

Pubblicato il 21/01/2020

N. 00512/2020REG.PROV.COLL.
N. 06364/2018 REG.RIC.
N. 06374/2018 REG.RIC.
N. 06423/2018 REG.RIC.
N. 06367/2018 REG.RIC.
N. 06368/2018 REG.RIC.
N. 06370/2018 REG.RIC.
N. 06372/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6364 del 2018, proposto da
Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale
dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Ferriera Valsabbia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avvocati Gennaro D'Andria, Gabriele Accardo,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto
presso lo studio Gennaro D'Andria in Roma, piazza del Popolo 18;

nei confronti

Società Siderferro S.r.l. in Liquidazione non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 6374 del 2018, proposto da Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Feralpi Siderurgica S.p.A., rappresentato e difeso dagli avvocati Flavio Iacovone, Francesco Sciaudone, Gianluca Belotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Sciaudone in Roma, via Pinciana 25;

nei confronti

Alfa Acciai Spa, Ferriera Valsabbia Spa, Stefana Spa In Liquidazione, Fin.Fer. Spa, Ferriere Nord Spa, Riva Acciao Spa, Industrie Riunite Odolesi I.R.O. S.p.A., Siderferro S.p.A. in Liquidazione, Ori Martin Acciaieria e Ferriera di Brescia S.p.A. non costituiti in giudizio;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fienga, Marco Trevisan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

Angiolino Legrenzi, A.N.C.E. Brescia - Associazione Nazionale Costruttori Edili, rappresentati e difesi dall'avvocato Davide Epicoco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniele Manca Bitti in Roma, via Luigi Luciani 1;

sul ricorso numero di registro generale 6423 del 2018, proposto da Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Ferriere Nord Spa, Fin.Fer Spa, Siderferro S.r.l. in Liquidazione non costituiti in giudizio;

Ferriere Nord, Fin.Fer, rappresentati e difesi dagli avvocati Gabriele Dona', Antonio Lirosi, Wilma Viscardini Dona', Salvatore Spagnuolo, Alberto Pera, Barbara Comparini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Lirosi in Roma, via delle Quattro Fontane n. 20;

nei confronti

Angiolino Legrenzi, A.N.C.E. - Brescia - Associazione Nazionale Costruttori Edili, rappresentati e difesi dall'avvocato Davide Epicoco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniele Manca Bitti in Roma, via Luigi Luciani 1;

sul ricorso numero di registro generale 6367 del 2018, proposto da Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Riva Acciaio S.p.A., rappresentato e difeso dagli avvocati Bernardino Pasanisi, Berardino Iacobucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Berardino Iacobucci in Roma, via Ennio Quirino Visconti, 99, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Siderferro Srl, Alfa Acciai Spa, Ferriera Valsabbia Spa, Fin.Fer. Spa, Feralpi Siderurgica Spa, Ferriere Nord Spa, Stefana Spa In Liquidazione, Industrie Riunite Odolesi I.R.O. S.p.A., O.R.I. Martin - Acciaieria e Ferriera di Brescia S.p.A. non costituiti in giudizio;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fienga, Marco Trevisan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

sul ricorso numero di registro generale 6368 del 2018, proposto da Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Alfa Acciai S.p.A., rappresentato e difeso dagli avvocati Piero Fattori, Marco Martinelli, Matteo Padellaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Martinelli in Roma, via delle Quattro Fontane, 20;

nei confronti

Fallimento Siderferro Srl non costituito in giudizio;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fienga, Marco Trevisan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

Angiolino Legrenzi, A.N.C.E. Brescia - Associazione Nazionale Costruttori Edili, rappresentati e difesi dall'avvocato Davide Epicoco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniele Manca Bitti in Roma, via Luigi Luciani 1;

sul ricorso numero di registro generale 6370 del 2018, proposto da Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Federalpi Siderurgica Spa, Ferriere Nord Spa, Riva Acciaio Spa non costituiti in giudizio;

nei confronti

Alfa Acciai Spa, Fin.Fer.Spa, Ferriera Valsabbia Spa, Industrie Riunite Odolesi I.R.O. S.p.A., Stefana S.p.A. in Liquidazione, Siderferro S.p.A. in Liquidazione non costituiti in giudizio;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fienga, Marco Trevisan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

Angiolino Legrenzi, Ance Brescia - Associazione Nazionale Costruttori Edili, rappresentati e difesi dall'avvocato Davide Epicoco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Daniele Manca Bitti in Roma, via Luigi Luciani 1;

sul ricorso numero di registro generale 6372 del 2018, proposto da Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Industrie Riunite Odolesi I.R.O. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Brunetti, Stefania Bariatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fienga, Marco Trevisan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;
Siderferro S.r.l. in Liquidazione non costituito in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 6374 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 06525/2018, resa tra le parti,

quanto al ricorso n. 6423 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 06519/2018, resa tra le parti, concernente Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da FERRIERE NORD il 26\9\2018 :

per la riforma in parte qua

della sentenza del Tar Lazio, sez. I, n. 6519/2018 pubblicata il 12 giugno 2018 resa sul ricorso RG n. 10470/2017.

quanto al ricorso n. 6364 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 06518/2018, resa tra le parti,

quanto al ricorso n. 6367 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 06521/2018, resa tra le parti,

quanto al ricorso n. 6368 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 06516/2018, resa tra le parti,

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da ALFA ACCIAI SPA il 26\9\2018 :

per la riforma in parte qua

della sentenza del Tar Lazio, sez. I, n. 6516/2018 pubblicata il 12 giugno 2018 resa sul ricorso RG n. 10485/2017.

quanto al ricorso n. 6370 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 06523/2018, resa tra le parti,

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da O.R.I. MARTIN - ACCIAIERIA E FERRIERA S.P.A. il 25\9\2018 :

per l'annullamento:

-della sentenza del TAR Lazio, Roma (Sez. I) n. 6523/2018, pubblicata il 12.6.2018, con cui il TAR Lazio ha accolto il ricorso n. 10353/2017 di ORI ed ha annullato la delibera dell'AGCM n. 26686 del 19.7.2017, con la quale l'Autorità, a conclusione del procedimento I742 'Tondo per Cemento Armato', ha accertato la partecipazione di ORI ad una presunta intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'art. 101 TFUE, e ha applicato a ORI una sanzione pari a Euro 7.099.481,00.

quanto al ricorso n. 6372 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Prima) n. 06522/2018, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ferriera Valsabbia S.p.A. e di Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia e di Feralpi Siderurgica S.p.A. e di Angiolino Legrenzi e di A.N.C.E. Brescia -

Associazione Nazionale Costruttori Edili e di Ferriere Nord e di Fin.Fer e di Angiolino Legrenzi e di A.N.C.E. - Brescia - Associazione Nazionale Costruttori Edili e di Riva Acciaio S.p.A. e di Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia e di Alfa Acciai S.p.A. e di Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia e di Angiolino Legrenzi e di A.N.C.E. Brescia - Associazione Nazionale Costruttori Edili e di Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia e di Angiolino Legrenzi e di Ance Brescia - Associazione Nazionale Costruttori Edili e di Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia e di Industrie Riunite Odolesi I.R.O. S.p.A.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio proposto dal ricorrente incidentale O.R.I. Martin - Acciaieria e Ferriera S.p.A., rappresentato e difeso dagli avvocati Flavio Iacovone, Francesco Sciaudone, Gianluca Belotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Sciaudone in Roma, via Pinciana 25;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2020 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Pietro Garofoli e, Gennaro D'Andria., Cristiano Chiofalo per delega di Francesco Sciaudone., Antonio Liroso, Salvatore Spagnuolo. Bernardini Pasanisi e Bernardino Iacobucci. Piero Fattori. Cristiano Chiofalo per delega di Francesco Sciaudone e, Emilio Cucchiara per delega verbale di Filippo Brunetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'originario provvedimento n. 26686 adottato il 19 luglio 2017, e notificato il 1 agosto 2017, l'Autorità odierna appellante, ritenuta la sussistenza di un'intesa tra le società Alfa Acciai S.p.A., Feralpi Siderurgica S.p.A., Ferriera Valsabbia S.p.A., Industrie Riunite Odolesi I.R.O. S.p.A., Ori Martin Acciaieria e Ferriera S.p.A, Stefana S.p.A., Riva Acciaio S.p.A., Ferriere Nord S.p.A e Fin.Fer. S.p.A., consistita in un'attività di coordinamento delle

politiche commerciali finalizzata a limitare il confronto concorrenziale tra le parti sui prezzi del tondo in cemento armato e della rete elettrosaldata (“TCA” e “rete els.”), ordinava alle parti di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti aventi oggetto o effetti analoghi a quelli dell’infrazione accertata ed irrogava alla odierne appellate la sanzione pecuniaria, nei termini seguenti: Alfa Acciai S.p.A.: € 30.410.149; Ferriera Valsabbia S.p.A.: € 10.844.341; Feralpi Siderurgica S.p.A.: € 29.429.460; Ferriere Nord S.p.A. e Fin. Fer. S.p.A., in solido: € 43.539.144; Riva Acciaio S.p.A.: € 15.029.600; Stefana S.p.A.; € 119.948; Industrie Riunite Odolesi I.R.O. S.p.A.: € 6.356.778; ORI Martin Acciaieria e Ferriera di Brescia S.p.A.: € 7.099.481.

L’intesa anticompetitiva, accertata per il periodo 2010 – 2016, continuata e complessa perché espressione di un unico piano d’insieme comune alle parti, sarebbe stata finalizzata a contrastare la potenziale forte pressione al ribasso dei prezzi e sarebbe stata attuata mediante scambi di informazioni commerciali avvenute all’interno dell’associazione Nuovo Campsider (“NC”, associazione interna a “Federacciai” che rappresentava l’insieme delle imprese elettro-siderurgiche nazionali) e attraverso l’attività di rilevazione dei prezzi avvenuta nella Commissione prezzi della Camera di Commercio di Brescia.

Le società ricorrenti presentavano ricorso avverso tale provvedimento, chiedendone l’annullamento previa sospensione degli effetti.

2. Con le sentenze del 12 giugno 2018, nn. 6516, 6518, 6519, 6521, 6522, 6523, 6525 qui impugnate, il Tar Lazio accoglieva i ricorsi proposti dalle odierne appellate, annullando il provvedimento predetto sotto due distinti profili.

Per un verso procedimentale, in quanto l’Autorità avrebbe irragionevolmente protratto la fase preistruttoria senza che sussistessero obiettive ragioni a giustificare il ritardo nell’avvio del procedimento istruttorio.

Per un altro verso, di carattere sostanziale, in relazione alle carenze istruttorie e probatorie rilevate, che non consentirebbero di ricostruire la fattispecie nel senso della necessaria “congruenza narrativa”, rispetto alla “storia” che si

propone per la ricostruzione dell'intesa illecita, e di superare le spiegazioni alternative avanzate dalle imprese ricorrenti; l'insussistenza di elementi sufficienti per dimostrare l'esistenza di una intesa unica e complessa deriverebbe da una carente istruttoria sia nella misura in cui non fornisce elementi sufficienti a porre in effettiva correlazione le informazioni scambiate in NC e le successive attività camerali, sia in relazione alla dimostrazione dell'intesa relativamente al prezzo "base", con riverbero anche sulle valutazioni dell'Autorità riguardanti i listini dei prezzi della componente "extra", la cui sostanziale uniformità risponderebbe ad una prassi di negoziazione che le parti avrebbero dimostrato in fase istruttoria essere comune in tutto il settore siderurgico, anche a livello internazionale.

Gli ulteriori motivi di gravame venivano assorbiti e non esaminati.

3. Avverso tale sentenza l'Autorità proponeva in modo corposo gli analoghi appelli di cui in epigrafe e, ricostruito il quadro normativo e fattuale, deduceva i seguenti motivi avverso i vizi accolti in prime cure:

- erroneo accoglimento delle censure in ordine alla eccessiva durata della fase pre-istruttoria, violazione o falsa applicazione dell'art. 14 della l. 689/1981, dell'art. 14 della l. 287 del 1990 e dall'art. 25 del Regolamento (CE) n. 1/2003;
- violazione o falsa applicazione degli artt. 101 del TFUE e 2 della legge n. 287 cit., sull'erronea individuazione dell'obiettivo unitario dell'illecito, sugli errori nella pronuncia relativi allo scambio di informazioni presso Nuovo Campsider e quelli riguardanti il ruolo della Camera di Commercio e la prova della fissazione dei prezzi presso la stessa CCIA.

4. Le parti appellate, originarie ricorrenti, si costituivano in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello; venivano riproposte, ai sensi dell'art. 101 comma 2 cod proc amm, le censure non esaminate dal Tar sotto due distinti profili:

- erronea determinazione dell'ammontare della sanzione irrogata, sia in termini di gravità, sia sui criteri di determinazione, sia in relazione alla presunta durata dell'infrazione;

- l'illogicità e la carenza di motivazione della decisione dell'Autorità di rigettare gli impegni presentati dalla Società ai sensi dell'art. 14-ter della Legge n. 287 cit.

Veniva altresì proposto appello incidentale da Alfa acciai e Ferriere nord, con la deduzione dei seguenti motivi: erroneità della sentenza laddove ha respinto tardività avvio procedimento istruttorio anche per violazione dell'art. 14 l. n. 689/1981. Con un ulteriore appello incidentale, Ori Martin proponeva un ulteriore motivo: eccesso di potere, illogicità e contraddittorietà manifesta, difetto d'istruttoria.

Negli appelli recanti r.g. nn. 6367, 6368, 6370, 6372, 6374 del 2018, si costituivano altresì la camera di commercio di Brescia, ma unicamente al fine di evidenziare prerogative e competenze proprie in materia di prezzi, nonché (compreso appello r.g. n. 6423 del 2018) Ance Brescia, argomentando e concludendo per il rigetto degli appelli principali, in adesione alle posizioni delle associate.

5. Alla pubblica udienza del 16 gennaio 2020, in vista della quale le parti depositavano memorie, le cause passavano in decisione.

DIRITTO

1. La presente controversia ha ad oggetto l'esito del procedimento avviato dall'Autorità, odierna parte appellante, e conclusosi con l'adozione del provvedimento impugnato, impugnato in primo grado, con cui è stata rilevata e sanzionata l'esistenza di una articolata intesa, unica e complessa, nella quale sarebbe confluite due condotte, entrambe ritenute funzionali al medesimo fine di consentire alle imprese che ne hanno fatto parte, mediante il coordinamento delle reciproche strategie commerciali, di assicurarsi ricavi e margini migliorativi rispetto a quelli conseguibili in un contesto concorrenziale nella vendita di "Tondini per Cemento Armato" (TCA) e "Rete elettrosaldata" (rete els.).

2. In via preliminare, sussistono evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva che impongono la riunione degli appelli in epigrafe: in termini di

connessione soggettiva assumono rilievo, da un lato, l'identità di parte appellante principale e, dall'altro lato, l'analogia della situazione azionata in prime cure dalle parti odierne appellate, destinatarie dello stesso atto sanzionatorio dell'intesa che sarebbe intervenuta fra le stesse imprese, odierne parti processuali; in termini di connessione oggettiva, assume rilievo dirimente la circostanza per cui i gravami hanno ad oggetto della controversia il medesimo originario provvedimento e le medesime censure accolte dal Tar con analoghe sentenze.

3. La ricostruzione in fatto del procedimento, così come posta a base della sentenza impugnata, dal formale avvio sino alla conclusiva adozione del provvedimento impugnato, risulta nella sostanza priva di contestazioni, pur nella diversità di prospettazione delle parti in causa.

3.1 Il procedimento risulta essere stato avviato il 21 ottobre 2015, a seguito di una segnalazione, pervenuta il 15 novembre 2011, da parte del liquidatore di una società di rivendita di prodotti in acciaio per l'edilizia, che denunciava l'esistenza di un cartello tra le imprese nazionali produttrici di TCA finalizzato alla fissazione congiunta del relativo prezzo di vendita all'ingrosso con riguardo sia alla componente c.d. base che a quella c.d. extra.

Il segnalante, a supporto della denuncia, allegava alcuni listini dei cc.dd. prezzi extra del TCA e della rete elettrosaldata praticati da società produttrici concorrenti, i cui importi risultavano essere sempre identici per ciascuna delle varie dimensioni in cui il prodotto era commercializzato.

Con riguardo al c.d. prezzo base, il segnalante indicava, inoltre, nelle riunioni quindicinali della Commissione Prezzi presso la Camera di Commercio Industria e Artigianato di Brescia (CCIA di Brescia) il luogo di formalizzazione del coordinamento finalizzato alla fissazione concordata di questa componente del prezzo finale del TCA.

Al riguardo, nel provvedimento l'Autorità affermava che *“l'attività pre-istruttoria è stata, pertanto, indirizzata all'approfondimento delle caratteristiche, grado di trasparenza e dinamiche dei mercati del TCA e della rete els., della struttura del loro prezzo finale di,*

nonché alla verifica dell'esistenza, composizione e funzionamento della "Commissione Prezzi prodotti siderurgici", e che "solo nel mese di settembre 2015" la Camera di Commercio aveva "trasmesso agli Uffici alcuni importanti documenti relativi alla modalità di rilevazione dei prezzi cd. extra e alla loro contestuale pubblicazione sul Listino settimanale on line della CCLAA/Bs".

3.2 La fase istruttoria, avviata il 21 ottobre 2015 nei confronti di sei società concorrenti (Alfa Acciai, Feralpi, Valsabbia, IRO, ORI e Stefana) i cui rappresentanti sedevano nella richiamata commissione prezzi della camera di commercio locale, ha in un primo momento riguardato l'accertamento del possibile coordinamento delle politiche commerciali delle imprese attraverso le riunioni in tale Commissione.

3.3 Sulla base degli ulteriori elementi emersi nel corso dell'istruttoria, il 21 giugno 2016 l'Autorità ha deciso l'estensione oggettiva del procedimento allo scambio, tra le parti e nell'ambito delle riunioni di NC, di informazioni di dettaglio sui prezzi, quantità di acquisto di rottame ferroso e livelli produttivi. L'istruttoria è stata, poi, estesa soggettivamente nei confronti delle società Ferriere Nord, Riva e Fin.Fer.

L'Autorità, il 18 gennaio 2017, ai sensi dell'art. 14, comma 1, D.P.R. n. 217/1998, ha autorizzato l'invio della Comunicazione delle risultanze istruttorie alle parti. Dopo alcune proroghe del termine finale, il procedimento si è concluso il 19 giugno 2017 con l'adozione del provvedimento sanzionatorio.

4. L'esame del merito deve prendere logicamente le mosse dai vizi di appello dedotti in via principale dall'Autorità avverso i due capi di accoglimento posti a fondamento delle sentenze impugnate.

5. Con il primo ordine di censure l'Autorità appellante contesta il profilo procedimentale accolto dal Tar, secondo cui la stessa Antitrust avrebbe irragionevolmente protratto la fase preistruttoria senza che sussistessero obiettive ragioni a giustificare il ritardo nell'avvio del procedimento istruttorio, lamentando l'erroneità della conclusione sia in fatto, in relazione

alla corretta ricostruzione della scansione della fase pre istruttoria, sia in diritto, per la contrarietà alla disciplina normativa applicabile.

5.1 L'appello sul punto è infondato.

5.2 In linea di fatto, l'Autorità invoca due elementi.

Per un verso, la scansione temporale della c.d. pre istruttoria, evidenziando come, successivamente all'audizione del segnalante svoltasi il 13 maggio 2011, sia stata formulata la richiesta di informazioni ad alcuni rivenditori di prodotti siderurgici, le cui risposte sono pervenute il 12 e 15 marzo 2012 e l'11 aprile 2012; quindi, in data 17 gennaio 2014, l'Autorità stessa ha formulato una richiesta di informazioni alla Camera di commercio di Brescia, ottenendo la risposta in data 25 e 26 febbraio 2014. L'Autorità ha, quindi, ricevuto dalla Camera di Commercio informazioni aggiuntive il 21, 22 e 23 settembre 2015 e ha acquisito d'ufficio al fascicolo, solo il 24 settembre 2015, le ulteriori informazioni ritenute decisive per l'avvio del procedimento (cfr. parr. 294-298 del provvedimento impugnato in prime cure).

Per un altro verso, la necessità di cautela in relazione al pregresso svolgimento di un caso di cartello a livello comunitario, da parte della Commissione europea (caso COMP/37.956 – Tondo per cemento armato), che aveva accertato una concertazione in materia di prezzi del TCA in Italia tra molte delle imprese Parti del presente procedimento per il periodo 1989-2000.

5.3 Invero, gli elementi invocati dall'Autorità appaiono, oltre che in parte generici (in specie sul secondo versante), privi di concreta rilevanza rispetto alle censure accolte dal Tar.

Se da un canto un periodo di oltre quattro anni di attività c.d. pre istruttoria appare in sé eccessivo, anche in relazione ai principi sottesi al necessario bilanciamento degli interessi in gioco, da un altro canto irrilevante ed immotivata appare la cautela rispetto ad un iter europeo concernente un periodo ampiamente risalente nel tempo (1989 – 2000) e quindi ben difficilmente, in mancanza di una specifica dimostrazione diversa, ricollegabile alla fattispecie in oggetto.

5.4 Peraltro, la sproporzionata ed irragionevole durata di un'attività c.d. pre istruttoria si pone in contrasto con i principi e con le norme rilevanti in materia.

La norma invocata dagli appellanti, sia principali che incidentali, cioè l'art 14 l. 689 del 1981, dispone che, ove non si proceda alla contestazione immediata dell'addebito, *“gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento”*.

5.5 Va premesso, come ancora evidenziato di recente dalla sezione, che le norme di principio, relative ad una immediatezza della contestazione o comunque ad una non irragionevole dilatazione dei suoi tempi, contenute nel Capo I della legge 24 novembre 1981 n. 689, sono dotate di applicazione generale dal momento che, in base all'art. 12, le stesse devono essere osservate con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è applicata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro.

L'intento del Legislatore è stato quello di assoggettare ad un statuto unico ed esaustivo (e con un medesimo livello di prerogative e garanzie procedurali per il soggetto inciso) tutte le ipotesi di sanzioni amministrative, sia che siano attinenti a reati depenalizzati sia che conseguano ad illeciti qualificati “ab origine” come amministrativi, con la sola eccezione delle violazioni disciplinari e di quelle comportanti sanzioni non pecuniarie. La preventiva comunicazione e descrizione sommaria del fatto contestato con l'indicazione delle circostanze di tempo e di luogo (idonee ad assicurare, già nella fase del procedimento amministrativo anteriore all'emissione dell'ordinanza-ingiunzione, la tempestiva difesa dell'interessato), attiene ai principi del contraddittorio ed è garantito dalla legge 689 del 1981, attraverso la prescrizione di una tempestiva contestazione la cui l'osservanza è assicurata mediante la previsione espressa dell'inapplicabilità della sanzione.

Il termine per la contestazione delle violazioni amministrative ha infatti pacificamente natura perentoria avendo la precisa funzione di garanzia di consentire un tempestivo esercizio del diritto di difesa.

L'ampia portata precettiva è esclusa soltanto dalla presenza di una diversa regolamentazione da parte di fonte normativa, pari ordinata, che per il suo carattere di specialità si configuri idonea ad introdurre deroga alla norma generale e di principio. Lo stesso art. 31 della legge n. 287 del 1990 prevede infatti l'applicazione delle norme generali di cui alla legge n. 689 del 1981 "*in quanto applicabili*".

5.6 Ebbene, con specifico riferimento alla disciplina della potestà sanzionatoria dell'Autorità non emergono le condizioni per derogare al sistema di repressione degli illeciti amministrativi per mezzo di sanzione pecuniaria ivi delineato. Il d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 non reca indicazione di alcun termine per la contestazione degli addebiti, e quindi non può far ritenere "*diversamente stabilita*" la scansione procedimentale e, quindi, inapplicabile il termine di cui si discute.

Tale interpretazione è preferibile anche in quanto orientata dalla sicura ascendenza costituzionale del principio di tempestività della contestazione, posto a tutela del diritto di difesa.

5.7 Su queste basi, deve però precisarsi che, secondo la stessa giurisprudenza della Sezione, il decorso dei novanta giorni è collegato dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981, non già alla data di commissione della violazione, bensì al tempo di accertamento dell'infrazione. Si fa riferimento non alla mera notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro (allo scopo di una corretta formulazione della contestazione) della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti.

Ne discende la non computabilità del periodo ragionevolmente occorso, in relazione alla complessità delle singole fattispecie, ai fini dell'acquisizione e

della deliberazione degli elementi necessari per una matura e legittima formulazione della contestazione.

5.8 In termini di inquadramento, nel contesto dei principi sin qui richiamati l'art. 14 assume i contorni di un principio generale che impone la tempestività della contestazione, senza una formale né concreta distinzione fra attività istruttoria e pre-istruttoria.

Altrimenti opinando, in assenza di una tale formale distinzione fra istruttoria e pre-istruttoria, la formalizzazione della stessa in via di mera prassi rischierebbe di costituire unicamente una forma di aggiramento degli obblighi dettati dal legislatore, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, fra il perseguimento degli interessi connessi all'applicazione delle sanzioni in gioco e la tutela del diritto di difesa.

5.9 Quanto sin qui evidenziato in termini generali emerge anche da una lettura delle norme di settore, compiuta alla luce dei principi generali predetti.

Come noto, l'articolo 12 della legge di settore prevede che *“1. L'Autorità, valutati gli elementi comunque in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da pubbliche amministrazioni o da chiunque vi abbia interesse, ivi comprese le associazioni rappresentative dei consumatori, procede ad istruttoria per verificare l'esistenza di infrazioni ai divieti stabiliti negli articoli 2 e 3. 2. L'Autorità può, inoltre, procedere, d'ufficio o su richiesta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato o del Ministro delle partecipazioni statali, ad indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi, o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata.”*

In termini di disciplina procedurale, il successivo art. 14 prevede che *“1. L'Autorità, nei casi di presunta infrazione agli articoli 2 o 3, notifica l'apertura dell'istruttoria alle imprese e agli enti interessati. I titolari o legali rappresentanti delle imprese ed enti hanno diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nel termine fissato contestualmente alla notifica ed hanno facoltà di presentare deduzioni e pareri in ogni stadio dell'istruttoria, nonché di essere nuovamente sentiti prima della chiusura di questa. 2. L'Autorità può in ogni momento dell'istruttoria richiedere alle*

imprese, enti o persone che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti utili ai fini dell'istruttoria; disporre ispezioni al fine di controllare i documenti aziendali e di prenderne copia, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato; disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria”.

5.10 In linea generale, la normativa evidenzia un contesto istruttorio e procedimentale consono e coerente alla disciplina di cui all'art. 14 l. 689 cit., nei termini peraltro sopra già evidenziati.

In linea particolare, poi, il concetto di presunta infrazione presuppone un principio di accertamento che, se impone un'attività qualificabile come pre-istruttoria, pretende però, proprio a cagione degli oneri di contestazione di approfondimento istruttorio e di difesa, precisati dall'art. 14 l. 287 cit., che tale attività vada contenuta entro termini che vanno intesi quali proporzionati e ragionevoli.

Altrimenti opinando, si verrebbe a consentire una sorta di istruttoria permanente su di un settore, priva di specifici parametri procedurali, svolta in attesa di acquisire elementi allo stato assenti ovvero insufficienti.

5.11 In tale ottica va ribadito il principio per cui l'arco di tempo entro il quale l'Autorità deve provvedere alla notifica della contestazione, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 cit., è collegato non già alla data di commissione della violazione, ma al tempo di accertamento dell'infrazione, da intendersi in una prospettiva teleologicamente orientata e quindi non già alla notizia del fatto sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita, implicante il riscontro dell'esistenza e della consistenza della infrazione e dei suoi effetti.

Pertanto, in linea generale si può convenire sul principio per cui il fatto che l'Autorità Antitrust deliberi l'avvio dell'istruttoria a distanza di vari mesi – ma non di vari anni - dalla segnalazione della possibile infrazione non può essere considerato come una violazione dei diritti delle imprese coinvolte, né un superamento dei termini procedurali, in quanto la stessa valutazione

dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria può presentarsi complessa. Di conseguenza, il termine di novanta giorni previsto dal comma 2 dell'art. 14, l. n. 689/1981 cit. inizia a decorrere solo dal momento in cui è compiuta — o si sarebbe dovuta ragionevolmente compiere, anche in relazione alla complessità della fattispecie — l'attività amministrativa intesa a verificare l'esistenza dell'infrazione, comprensiva delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi soggettivi e oggettivi dell'infrazione stessa.

5.12 Nel caso di specie, la ricostruzione posta a fondamento della sentenza appare coerente ai principi sopra riassunti, non avendo l'Autorità, nella situazione concreta all'esame, rispettato i parametri posti a fondamento delle aperture consentite rispetto all'estensione delle attività di indagine e di successiva contestazione.

Nella specie, non si tratta di mesi, come nei precedenti invocati dall'Autorità e dei principi sopra riportato e già espresso dalla sezione, ma piuttosto di anni; inoltre, dall'esame della documentazione depositata ed invocata trova piena conferma la ricostruzione del Giudice di prime cure, nel senso che già nel febbraio del 2014 l'Autorità era in possesso degli elementi poi posti a fondamento dell'avvio del procedimento e della relativa contestazione, cosicché il tempo della c.d. pre-istruttoria appare sia incongruo in sé, sia non coerente rispetto ai principi tratti dalla stessa normativa sopra richiamata.

In dettaglio, anche nel provvedimento impugnato non vengono richiamati documenti e approfondimenti correlabili in dettaglio alle informazioni ottenute da ultimo — cioè dalla data invocata dalla parte appellante — dalla camera di commercio.

In particolare, le modalità di rilevazione del c.d. prezzo extra, cui fa riferimento la parte appellante, risultano già descritte dalla stessa camera di commercio nella risposta alla prima richiesta di informazioni, ricevuta dall'Autorità il 25 febbraio 2014.

5.13 Rispetto a questa chiara e condivisibile valutazione svolta dal Giudice di prime cure, parte appellante non dimostra come avrebbe utilizzato

specificamente le informazioni contenute nella risposta alla richiesta di informazioni del settembre 2015, né, soprattutto, che le modalità di rilevazione del c.d. extra non erano già state descritte dalla CCIAA di Brescia nella propria risposta alla prima richiesta di informazioni, ricevuta dall'Autorità il 25 febbraio 2014.

5.14 Del tutto irrilevanti, rispetto ai principi richiamati in termini di necessaria ragionevole durata dell'istruttoria e di rispetto degli oneri di contestazione tempestiva di cui alla normativa predetta, sono le deduzioni concernenti il distinto tema della prescrizione, che è istituito - diverso rispetto alla tempestività originaria della contestazione - relativo alla permanenza del potere sanzionatorio.

In definitiva, devono confermarsi le statuizioni del giudice di primo grado in relazione all'evidente violazione del principio della immediatezza della contestazione, pur nel rispetto del principio della esigenza della c.d. pre-istruttoria del procedimento antitrust.

A prescindere dalla applicabilità nei procedimenti antitrust del termine di cui all'art. 14 l.689/1981, non può giustificarsi il compimento di una attività di preistruttoria che si dilunghi oltre un lasso di tempo ingiustificatamente prolungato, poiché altrimenti si violerebbero i principi generali di cui alla legge 241 del 1990 sulla certezza ed efficienza dell'agire amministrativo nell'interesse sia della Pubblica amministrazione che del privato sottoposto al procedimento.

Il rigetto di tale motivo di appello, relativo all'evidente superamento dei termini consentiti ai fini della contestazione e della permanenza della potestà amministrativa, e la resistenza sul punto della statuizione demolitoria del giudice di primo grado, è già di per sé dirimente ai fini della decisione del giudizio di appello.

6. Con il secondo ordine di censure l'Autorità appellante contesta il profilo sostanziale accolto dal Tar, sotto alcuni distinti profili.

6.1 Anche in relazione a tale secondo ordine di censure l'appello è infondato, non fornendo elementi tali da porre in discussione gli argomenti e le conclusioni raggiunte dalle sentenze appellate.

6.2 Occorre ricostruire brevemente l'iter argomentativo posto a base delle sentenze appellate.

Il Tar Lazio prende le mosse dall'addebito alle imprese coinvolte della condivisione di informazioni relative a variabili industriali e di costo idonee a condizionare in modo determinante la rispettiva condotta commerciale e in particolare il posizionamento del prezzo finale di vendita dei prodotti. Tale condivisione si sarebbe realizzata attraverso periodici e regolari scambi di informazioni sensibili sull'"input" produttivo fondamentale (il rottame ferroso) in occasione degli incontri avvenuti in Nuovo Campsider ("NC", associazione interna a "Federacciai" che rappresentava l'insieme delle imprese elettro-siderurgiche nazionali) e in sede di commissione prezzi presso la camera di commercio.

La contestazione posta a fondamento della sanzione si fonda quindi sulla presenza di una strategia unitaria, in cui le condotte poste in essere in NC e commissione prezzi sarebbero state complementari a realizzare lo scopo finale di fissazione del prezzo finale di vendita di TCA e reti els. Ciò giustificerebbe l'imputazione dell'intesa anche al gruppo Pittini e Riva, benché tali operatori non fossero presenti nella commissione in quanto imprese non operanti nel distretto industriale bresciano.

Lo scambio informativo in NC viene considerato fondamentale per la determinazione del prezzo in ragione della natura variabile del costo del rottame ferroso e dell'ammontare limitato delle relative scorte: ciò comporterebbe una traslazione rapida sul prezzo finale di TCA e reti, pari a percentuali compresa tra il 74,8% ed il 105% nel breve periodo, ed in misura compresa tra il 70,6% ed il 95% nel lungo periodo (par. 238 del provvedimento).

6.3 Secondo il Tar, l'analisi dell'Autorità è viziata da numerosi difetti istruttori, nella misura in cui non fornisce elementi sufficienti a porre in effettiva correlazione le informazioni scambiate in NC e le successive attività camerali, basandosi sull'assunto che il legame esistente tra il rottame ferroso e il prodotto finito sarebbe sufficiente a dimostrare la correlazione tra lo scambio informativo "a monte" in NC e la fissazione congiunta in sede camerale dei prezzi.

Secondo le sentenze appellate l'assunto non è adeguatamente dimostrato, non tenendo conto dell'incidenza degli altri fattori produttivi ai fini della fissazione del prezzo di vendita finale.

In proposito, lo stesso provvedimento (cfr. il par. 233 e la tabella n. 5 ivi richiamata) dà conto della diversa incidenza del rottame ferroso sui costi totali (e dunque a cascata sui prezzi finali), che variava, nel periodo dell'istruttoria, in maniera significativa da produttore a produttore, tra il 60% e l'80% del prezzo finale sia del TCA, sia della rete els. Inoltre, nell'analisi svolta sono state totalmente obliterate le altre variabili che entrano necessariamente in gioco nel processo produttivo, quali la diversa efficienza produttiva delle imprese coinvolte.

Anche sotto il profilo temporale, l'Autorità non spiega in che modo le informazioni discusse in NC sul rottame e la produzione erano successivamente utilizzate ai fini delle rilevazioni camerali.

Inoltre, secondo le sentenze impugnate, il provvedimento neppure chiarisce, anche sotto il profilo temporale, in che modo le attività svolte in NC e quelle nelle riunioni camerali fossero collegabili, circostanza questa che assumeva fondamentale importanza ai fini probatori, alla luce della centralità del disegno collusivo unitario configurato nel provvedimento, che secondo la prospettazione dell'Autorità giustificava l'esistenza di una intesa unica e complessa tra tutte le parti sanzionate, nonostante l'assenza di identità soggettiva tra i partecipanti delle due condotte.

Peraltro, neppure il solo effetto traslativo sul prezzo del prodotto finito oggetto di rilevazione, in sostanza, sarebbe sufficiente a dimostrare che il costo del rottame, per quanto di notevole importanza nel processo produttivo, sia un parametro univoco per la determinazione del prezzo finale. Analoghe carenze istruttorie il Tar rileva in relazione al comportamento delle parti negli incontri della commissione prezzi della Camera di Commercio di Brescia.

Ciò a monte, in termini di competenza, in quanto la determinazione di listini di mercato, sulla base delle rilevazioni dell'andamento dei relativi prezzi, costituisce fin dalla loro nascita una delle funzioni tipiche assegnate alle Camere di Commercio (cfr. l'art. 46 Regio Decreto n. 2011/1934

Non sussisteva, quindi, in radice, alcun impedimento normativo alla tenuta delle riunioni della Commissione per la rilevazione dei prezzi di TCA e reti, che, anzi, costituiva un'attività essenziale delle Camere di Commercio.

Rispetto all'affermazione dell'Autorità per cui l'elevata frequenza delle rilevazioni (due volte al mese) era un indice della circostanza che i prezzi individuati non avevano natura "storica", bensì erano fissati pro futuro (come sarebbe dimostrato dal sostanziale "co-movimento" dei valori dei cd. prezzi base praticati dalle imprese, stimati su base mensile, e del corrispondente valore di listino della Camera di commercio rilevato nel corso della prima seduta mensile), per il primo giudice l'analisi fa riferimento ad elementi indiziari, da soli non sufficienti a dimostrare l'esistenza dell'intesa e che non tiene conto delle spiegazioni alternative lecite fornite dalle parti.

La cadenza quindicinale delle riunioni, espressamente prevista da norme regolamentari della Camera di Commercio e applicata anche per altri prodotti di interesse, trova giustificazione nella caratteristica dei beni oggetto di rilevazione che si caratterizzano per un'estrema volatilità del prezzo.

Inoltre, la rilevazione camerale concerneva non un prezzo medio bensì una "forcella" (quindi, una fascia di prezzo tra un minimo e un massimo) e la stessa Autorità rileva come rispetto al prezzo "definito" in sede camerale le

parti applicavano “la propria scontistica individuale” (cfr. il par. 272). In sostanza l’attività in Commissione Prezzi, tra l’altro con componenti non coincidenti e ben diversi da quelli presenti nelle altre riunioni evocate e a volte anche con la partecipazione dei contraenti (o loro associazioni) che notoriamente hanno un interesse contrapposto così come la domanda si contrappone all’offerta, era prevista dal quadro istituzionale di riferimento delle Camere di Commercio e non comportava mai la rilevazione di un prezzo predefinito ma di sole “forcelle” minime/massime, tipiche dei listini prezzi.

Del pari irrilevante è, secondo il Tar, la co-movimentazione dei prezzi; al riguardo, viene dato rilievo primario alla giustificazione adotta dalle imprese, le quali hanno rilevato che la stessa poteva essere razionalmente spiegata in ragione della fisiologica tendenza dei prezzi praticati nel periodo successivo alla rilevazione a seguire la dinamica di quelli oggetto di rilevazione.

A fronte della plausibilità della spiegazione fornita, gli ulteriori elementi indiziari rilevati dall’Autorità (quali l’assenza di documenti a supporto delle rilevazioni camerali dei prezzi e un sostanziale “appiattimento” dei rappresentanti del lato dell’offerta alle posizioni assunte dalle parti nelle riunioni camerali), non supportati da alcuna prova di natura esogena, non appaiono sufficienti a dimostrare l’esistenza dell’intesa.

In conclusione, e con riferimento alla determinazione del prezzo base, secondo il Tar il provvedimento, che pure riconosce la diversa incidenza del prezzo del rottame ferroso sul prezzo del tondo e della rete elettrosaldata, l’esistenza di una diffusa pratica di sconti individuali operati dalle imprese ai singoli clienti e la sostanziale riconducibilità dei valori individuati nella Camera di Commercio ad una “forcella di prezzi” e non un valore univoco, eguale per tutti, risulta particolarmente carente laddove non definisce compiutamente il meccanismo secondo cui lo scambio di notizie sarebbe stato idoneo ad orientare le scelte delle imprese in modo da ottenere un

apprezzabile effetto anticompetitivo, troppo genericamente individuato nella finalità di contrastare la forte pressione al ribasso dei prezzi.

In tal modo l'Autorità non ha definito, in maniera sufficientemente dettagliata, la stessa astratta idoneità dell'accordo a condizionare oggettivamente il mercato, ciò che è invece necessario, dal punto di vista dell'argomentazione logica, anche laddove si ravvisi un'intesa "per oggetto".

Le carenze istruttorie in relazione alla dimostrazione dell'intesa relativamente al prezzo "base" si riverberano anche sulle valutazioni dell'Autorità riguardanti i listini dei prezzi della componente "extra", la cui sostanziale uniformità, tra l'altro, risponde a una prassi di negoziazione che le parti hanno dimostrato in fase istruttoria essere comune in tutto il settore siderurgico, anche a livello internazionale

6.4 A fronte di una pluralità di argomenti posti a fondamento della sentenza appellata, sin qui riassunti, i motivi di appello dedotti sul punto dall'Autorità non sono suscettibili di sovvertire le conclusioni appena riassunte, che vanno confermate.

6.4.1 In primo luogo, secondo l'Autorità il giudice di prime cure non avrebbe compreso l'unitarietà della fattispecie che, attraverso condotte omogenee, basate sul perseguimento dell'obiettivo unitario, assicuravano alle imprese parti, ricavi e margini migliorativi di quelli conseguibili in un contesto concorrenziale a fronte della contrazione della domanda che caratterizzava il settore (cfr. Provv. parr. 222 ss. ed ivi 223 e 227). In vista di tale unitario obiettivo le parti avrebbero, infatti, dato vita ad un coordinamento ampio e pervasivo delle reciproche strategie commerciali, concertando da un lato, le rispettive politiche produttive in seno a NC (approvvigionamento delle materie prime e quantitativi di prodotti finiti da immettere sul mercato), dall'altro, i livelli dei prezzi da applicare alla propria clientela, avvalendosi anche della Commissione Prezzi della CCIAA/Bs.

6.4.2 Tale primo ordine di censure appare generico, rispetto alle puntuali contestazioni accolte in primo grado. Infatti, al di là di affermazioni riprese

dal provvedimento e di connesse petizioni di principio, non vengono forniti elementi sulla scorta dei quali attribuire rilevanza al generale contesto economico rispetto all'onere di provare gli elementi in base ai quali accertare e contestare un'intesa di gravita tale.

Assumono rilievo dirimente al riguardo, oltre alle puntuali considerazioni svolte dal Tar e sopra riassunte, due elementi: da un lato, non c'è coincidenza, dal punto di vista soggettivo, fra le imprese partecipanti alle due tipologia di incontri; dall'altro lato, gli incontri stessi, dal punto di vista oggettivo, rientrano nelle ordinarie attività proprie delle associazioni di categoria, per le une, e dell'ente esponenziale delle imprese del distretto industriale interessato, per le altre.

Né altrimenti la censura pone in dubbio le conclusioni raggiunte in relazione alla mancata dimostrazione dell'invocata intesa; al contrario, la stessa censura fornisce elementi a monte (piuttosto che a valle sull'esistenza dell'intesa) sulle difficoltà che lamentavano le stesse imprese del settore: la scarsità del materiale nel contesto italiano con conseguente obbligo di ricerca in mercati esteri; la contrazione della domanda registratasi a partire dal 2009 e la considerevole sovra-capacità produttiva del settore, che a sua volta richiedeva un'attenta ponderazione delle quantità di prodotto da immettere nel mercato.

6.5.1 In secondo luogo, l'Autorità contesta che il Tar avrebbe ommesso di considerare che, dato il contesto di mercato in esame, l'idoneità dello scambio tenutosi presso NC ad agevolare l'ulteriore attività concertativa presso la Commissione Prezzi della Camera di commercio locale, si sarebbe potuto di per sé ritenere anticompetitivo in relazione alla filiera del TCA e della rete els.

6.5.2 Sul punto in primo luogo è sufficiente rilevare come tale prospettazione, di per sé comunque generica e meramente presuntiva, vada oltre lo stesso contenuto provvedimentale, integrando una ipotetica autonoma e distinta contestazione.

6.5.3 Peraltro anche nel merito la censura non coglie nel segno rispetto alle puntuali contestazioni accolte dal Tar.

In proposito, il riferimento alle informazioni contestate in sede di NC non appare né specifico in sé, né tantomeno in relazione alla tipologia di intesa contestata. La stessa idoneità dello scambio rispetto al contesto, risulta affermata e non dimostrata attraverso i necessari elementi, nei termini chiaramente evidenziati già dal Tar, concernenti un'intesa di gravità tale quale quella contestata.

Dall'analisi delle prospettazioni e della documentazione emerge come nel corso delle riunioni di NC le parti si confrontassero in ordine all'evoluzione del prezzo pagato nel corso del mese precedente per l'acquisto di quattro tipologie di rottame. In base a tali indicazioni veniva calcolato il c.d. "indice NC" (un indice ponderato ricavato alla luce delle indicazioni pervenute dalle imprese) per le tipologie di rottame in questione. Inoltre, le parti fornivano informazioni di massima circa l'andamento generale del mercato del rottame.

In tale sede, quindi, si censivano solo quattro categorie di rottame, rappresentanti una parte minoritaria rispetto al totale del fabbisogno di materia prima destinata alla produzione di TCA e di rete els. A titolo esemplificativo, come emergeva dai dati forniti da Valsabbia all'Autorità nel corso del procedimento, per la Società le categorie di rottame censite in NC rappresentavano al massimo il 25% del totale dei suoi approvvigionamenti di rottame.

Appare quindi corretta la prospettazione di parte appellata secondo cui in tale sede non veniva raccolta alcuna indicazione circa i volumi di rottame che le imprese intendevano acquistare, né tantomeno informazioni circa i prezzi futuri di acquisto. Ciò anche in termini di ragionevolezza, in quanto di difficile previsione in anticipo, alla luce della volatilità del prezzo del rottame.

6.5.4 Del pari insuscettibili di accoglimento sono le contestazioni concernenti i dati comunicati in NC, nel senso che gli stessi avrebbero permesso alle imprese parti dell'intesa presunta di ricavare indicazioni sulle quantità di TCA e rete els. che i propri concorrenti avrebbero immesso sul mercato. Nessuna informazione risulta provato fosse fornita al riguardo; né ciò pare

ragionevolmente deducibile, in termini di prova di una tale grave intesa, dalle generiche indicazioni circa la situazione del parco rottame di un'impresa.

Inoltre sul punto, in termini di per sé dirimenti sotto gli accolti profili di difetto di istruttoria e di motivazione, non risulta alcuna adeguata risposta alle osservazioni e spiegazioni alternative fornite dalle imprese, ad esempio in merito alla circostanza per cui molte imprese siderurgiche producono TCA e rete els. a partire da un prodotto semi-finito (billette e/o vergella), per cui, in assenza di informazioni sui quantitativi di rottame, billette e vergella impiegati dalle imprese, sul loro impiego finale (TCA, rete els, laminati mercantili, ...) e sulla destinazione finale di tale produzione (Italia o export) non sarebbe stato possibile prevedere alcunché circa la produzione di TCA e rete els. destinata al mercato nazionale.

Analogo carenza di valutazione ha riguardato l'osservazione secondo cui la diversa efficienza degli impianti delle singole imprese comporterebbe che, con lo stesso quantitativo di rottame, ciascuna potrebbe produrre più di un'altra.

Più in generale, va condivisa la conclusione raggiunta dal Tar in ordine alla carenza dell'istruttoria e della motivazione nella parte in cui sono state respinte le prospettazioni alternative fornite dalle parti.

7. I restanti due ordini di censure di carattere principale, che investono il ruolo della commissione prezzi della camera di commercio, sia in generale che in merito alla prova della fissazione dei prezzi, sono parimenti insuscettibili di accoglimento.

7.1 Sul primo versante, la censura è generica e priva di rilevanza concreta, laddove si contesta l'affermazione del Tar secondo cui il provvedimento non avrebbe escluso le competenze delle camera di commercio in materia di rilevazione prezzi. Ciò elimina in radice la contestazione.

Sul punto va condivisa la deduzione di parte appellata circa la permanenza di tale compito; infatti, la formazione dei listini dei prezzi costituisce un compito storicamente assegnato agli enti camerali sin dagli anni '20, successivamente attribuito agli Uffici provinciali dell'economia e, a seguito della soppressione

di questi enti, definitivamente riassegnato alle camere di commercio, sulla scorta delle norme che si sono susseguite nel tempo (art. 3 R.D.L. 750/1924; artt. 2 e 5 r.d. 29/1925; art. 46, n. 5 r.d. 2011/1934; d.kgt. 315/1944; art. 13 d.P.R. 620/1955; art. 20 d.Lgs. 112/1998).

Questo stesso Consiglio, in sede consultiva sullo schema di decreto di riforma (Adunanza Commissione speciale 14 settembre 2016, n. 1646/2016) poi confluito nel D.Lgs. 25 novembre 2016, n.219, ha chiarito che: *“sono stati confermati i compiti in materia di pubblicità legale e di settore (...) nonché le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe”*.

7.2 Sul secondo versante, la tesi accusatoria secondo la quale l'elevata frequenza delle rilevazioni (due volte al mese) avrebbe indicato che i prezzi individuati in Commissione Prezzi non avevano natura “storica”, bensì erano fissati “pro futuro”. sarebbe dimostrata dal sostanziale “co-movimento” dei valori dei cd. prezzi base praticati dalle imprese, stimati su base mensile, e del corrispondente valore di listino della CCIAA BS rilevato nel corso della prima seduta mensile.

Il Tar, come sopra rilevato, ha censurato tale valutazione, sia in quanto basata su “elementi indiziari da soli non sufficienti a dimostrare l'esistenza dell'intesa”, sia in quanto “non tiene conto delle spiegazioni alternative lecite fornite dalle parti”

In definitiva, in relazione alla prova dell'intesa gli elementi probatori considerati dall'AGCM, appaiono non sufficienti a dimostrare l'esistenza dell'intesa, e ciò alla luce di numerose valutazioni, concernenti diversi profili, quali: la plausibilità delle spiegazioni alternative e lecite fornite dalle parti; la ‘copertura normativa’ delle rilevazioni dei prezzi e delle relative e concrete modalità di svolgimento, ivi inclusa la frequenza delle riunioni camerali; una serie di rilevanti circostanze non contestate dalla stessa Autorità, quali in particolare la diversa incidenza per le varie imprese del prezzo del rottame sul prezzo finale dei prodotti, la pacifica e diffusa pratica di sconti individuali da parte di tutte le imprese, la rilevazione di ampie forcelle (e non di valori

puntuali) di prezzi; la mancata spiegazione da parte dell'Autorità del modo in cui concretamente lo scambio di notizie avrebbe consentito di orientare le scelte delle imprese in modo da ottenere un apprezzabile effetto anticompetitivo.

8. Al fine di evidenziare e consolidare le condivisibili argomentazioni svolte dal Giudice di prime cure sugli ambiti da ultimo evidenziati, è utile riassumere un breve inquadramento relativo al quadro giurisprudenziale comunitario e nazionale formatosi in materia di intese restrittive della concorrenza vietate dal diritto antitrust.

8.1.1 In linea generale, ai sensi dell'art. 2 l. n. 287 cit. e dell'art. 101, paragrafo 1, TFUE, sono vietate le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento.

Come noto, l'intesa restrittiva (vietata dalle norme predette al fine di evitare che tra le imprese interessate abbiano luogo contatti con lo scopo di eliminare in anticipo ogni incertezza relativa al futuro comportamento dei concorrenti) può realizzarsi sia mediante un 'accordo' – che, in materia antitrust, non si esaurisce nell'istituto civilistico del contratto, ma comprende anche le fattispecie che, senza poter essere qualificate 'contratti', non si risolvono neanche in mere 'pratiche', sia pure concordate, ma si presentano come manifestazioni di volontà impegnative (sul piano sociale, e non necessariamente anche sul piano giuridico) di due o più soggetti, nelle quali resta irrilevante la forma, così come non rileva che l'accordo sia stato concluso, o meno, da soggetti muniti di potere di rappresentanza delle imprese partecipanti (cfr. ad es. Corte Giust. UE, 7 febbraio 2013, C-68/12; Trib. I° grado CE, 24 ottobre 1991, T-1/89), essendo sufficiente che esponenti aziendali abbiano, di fatto, impegnato le rispettive imprese all'attuazione dell'intesa –, sia mediante una 'pratica concordata'.

Sempre in via generale va ricordato che l'art. 2 della legge 287 cit. punisce le intese restrittive della concorrenza, frutto dell'incontro di più volontà. È quindi sufficiente la violazione del precetto secondo cui, ferma la libertà di scelta da parte delle imprese, incluso il diritto a reagire in maniera intelligente al comportamento, constatato o atteso dei concorrenti, è sempre vietato ogni contatto, diretto o indiretto, tra gli operatori che abbia per oggetto o per effetto di influenzare il comportamento sul mercato di un concorrente o di informare tale concorrente sulla condotta che l'impresa stessa ha deciso di porre in atto.

Ciò che è quindi vietata è l'iniziativa che, volta a «concordare» tramite accordi espressi, pratiche concordate, o deliberazioni di associazioni di imprese ed altri organismi simili le linee di azione delle singole imprese, anche in funzione dell'eliminazione di incertezze sul reciproco comportamento, finisce con il sostituire all'alea della concorrenza il vantaggio della concertazione, così erodendo i benefici che in favore dei consumatori derivano dal normale uso della leva concorrenziale. Per la sussistenza dell'illecito, è sufficiente la presenza dell'oggetto anticoncorrenziale, non anche necessariamente dell'effetto (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI 12 ottobre 2017 n. 4733).

8.1.2 Peraltro, nel caso di specie, basato su di una presunta condivisione di informazioni sui costi delle materie prime, non è stata fornita adeguata prova degli elementi dell'intesa vietata, cioè dell'eliminazione sulla incertezza del reciproco comportamento a valle. In particolare, non vi è alcuna concreta dimostrazione del danno (neppure ipotetico) per i consumatori ovvero del mancato beneficio per gli stessi.

8.2 Di particolare rilievo, specie rispetto all'ultimo ordine di deduzioni di parte appellante principale, è il tema probatorio.

8.2.1 In linea generale, secondo la giurisprudenza anche della Sezione, dalla connotazione comportamentale e non formalistica della nozione di «intesa» deriva che la sussistenza dell'accordo anticoncorrenziale non richieda la prova documentale (o altri elementi probatori fondati su dati estrinseci e formali),

atteso che la volontà convergente delle imprese volta alla restrizione della concorrenza può essere idoneamente provata attraverso qualsiasi congruo mezzo.

Ordinariamente, considerata la rarità dell'acquisizione della prova piena (c.d. «smoking gun», come testo dell'intesa, documentazione inequivoca, confessione dei protagonisti), e della conseguente vanificazione pratica delle finalità perseguite dalla normativa antitrust che scaturirebbe da un atteggiamento troppo rigoroso, si ritiene sufficiente e necessaria in questa materia l'emersione di indizi, purché seri, precisi e concordanti, circa l'intervento di forme illecite di concertazione e di coordinamento. Il fatto che non sia rintracciabile, da parte dell'investigatore, un accordo espresso, è ben comprensibile, ove si consideri che gli operatori del mercato, qualora intendano porre in essere una pratica anticoncorrenziale, ed essendo consapevoli della sua illiceità, tenteranno con ogni mezzo di celarla, evitando accordi scritti, e anche accordi verbali espressi, e ricorrendo invece a segnali reciproci volti ad addivenire ad una concertazione di fatto. Dal che la conclusione che la prova della pratica concordata, oltre che documentale, può essere indiziaria, purché gli indizi siano seri, precisi e concordanti. E la circostanza che la prova sia indiretta (o indiziaria) non comporta necessariamente che la stessa sia meno forte (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI 11 luglio 2016 n. 3047).

Nell'ambito dei procedimenti antitrust, dove vengono in gioco leggi economiche, ed anche massime di esperienza, il criterio guida per prestare il consenso all'ipotesi ricostruttiva formulata dall'Autorità garante è quello della cd. congruenza narrativa, in virtù del quale l'ipotesi sorretta da plurimi indizi concordanti può essere fatta propria nella decisione giudiziale quando sia l'unica a dare un senso accettabile alla "storia" che si propone per la ricostruzione della intesa illecita. Il tasso di equivocità del risultato (dipendente dal meccanismo a ritroso con cui si procede all'accertamento del fatto e dal carattere relativo della regola impiegata) viene colmato attraverso

una duplice operazione, interna ed esterna: la corroboration, che consiste nell'acquisire informazioni coerenti con quella utilizzata nell'inferenza, e la “cumulative redundancy”, che consiste nella verifica di ipotesi alternative. La prima operazione fornisce un riscontro alla conclusione, la seconda ne aumenta la probabilità logica grazie al superamento di interpretazioni divergenti degli elementi acquisiti. L'ipotesi accusatoria potrà essere considerata vera quando risulti l'unica in grado di giustificare i vari elementi, o sia comunque nettamente preferibile rispetto ad ogni ipotesi alternativa astrattamente esistente (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI, 9 aprile 2009, n.2201).

8.2.2 Invero, anche su tale versante la fattispecie in esame appare caratterizzata da una carenza della prova, nei termini evidenziati dalle sentenze appellate, in quanto gli elementi restano sul filo del mero e insufficiente indizio.

In termini di prova, nel caso de quo è emersa la dimostrazione di incontri e riunioni fra le imprese concorrenti ma non estese oltre le mere occasioni associative ed istituzionali; non vi è neppure la coincidenza soggettiva delle imprese partecipanti ai diversi contesti richiamati, nei termini già sopra evidenziati.

Né nel caso di specie è invocabile quella giurisprudenza secondo cui le indicazioni di associazioni di imprese di tenere un determinato livello di prezzi, anche laddove non vincolanti e costituenti una mera raccomandazione, costituiscono intese restrittive della concorrenza, anche nell'ipotesi in cui richiamino a giustificazione della propria condotta la dignità della professione o la qualità della prestazione (cfr. Consiglio di Stato, 22 gennaio 2015, n. 238; CGUE, 18 luglio 2013, C-136/12).

Nella presente fattispecie, infatti non vi è concreta prova di una tale indicazione. Piuttosto, le riunioni calendarizzate con cadenza quindicinale rientravano nella previsione delle competenze della camera di commercio, anche in ordine alla materia della verifica dell'andamento dei prezzi.

9. Alla luce delle considerazioni che precedono gli appelli principali, così come riuniti vanno respinti. Conseguentemente, non residua alcun interesse all'esame delle censure riproposte in via subordinata dalle parti appellate; parimenti improcedibili vanno dichiarati gli appelli incidentali. Infatti, come noto, costituisce jus receptum il principio in base al quale nel processo amministrativo dal rigetto dell'appello principale consegue l'improcedibilità dell'appello incidentale condizionato (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 23 gennaio 2018, n. 429).

Sussistono giusti motivi, a fronte della complessità della controversia, per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli, come in epigrafe proposti, respinge gli appelli principali; dichiara improcedibili gli appelli incidentali.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Sergio De Felice

IL SEGRETARIO