2003 non si può dedurre che, dal momento in cui un'autorità nazionale garante della concorrenza ha avviato un'indagine su fatti specifici, sia immediatamente impedito alla Commissione di esaminare il caso o di interessarsi in limine. Al contrario, le due autorità in questione possono, perlomeno nelle fasi preliminari quali le indagini, lavorare in parallelo e la Commissione conserva la possibilità di avviare un procedimento per l'adozione di una decisione anche qualora un'autorità nazionale stia già trattando il caso. La Commissione deve a fortiori anche poter procedere agli accertamenti, in quanto una decisione che ordina un accertamento costituisce solo un atto preparatorio alla trattazione nel merito di un caso, che non comporta l'avvio formale del procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003 (v., in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2007, *France Télécom/Commissione*, T-340/04, EU:T:2007:81, punto 129 e giurisprudenza ivi citata).

155 Inoltre, è giurisprudenza costante che, in linea di principio, la Commissione non può essere vincolata da una decisione emessa da un giudice nazionale o da un'autorità nazionale in forza dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 102 TFUE. Di conseguenza, la Commissione può prendere in ogni momento decisioni individuali implicanti l'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, anche quando un giudice nazionale abbia già statuito su un accordo o su una pratica e la decisione che la Commissione vuole adottare sia in contrasto con tale sentenza (v. sentenza del 25 novembre 2014, *Orange/Commissione*, T-402/13, EU:T:2014:991, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

- 156 Di conseguenza, l'indagine svolta dall'autorità garante della concorrenza ceca non può in alcun caso ingenerare, in capo alla ricorrente, il legittimo affidamento che la Commissione si asterrà dall'intervenire.
- 157 Inoltre, occorre rilevare che l'autorità garante della concorrenza ceca conduce la sua indagine non sulla base del diritto dell'Unione, ma sulla base del diritto nazionale.
- 158 Il fatto che la Commissione avrebbe adottato la decisione impugnata solo nel 2016, mentre l'autorità garante della concorrenza ceca avrebbe condotto la sua indagine dal 2011 e la Commissione avrebbe ricevuto una denuncia relativa al medesimo comportamento della ricorrente nel 2013, non inficia la conclusione secondo cui la ricorrente non può invocare a proprio vantaggio un legittimo affidamento nel caso di specie.
- 159 A questo proposito, è sufficiente ricordare che la Commissione ha il diritto di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce con cui viene adita (v. sentenza del 14 settembre 2016, Trajektna luka Split/Commissione, T-57/15, non pubblicata, EU:T:2016:470, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).
- 160 Per quanto riguarda la comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza, occorre rilevare, al pari della Commissione, che essa si applica solo nell'ipotesi in cui l'autorità nazionale garante della concorrenza applichi gli articoli 101 o 102 TFUE. Orbene, ciò non si verifica nel caso di specie. Pertanto, neppure tale comunicazione poteva ingenerare un legittimo affidamento in capo alla ricorrente.
- 161 Ne consegue che il quinto motivo deve essere respinto.

Sul sesto motivo, vertente su una violazione del diritto al rispetto della vita privata e dei diritti della difesa

- 162 Secondo la ricorrente, l'ingerenza nel diritto garantito dall'articolo 7 della Carta e dall'articolo 8 della CEDU risultante dalla decisione impugnata non soddisfa nessuna delle tre condizioni perché essa possa essere considerata giustificata. Essa non sarebbe, infatti, prevista dalla legge, non perseguirebbe un obiettivo legittimo, in particolare a causa dell'assenza di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle regole sulla concorrenza da parte della ricorrente, e non sarebbe necessaria in una società democratica, in particolare alla luce dell'indagine condotta dall'autorità garante della concorrenza ceca e dei due procedimenti giudiziari in corso.
- 163 Inoltre, la decisione impugnata violerebbe il diritto garantito dall'articolo 48 della Carta e dall'articolo 6 della CEDU, in particolare il diritto della ricorrente di essere informata in modo dettagliato della natura e dei motivi dell'accusa formulata contro di essa. Infatti, per quanto riguarda la natura dell'accusa, la decisione impugnata sarebbe formulata in termini troppo ampi e, per quanto riguarda i motivi della stessa, essa non conterrebbe elementi concreti.
- 164 La Commissione chiede il rigetto di tale motivo.

Sulla prima parte del sesto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 7 della Carta e dell'articolo 8 della CEDU

- 165 Ai sensi dell'articolo 7 della Carta, ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni.
- 166 A tal proposito, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dispone che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla medesima Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Inoltre, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

- 167 Per quanto riguarda l'articolo 8 della CEDU, l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta prevede che, «[I]addove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla [CEDU], il

significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione».

- 168 Analogamente, le spiegazioni relative alla Carta (GU 2007, C 303, pag. 17) precisano, per quanto riguarda l'articolo 7 della Carta, quanto segue:
- «Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, il significato e la portata di questi diritti sono identici a quelli del corrispondente articolo della CEDU. Le limitazioni che vi possono legittimamente essere apportate sono pertanto quelle autorizzate ai sensi del suddetto articolo 8, che recita: "(...) 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui"».
- 169 Pertanto, poiché dalla giurisprudenza risulta che l'esercizio dei poteri di accertamento conferiti alla Commissione dall'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003 nei confronti di un'impresa costituisce un'ingerenza evidente nel diritto di quest'ultima al rispetto della sua vita privata, del suo domicilio e della sua corrispondenza (sentenza del 6 settembre 2013, *Deutsche Bahn e a./Commissione*, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, EU:T:2013:404, punto 65), occorre esaminare se la decisione impugnata soddisfi le condizioni indicate all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e all'articolo 8, paragrafo 2, della CEDU.
- 170 Secondo tali condizioni, la limitazione deve essere innanzitutto prevista dalla legge. La misura in questione deve avere, quindi, un fondamento normativo (v., per analogia, sentenza del 28 maggio 2013, *Trabelsi e a./Consiglio*, T-187/11, EU:T:2013:273, punto 79 e giurisprudenza ivi citata).
- 171 Nel caso di specie, dal preambolo della decisione impugnata si deduce che essa è stata adottata sul fondamento dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento n. 1/2003, disposizione che prevede infatti la competenza della Commissione ad ordinare, mediante decisione, accertamenti ai quali devono sottoporsi le imprese e associazioni di imprese.
- 172 La condizione secondo cui qualsiasi ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata deve essere «prevista dalla legge» è pertanto soddisfatta.
- 173 Per quanto riguarda, poi, la condizione in base alla quale, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui, risulta dalla giurisprudenza che i poteri conferiti alla Commissione dall'articolo 20 del regolamento n. 1/2003 hanno lo scopo di consentirle di espletare il compito, ad essa affidato dai trattati, di vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato interno. Dette norme hanno la funzione di evitare che la concorrenza sia alterata a danno dell'interesse pubblico, delle singole imprese e dei consumatori. L'esercizio dei poteri conferiti alla Commissione dal regolamento n. 1/2003 contribuisce al mantenimento del regime di libera concorrenza voluto dai trattati, la cui osservanza si impone imperativamente alle imprese. Così stando le cose, non sembra, quindi, che il regolamento n. 1/2003, nell'attribuire alla Commissione il potere di procedere ad accertamenti senza preavviso, comporti una lesione del diritto sancito dall'articolo 7 della Carta e dall'articolo 8 della CEDU (v., in tal senso, sentenza del 26 giugno 1980, *National Panasonic/Commissione*, 136/79, EU:C:1980:169, punto 20).
- 174 Pertanto, tenuto conto dell'analisi degli altri motivi del presente ricorso, ai quali la ricorrente rinvia in questo contesto, la decisione impugnata, adottata sulla base del regolamento n. 1/2003, risponde anch'essa ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione.
- 175 Infine, per quanto riguarda la questione se la decisione impugnata ecceda quanto necessario per conseguire l'obiettivo menzionato al precedente punto 173, è sufficiente ricordare che la medesima questione è già stata analizzata nell'ambito dell'esame del primo motivo. Orbene, a seguito di tale valutazione, si è concluso che, in considerazione dell'esito dell'esame del secondo e del terzo motivo, la decisione impugnata era stata invero adottata nel rispetto del principio di proporzionalità.

176 In tale contesto, la prima parte del sesto motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 7 della Carta e dell'articolo 8 della CEDU, deve essere respinta.

Sulla seconda parte del sesto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 48 della Carta e dell'articolo 6 della CEDU

177 A termini dell'articolo 48, paragrafo 2, della Carta, «[i]l rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato».

178 Per quanto riguarda l'articolo 6 della CEDU, le spiegazioni relative alla Carta precisano quanto segue:

«L'articolo 48 corrisponde all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 della CEDU (...) Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, questo diritto ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU».

179 In proposito, occorre ricordare che il procedimento amministrativo ai sensi del regolamento n. 1/2003, che si svolge dinanzi alla Commissione, si suddivide in due fasi distinte e successive ciascuna delle quali risponde ad una propria logica interna, ossia una fase di indagini preliminari, da un lato, e una fase contraddittoria, dall'altro. La fase di indagini preliminari, durante la quale la Commissione usa i poteri di indagine previsti dal regolamento n. 1/2003 e che si estende fino alla comunicazione degli addebiti, è finalizzata a permettere alla Commissione di raccogliere tutti gli elementi pertinenti a conferma o meno dell'esistenza di un'infrazione alle regole sulla concorrenza e di prendere una prima posizione sul seguito nonché sull'ulteriore continuazione del procedimento. Per contro, la fase contraddittoria, la quale si estende invece dalla comunicazione degli addebiti fino all'adozione della decisione finale, deve consentire alla Commissione di pronunciarsi definitivamente sulla violazione contestata (v. sentenza dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

180 Da un lato, riguardo alla fase di indagini preliminari, la Corte ha precisato che essa aveva come punto di partenza la data in cui la Commissione, nell'esercizio dei poteri conferitile in particolare dagli articoli 18 e 20 del regolamento n. 1/2003, adotta misure che implicano l'addebito di una violazione e che determinano importanti ripercussioni sulla situazione delle imprese sospettate. Dall'altro, si desume dalla giurisprudenza della Corte che è solo all'inizio della fase contraddittoria amministrativa che l'impresa interessata viene informata, mediante la comunicazione degli addebiti, di tutti gli elementi essenziali su cui si fonda la Commissione in tale fase del procedimento e che tale impresa dispone di un diritto di accesso al fascicolo al fine di garantire l'esercizio effettivo dei suoi diritti della difesa. Di conseguenza, solo dopo l'invio della comunicazione degli addebiti l'impresa interessata può pienamente avvalersi dei suoi diritti della difesa. Laddove, infatti, tali diritti fossero estesi alla fase che precede l'invio della comunicazione degli addebiti, l'efficacia dell'indagine della Commissione risulterebbe compromessa, in quanto l'impresa interessata sarebbe in grado, già dalla fase d'indagine preliminare, di identificare le informazioni note alla Commissione e, pertanto, quelle che possono esserle ancora nascoste (v. sentenza dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

181 Certamente le misure istruttorie adottate dalla Commissione durante la fase di indagini preliminari, specificamente le misure di accertamento e le richieste di informazioni ai sensi degli articoli 18 e 20 del regolamento n. 1/2003, implicano per loro natura la contestazione di un'infrazione e sono atte a determinare conseguenze importanti sulla situazione delle imprese sospettate (sentenza dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 50). Infatti, anche se, da un punto di vista formale, l'impresa interessata non ha lo status di «accusato» durante la fase d'indagine preliminare, l'avvio dell'istruttoria nei suoi confronti, specificamente mediante l'adozione di una misura d'istruzione che la riguardi, non può, in generale, essere dissociata, da un punto di vista materiale, dall'esistenza di un sospetto e, pertanto, da una contestazione implicita che giustifica l'adozione di tale misura (sentenza dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 52). Pertanto, occorre evitare che i diritti della difesa possano essere irrimediabilmente compromessi durante tale fase del procedimento amministrativo, dal momento che le misure istruttorie adottate possono avere un carattere determinante per la costituzione di prove attestanti l'illegittimità di comportamenti di imprese che possono farne sorgere la responsabilità (v.

sentenza dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 51 e giurisprudenza ivi citata). Ne consegue che la Commissione è obbligata ad informare l'impresa interessata, quando adotta la prima misura a suo carico, dell'oggetto e dello scopo dell'indagine in corso. A tale proposito, la motivazione deve in particolare permettere a tale impresa di comprendere lo scopo nonché l'oggetto di tale indagine, il che implica la necessità di precisare le infrazioni presunte nonché, in tale contesto, il fatto che è possibile che essa sia esposta a contestazioni connesse a siffatta eventuale infrazione, di modo che questa possa adottare le misure che ritiene utili a suo discarico e preparare quindi la sua difesa nella fase contraddittoria del procedimento amministrativo (sentenza dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 56).

182 Orbene, tenuto conto dell'esame del secondo e del terzo motivo al termine del quale è stato concluso che occorre annullare la decisione impugnata nella parte riguardante tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava e comportamenti diversi dalla presunta pratica di prezzi sottocosto, è giocoforza constatare che, per il resto, la motivazione della decisione impugnata soddisfa i requisiti derivanti dal regolamento n. 1/2003 e dalla giurisprudenza.

183 Si deve ritenere, pertanto, che la decisione impugnata, la quale si inserisce nell'ambito della fase di indagine preliminare del procedimento amministrativo previsto dal regolamento n. 1/2003, è stata adottata nel rispetto dei diritti della difesa della ricorrente.

184 La seconda parte del sesto motivo, vertente su una violazione dell'articolo 48 della Carta e dell'articolo 6 della CEDU, va quindi parimenti respinta.

185 Di conseguenza, il sesto motivo dev'essere respinto.

186 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono occorre, in primo luogo, annullare la decisione impugnata nella parte in cui riguarda tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava e comportamenti diversi dalla presunta pratica di prezzi sottocosto e, in secondo luogo, respingere il ricorso per il resto.

Sulle spese

187 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, se ciò appare giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, il Tribunale può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese dell'altra parte.

188 Nel caso di specie, poiché la decisione impugnata deve essere parzialmente annullata, il Tribunale ritiene opportuno che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione C(2016) 2417 final della Commissione, del 18 aprile 2016, relativa a un procedimento di applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1/2003, indirizzata alla České dráhy, a.s. nonché a tutte le società che la medesima controlla direttamente o indirettamente, ordinando alle stesse di sottoporsi ad un accertamento (causa AT.40156 – Falcon), è annullata nella parte riguardante tratte diverse dalla tratta Praga-Ostrava e comportamenti diversi dalla presunta pratica di prezzi sottocosto**
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 giugno 2018.

Firme

* [Lingua processuale: il ceco.](#)