

**La Corte di Giustizia si pronuncia sulla decisione di un'autorità nazionale garante
della concorrenza che ordina un accertamento
(CGUE, Grande Sezione, 16 luglio 2026, da C-258/23 a C-260/23)**

L'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «comunicazioni», ai sensi di tale articolo, messaggi di posta elettronica di carattere professionale, scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa mediante la posta elettronica di quest'ultima. Gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali devono essere interpretati nel senso che essi non ostano al sequestro, senza autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice, di messaggi di posta elettronica scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa, in occasione di un accertamento effettuato da un'autorità nazionale garante della concorrenza nei locali professionali o commerciali di imprese sospettate di aver commesso infrazioni dell'articolo 101 o dell'articolo 102 TFUE, a condizione che siano previste una disciplina normativa rigorosa dei poteri di tale autorità nonché garanzie adeguate e sufficienti contro gli abusi e l'arbitrio, quali un controllo giurisdizionale ex post effettivo delle misure di cui trattasi.

* * *

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)
16 luglio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Intese – Abuso di posizione dominante – Articoli 101 e 102 TFUE – Attuazione da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza – Decisione di un'autorità nazionale garante della concorrenza che ordina un accertamento – Perquisizione nei locali delle imprese interessate – Sequestro di documenti aziendali provenienti da comunicazioni mediante posta elettronica – Mandato emesso dal pubblico ministero – Articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto al rispetto della vita privata e delle comunicazioni – Diritto alla protezione dei dati personali – Requisiti procedurali – Mancanza di autorizzazione preventiva da parte di un giudice »

Nelle cause riunite da C-258/23 a C-260/23,

aventi ad oggetto tre domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Tribunale della concorrenza, regolamentazione e vigilanza, Portogallo), con decisioni del 21 aprile 2023, pervenute in cancelleria il 24 aprile 2023, nei procedimenti

IMI – Imagens Médicas Integradas S.A. (C-258/23),

Synlabhealth II S.A. (C-259/23),

SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais S.A.,

SIBS, Cartões – Produção e Processamento de Cartões S.A.,

SIBS Processos – Serviços Interbancários de Processamento S.A.,

SIBS International S.A.,
SIBS Pagamentos S.A.,
SIBS Gest S.A.,
SIBS Forward Payment Solutions S.A.,
SIBS MB S.A. (C-260/23)

contro

Autoridade da Concorrência,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi e F. Schalin, presidenti di sezione, S. Rodin (relatore), E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, N. Jääskinen, S. Gervasoni e N. Fenger, giudici,

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 giugno 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per la IMI – Imagens Médicas Integradas S.A., da A. Dias Henriques, R. Oliveira, M. Rodrigues Caldeira e M. Valente, advogados;
- per la Synlabhealth II S.A., da A. Martins Ferreira, advogado;
- per la SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais S.A. e a., da M. de Abreu Castelo Branco, J. Pateira Ferreira e C. Pinto Correia, advogados;
- per l'Autoridade da Concorrência, da D. Cardoso, A. Cruz Nogueira e S. Parodi, advogadas;
- per il governo portoghese, da C. Alves, P. Barros da Costa e A. Oliveira Santos, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, da L. Halajová, M. Smolek e J. Vlácil, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, da K. Boskovits, in qualità di agente;
- per il governo finlandese, da H. Leppo, in qualità di agente;
- per il governo svedese, da F.-L. Göransson, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da P. Berghe, P. Caro de Sousa e E. Rousseva, in qualità di agenti;
- per l'Autorità di vigilanza EFTA, da C. Simpson, E. Gromnicka e M.-M. Joséphidès, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 23 ottobre 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di tre controversie tra diverse imprese e l'Autoridade da Concorrência (Autorità garante della concorrenza, Portogallo) relativamente alla legittimità di misure di perquisizione nonché di esame, di raccolta e di sequestro di elementi di prova nei locali di tali imprese nell'ambito di indagini condotte dalla medesima e relative a pratiche anticoncorrenziali di cui agli articoli 101 e 102 TFUE.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Trattato FUE

3 L'articolo 101 TFUE dispone quanto segue:

«1. Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel:

- a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;
- b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;
- c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;
- d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;
- e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto.

(...)».

4 Ai sensi dell'articolo 102 TFUE:

«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.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;
- b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
- c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
- d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

La Carta

5 L'articolo 7 della Carta così dispone:

«Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni».

6 Ai sensi dell'articolo 8 della Carta:

«1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.

2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica.

(...)».

Regolamento (CE) n. 1/2003

7 Il considerando 26 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), così recita:

«L'esperienza ha dimostrato che esistono casi in cui i documenti aziendali sono conservati presso il domicilio dei dirigenti e dei collaboratori delle imprese. Per salvaguardare l'efficacia degli accertamenti sarebbe opportuno pertanto autorizzare l'accesso degli agenti e delle altre persone

autorizzate dalla Commissione [europea] a tutti i locali in cui possono trovarsi documenti aziendali, comprese le abitazioni private. L'esercizio di quest'ultimo potere dovrebbe tuttavia essere subordinato all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria».

8 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento, «[q]uando le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri o le giurisdizioni nazionali applicano la legislazione nazionale in materia di concorrenza ad accordi, decisioni di associazioni di imprese o pratiche concordate ai sensi dell'articolo [101], paragrafo 1, [TFUE] che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri ai sensi di detta disposizione, esse applicano anche l'articolo [101 TFUE] a siffatti accordi, decisioni o pratiche concordate. Quando le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri o le giurisdizioni nazionali applicano la legislazione nazionale in materia di concorrenza agli sfruttamenti abusivi vietati dall'articolo [102 TFUE], esse applicano anche l'articolo [102 TFUE]».

9 L'articolo 5 di detto regolamento stabilisce quanto segue:

«Le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri sono competenti ad applicare gli articoli [101] e [102 TFUE] in casi individuali. A tal fine, agendo d'ufficio o in seguito a denuncia, possono adottare le seguenti decisioni:

- ordinare la cessazione di un'infrazione,
- disporre misure cautelari,
- accettare impegni,
- comminare ammende, penalità di mora o qualunque altra sanzione prevista dal diritto nazionale.

Qualora, in base alle informazioni di cui dispongono, non sussistono le condizioni per un divieto, possono anche decidere di non avere motivo di intervenire».

10 L'articolo 20 del medesimo regolamento, relativo ai «Poteri della Commissione in materia di accertamenti», così dispone:

«1. Per l'assolvimento dei compiti affidatile dal presente regolamento, la Commissione può procedere a tutti gli accertamenti necessari presso le imprese e associazioni di imprese.

2. Gli agenti e le altre persone che li accompagnano autorizzati dalla Commissione a procedere agli accertamenti dispongono dei seguenti poteri:

- a) accedere a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto di imprese e associazioni di imprese;
 - b) controllare i libri e qualsiasi altro documento connesso all'azienda, su qualsiasi forma di supporto;
 - c) fare o ottenere sotto qualsiasi forma copie o estratti dei suddetti libri o documenti;
- (...)

3. Gli agenti e le altre persone che li accompagnano autorizzati dalla Commissione a procedere agli accertamenti esercitano i loro poteri su presentazione di un mandato scritto che precisa l'oggetto e lo scopo degli accertamenti, nonché la sanzione prevista dall'articolo 23 per il caso in cui i libri e gli altri documenti connessi all'azienda richiesti siano presentati in modo incompleto e per il caso in cui le risposte fornite alle domande poste in applicazione del paragrafo 2 del presente articolo siano inesatte o fuorvianti. Prima degli accertamenti, la Commissione avvisa in tempo utile l'autorità garante della concorrenza dello Stato membro nel cui territorio essi devono essere compiuti.

4. Le imprese e le associazioni di imprese sono obbligate a sottoporsi agli accertamenti ordinati dalla Commissione mediante decisione. La decisione precisa l'oggetto e lo scopo degli accertamenti, ne fissa la data di inizio ed indica le sanzioni previste dagli articoli 23 e 24, nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione. La Commissione adotta tali

decisioni dopo aver sentito l'autorità garante della concorrenza dello Stato membro nel cui territorio devono essere effettuati gli accertamenti.

(...)

6. Qualora gli agenti e le altre persone che li accompagnano autorizzati dalla Commissione constataino che un'impresa si oppone ad un accertamento ordinato a norma del presente articolo, lo Stato membro interessato presta loro l'assistenza necessaria per l'esecuzione degli accertamenti, ricorrendo se del caso alla forza pubblica o a un'autorità equivalente incaricata dell'applicazione della legge.

7. Se l'assistenza di cui al paragrafo 6 richiede l'autorizzazione di un'autorità giudiziaria ai sensi della legislazione nazionale, tale autorizzazione viene richiesta. Essa può anche essere richiesta in via preventiva.

(...)».

11 L'articolo 21 del regolamento n. 1/2003, intitolato «Accertamenti in altri locali», prevede quanto segue:

«1. Se vi sono motivi ragionevoli di sospettare che libri o altri documenti connessi all'azienda e all'oggetto degli accertamenti, che possono essere pertinenti per provare un'infrazione grave all'articolo [101] o all'articolo [102 TFUE], sono conservati in altri locali, terreni e mezzi di trasporto, compreso il domicilio di amministratori, direttori e altri membri del personale delle imprese o associazioni di imprese interessate, la Commissione può, mediante decisione, ordinare che siano effettuati accertamenti in siffatti locali, terreni e mezzi di trasporto.

2. La decisione specifica l'oggetto e lo scopo degli accertamenti, ne stabilisce la data d'inizio e fa menzione del diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione. Essa precisa in particolare, i motivi che hanno indotto la Commissione a concludere che esiste un motivo di sospetto ai sensi del paragrafo 1. La Commissione adotta tali decisioni previa consultazione dell'autorità garante della concorrenza dello Stato membro nel cui territorio devono essere effettuati gli accertamenti.

3. Una decisione adottata ai sensi del paragrafo 1 non può essere eseguita senza l'autorizzazione preliminare dell'autorità giudiziaria nazionale dello Stato membro interessato. Quest'ultima controlla l'autenticità della decisione della Commissione e verifica che le misure coercitive previste non siano né arbitrarie né sproporzionate in considerazione, in particolare, della gravità della presunta infrazione, dell'importanza della prova richiesta, del coinvolgimento dell'impresa interessata e della ragionevole probabilità che i registri e i documenti aziendali relativi all'oggetto degli accertamenti siano detenuti nei locali per i quali è chiesta l'autorizzazione. L'autorità giudiziaria nazionale può chiedere alla Commissione, direttamente o attraverso l'autorità garante della concorrenza dello Stato membro una spiegazione dettagliata degli elementi che sono necessari per permetterle di verificare la proporzionalità delle misure coercitive previste.

Tuttavia, l'autorità giudiziaria nazionale non può mettere in discussione la necessità degli accertamenti né chiedere che siano fornite informazioni contenute nel fascicolo della Commissione. Il controllo della legittimità della decisione della Commissione è riservato alla Corte di giustizia.

(...)».

RGPD

12 Il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1, e rettifica in GU 2018, L 127, pag. 3; in prosieguo: il

«RGPD»), al suo articolo 9, intitolato «Trattamento di categorie particolari di dati personali», così dispone:

«1. È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.

2. Il paragrafo 1 non si applica se si verifica uno dei seguenti casi:

(...)

g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;

(...)».

Direttiva (UE) 2019/1

13 La direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno (GU 2019, L 11, pag. 3), ai considerando da 30 a 34 enuncia quanto segue:

«(30) È opportuno che i poteri d'indagine delle autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza siano adeguati per rispondere alle difficoltà di applicazione legate all'ambiente digitale ed è opportuno che essi consentano alle [autorità nazionali garanti della concorrenza] di acquisire tutte le informazioni relative all'impresa o associazione di imprese oggetto dell'indagine in formato digitale, compresi i dati ottenuti con mezzi forensi, su qualsiasi forma di supporto, per esempio computer portatili, telefoni cellulari, altri dispositivi mobili o archiviazione sul cloud.

(31) Le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dovrebbero poter effettuare tutti i necessari accertamenti ispettivi nei locali delle imprese e delle associazioni di imprese qualora, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, possano dimostrare che vi sono ragionevoli motivi per sospettare un'infrazione dell'articolo 101 o 102 TFUE. La presente direttiva non dovrebbe ostare a che gli Stati membri esigano l'autorizzazione preventiva di un'autorità giudiziaria nazionale per tali accertamenti ispettivi.

(32) Per essere efficace, il potere delle autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza di effettuare accertamenti ispettivi dovrebbe consentire loro di accedere alle informazioni accessibili all'impresa o all'associazione di imprese o alla persona oggetto dell'accertamento ispettivo e relative all'impresa o all'associazione di imprese sottoposta a indagine. Questo dovrebbe includere necessariamente il potere di ricercare documenti, fascicoli o dati su dispositivi che non sono preventivamente definiti in maniera precisa. Senza tale potere sarebbe impossibile ottenere le informazioni necessarie per l'indagine se le imprese o le associazioni di imprese adottano un atteggiamento ostruzionistico o rifiutano di collaborare. Il potere di controllare libri o documenti dovrebbe includere tutte le forme di corrispondenza, compresi i messaggi elettronici, indipendentemente dal fatto che appaiano non letti o siano stati cancellati.

(33) Per evitare per quanto possibile che gli accertamenti ispettivi si protraggano inutilmente, le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dovrebbero avere il potere di continuare a effettuare la ricerca e selezionare copie o estratti di libri e documenti contabili connessi all'attività dell'impresa o dell'associazione di imprese oggetto di accertamento ispettivo nei propri locali o in

altri locali a tal fine designati. Tali ricerche dovrebbero garantire che i diritti di difesa delle imprese siano costantemente e debitamente rispettati.

(34) L'esperienza dimostra che i documenti riguardanti l'impresa possono essere conservati presso il domicilio dei dirigenti, degli amministratori e di altri membri del personale delle imprese o delle associazioni di imprese, in particolare a causa dell'uso sempre più diffuso delle modalità di lavoro flessibili. Al fine di garantire che gli accertamenti ispettivi siano efficaci, le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dovrebbero poter accedere a tutti i locali, comprese le abitazioni private, se possono dimostrare che vi sia il ragionevole sospetto che in tali locali siano conservati documenti riguardanti l'impresa che possono essere rilevanti per provare un'infrazione dell'articolo 101 o 102 TFUE. L'esercizio del suddetto potere dovrebbe essere soggetto all'ottenimento, da parte dall'autorità amministrativa nazionale garante della concorrenza, dell'autorizzazione preventiva di un'autorità giudiziaria nazionale, che in taluni ordinamenti giuridici nazionali può includere un pubblico ministero. Ciò non dovrebbe impedire agli Stati membri, in casi di estrema urgenza, di affidare i compiti di un'autorità giudiziaria nazionale a un'autorità amministrativa nazionale garante della concorrenza che funge da autorità giudiziaria o, in via eccezionale, di consentire che tali accertamenti ispettivi siano svolti con il consenso di coloro che vi sono soggetti. (...).

14 L'articolo 6 di tale direttiva, intitolato «Potere di effettuare accertamenti ispettivi nei locali dell'impresa», è così formulato:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza possano svolgere tutti gli accertamenti ispettivi a sorpresa necessari presso le imprese e le associazioni di imprese ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. Gli Stati membri provvedono affinché i funzionari e le altre persone che li accompagnano autorizzati o nominati dalle autorità nazionali garanti della concorrenza per procedere a tali accertamenti ispettivi dispongano almeno del potere di:

- a) accedere a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto delle imprese e associazioni di imprese;
- b) controllare i libri e qualsiasi altro documento connesso all'azienda, su qualsiasi forma di supporto, e avere il diritto di accedere a tutte le informazioni accessibili all'entità oggetto dell'accertamento ispettivo;
- c) fare o acquisire, sotto qualsiasi forma, copie o estratti dei suddetti libri o documenti e, qualora lo ritengano opportuno, continuare dette ricerche di informazioni e la selezione di copie o estratti nei locali delle autorità nazionali garanti della concorrenza o in altri locali designati;

(...)

2. Gli Stati membri provvedono affinché le imprese e le associazioni di imprese siano obbligate a sottoporsi agli accertamenti ispettivi di cui al paragrafo 1. Lo Stato membro provvede altresì affinché, se un'impresa o un'associazione di imprese si oppone a un accertamento ispettivo disposto da un'autorità amministrativa nazionale garante della concorrenza e/o autorizzato da un'autorità giudiziaria nazionale, le autorità nazionali garanti della concorrenza possano ottenere l'assistenza necessaria per l'esecuzione dell'accertamento ispettivo dalla polizia o da un'autorità equivalente. Tale assistenza può anche essere richiesta in via cautelativa.

3. Il presente articolo lascia impregiudicati i requisiti previsti dal diritto nazionale riguardo all'autorizzazione preventiva dell'autorità giudiziaria nazionale per tali accertamenti ispettivi».

15 L'articolo 7 di detta direttiva, intitolato «Potere di effettuare accertamenti ispettivi in altri locali», così dispone:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché se vi sono motivi ragionevoli di sospettare che libri o altri documenti connessi all'azienda e all'oggetto dell'accertamento ispettivo, che possono essere pertinenti per provare un'infrazione dell'articolo 101 o 102 TFUE, siano conservati in locali, terreni e mezzi di trasporto diversi da quelli di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), della presente direttiva, compresa l'abitazione di dirigenti, amministratori e altri membri del personale delle imprese o associazioni di imprese interessate, gli Stati membri provvedono affinché le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza possano effettuare accertamenti ispettivi a sorpresa in tali locali, terreni e mezzi di trasporto.

2. Tali accertamenti ispettivi non sono eseguiti senza l'autorizzazione preventiva dell'autorità giudiziaria nazionale.

3. Gli Stati membri provvedono affinché i funzionari e le altre persone che li accompagnano autorizzati o nominati dalle autorità nazionali garanti della concorrenza per effettuare un accertamento ispettivo ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo dispongano almeno dei poteri di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettere a), b) e c), e all'articolo 6, paragrafo 2».

16 Ai sensi dell'articolo 32 della medesima direttiva, «[g]li Stati membri provvedono affinché i tipi di prove ammissibili dinanzi a un'autorità nazionale garante della concorrenza comprendano i documenti, le dichiarazioni orali, i messaggi elettronici, le registrazioni e tutti gli altri oggetti contenenti informazioni, indipendentemente dalla loro forma e dal supporto sul quale le informazioni sono conservate».

Diritto portoghese

17 L'articolo 34 della Constituição da República Portuguesa (Costituzione della Repubblica portoghese), intitolato «Inviolabilità del domicilio e della corrispondenza», prevede quanto segue:

«1. Il domicilio e la segretezza della corrispondenza e degli altri mezzi di comunicazione privata sono inviolabili.

(...)

4. È vietata qualsiasi ingerenza delle autorità pubbliche nella corrispondenza, nelle telecomunicazioni o in qualsiasi altro mezzo di comunicazione, salvo i casi previsti dalla legge in materia di procedura penale».

18 La lei n.º 19/2012 que aprova o novo regime da concorrência, revogando as Leis n.ºs 18/2003, de 11 de junho, e 39/2006, de 25 de agosto, e procede à segunda alteração à Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro (legge n. 19/2012 recante approvazione del nuovo regime della concorrenza, che abroga le leggi n. 18/2003, dell'11 giugno, e n. 39/2006, del 25 agosto, e procede alla seconda modifica della legge n. 2/99 del 13 gennaio), dell'8 maggio 2012 (*Diário da República*, 1ª serie, n. 89; in prosieguo: la «legge sulla concorrenza»), all'articolo 2, paragrafi 3 e 5, così dispone:

«3. La presente legge deve essere interpretata in conformità al diritto dell'Unione europea, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, anche per quanto riguarda le pratiche restrittive della concorrenza che non possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri.

(...)

5. Nell'ambito degli articoli 101 e 102 [TFUE], l'applicazione della presente legge deve rispettare i principi generali del diritto dell'Unione europea e la [Carta]».

19 Ai sensi dell'articolo 18 di tale legge:

«1. Nell'esercizio dei suoi poteri sanzionatori, all'Autorità garante della concorrenza sono conferiti, tramite i suoi organi o agenti, i seguenti diritti:

(...)

c) effettuare, nei locali, nei terreni o nei mezzi di trasporto di imprese o associazioni di imprese, operazioni di ricerca, esame, recupero e sequestro di estratti di scritti e di altri documenti, a prescindere dal loro supporto, ogniqualvolta siffatte misure risultino necessarie per l'acquisizione di prove;

(...)

2. Le misure previste alle lettere c) e d) del paragrafo precedente sono soggette all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente.

(...).

20 L'articolo 20, paragrafo 1, della suddetta legge dispone che il sequestro di documenti, indipendentemente dalla loro natura o dal loro supporto, è autorizzato, ordinato o convalidato con decisione dell'autorità giudiziaria.

21 L'articolo 20, paragrafo 6, della medesima legge prevede che, in caso di sequestro presso banche o altri enti creditizi di documenti coperti dal segreto bancario, è necessaria l'autorizzazione preventiva del giudice istruttore.

22 Nella sua versione iniziale, l'articolo 21 della legge sulla concorrenza era così formulato:

«Ai fini dell'autorizzazione delle misure previste all'articolo 18, paragrafo 1, lettere c) e d), all'articolo 19 e all'articolo 20, sono competenti il pubblico ministero dell'organo giurisdizionale della sede dell'Autorità garante della concorrenza o, se espressamente previsto, il giudice istruttore dello stesso organo giurisdizionale».

23 L'articolo 21 della legge sulla concorrenza, come modificata dalla lei n.º 17/2022 (legge n. 17/2022), del 17 agosto 2022, prevede quanto segue:

«L'autorità giudiziaria competente dell'organo giurisdizionale della sede dell'[Autorità garante della concorrenza] è legittimata ad autorizzare le misure previste all'articolo 18, paragrafo 1, lettere da a) a d), all'articolo 19 e all'articolo 20».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

24 L'Autorità garante della concorrenza ha avviato indagini in diversi settori economici in Portogallo al fine di accertare l'esistenza di pratiche anticoncorrenziali contrarie, in particolare, agli articoli 101 e 102 TFUE. Più nello specifico, tali indagini riguardavano, rispettivamente, una potenziale pratica concordata tra imprese che ha comportato un aumento dei prezzi nella fornitura di servizi di teleradiologia a strutture ospedaliere facenti parte del servizio sanitario nazionale (causa C-258/23), una potenziale intesa relativa ai prezzi dei test «Covid-19» richiesti alle autorità sanitarie pubbliche portoghesi (causa C-259/23) e un sospetto di abuso di posizione dominante nel settore del trattamento dei pagamenti (causa C-260/23).

25 In tale contesto, l'Autorità garante della concorrenza ha ritenuto necessario procedere ad accertamenti nei locali delle società IMI – Imagens Médicas Integradas S.A. e Synlabhealth II S.A. nonché del gruppo SIBS (in prosieguo: le «ricorrenti nei procedimenti principali»), ai fini dell'esame, della raccolta e del sequestro di elementi di prova. Le domande rivolte all'autorità giudiziaria competente, vale a dire il pubblico ministero portoghese, al fine di ottenere l'autorizzazione preventiva per effettuare tali accertamenti sono state accolte.

26 In base ai mandati emessi dal pubblico ministero, l'Autorità garante della concorrenza era autorizzata a procedere, da un lato, al sequestro di tutti i documenti direttamente o indirettamente connessi a pratiche anticoncorrenziali, in particolare messaggi di posta elettronica e documenti interni destinati alla comunicazione di informazioni tra diversi livelli gerarchici e alla preparazione di decisioni nel settore della politica commerciale delle imprese, e, dall'altro, all'esame e alla copia delle informazioni in essi contenute. Per quanto riguarda specificamente le misure di accertamento

previste nei confronti della IMI e della Synlabhealth II, tali mandati escludevano il sequestro di prove nei locali dedicati all'assistenza sanitaria e all'archiviazione di documenti coperti dal segreto medico.

27 Nel corso degli accertamenti effettuati, dal gennaio 2021 al marzo 2022, nei locali delle ricorrenti nei procedimenti principali, l'Autorità garante della concorrenza ha esaminato la posta elettronica dei dipendenti di tali imprese e ha proceduto al sequestro di file informatici considerati pertinenti ai fini delle sue indagini. Sono stati dunque sequestrati, rispettivamente, 1 405, 731 e 10 797 file informatici.

28 Dette imprese hanno contestato la legittimità di tali accertamenti dinanzi al Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Tribunale della concorrenza, regolamentazione e vigilanza, Portogallo), giudice del rinvio.

29 Tale giudice rileva che la legge sulla concorrenza conferisce all'Autorità garante della concorrenza il potere di sequestrare documenti, a prescindere dal loro supporto, a condizione che un'autorizzazione sia stata preventivamente concessa dal pubblico ministero. Detto giudice rileva altresì che, ai sensi dell'articolo 20 della legge sulla concorrenza, un'autorizzazione preventiva concessa da un giudice è richiesta solo in determinate ipotesi, vale a dire quando l'autorizzazione riguarda accertamenti effettuati presso il domicilio di una persona fisica, in un istituto bancario, in uno studio legale o ancora in uno studio medico.

30 Secondo lo stesso giudice, le disposizioni di tale legge si inseriscono nella logica sottesa al diritto penale, vale a dire che l'intervento di un giudice istruttore si impone quando un mezzo che consente di acquisire prove può violare diritti fondamentali, mentre, nelle altre ipotesi, l'approvazione di un accertamento da parte del pubblico ministero, in quanto autorità giudiziaria competente, è considerata sufficiente.

31 A tale riguardo, il giudice del rinvio precisa, anzitutto, che, secondo la giurisprudenza degli organi giurisdizionali portoghesi competenti in materia, un accertamento all'interno di un'impresa al fine di indagare sull'esistenza di pratiche anticoncorrenziali non può ledere i diritti fondamentali. In particolare, i messaggi dei dipendenti di tale impresa non possono essere qualificati come «corrispondenza», tutelata dall'articolo 7 della Carta, quando sono trasmessi tramite le caselle di posta elettronica funzionale.

32 Tale giudice fa poi riferimento alle disposizioni del regolamento n. 1/2003, relative ai poteri di indagine della Commissione. Esso rileva che, in virtù dell'articolo 20 di tale regolamento, quest'ultima può procedere a tutti gli accertamenti necessari presso le imprese e associazioni di imprese e controllare, in tale contesto, i libri e qualsiasi altro «documento connesso all'azienda», su qualsiasi forma di supporto. Ai sensi dell'articolo 21 di detto regolamento, sarebbero parimenti possibili accertamenti in altri locali, quali il domicilio di amministratori, direttori e altri membri del personale, ma richiederebbero l'autorizzazione preliminare dell'autorità giudiziaria competente. Inoltre, il considerando 26 del medesimo regolamento qualificherebbe i documenti che si trovano nei messaggi di posta elettronica delle imprese come «documenti aziendali».

33 Per di più, il giudice del rinvio menziona la direttiva 2019/1, relativa ai poteri delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. Dai considerando 30 e 32 nonché dall'articolo 6 di tale direttiva risulterebbe che tali autorità dovrebbero essere autorizzate ad acquisire tutte le informazioni relative all'impresa oggetto dell'indagine, su qualsiasi forma di supporto. A tal fine, dette autorità dovrebbero poter sequestrare tutte le forme di corrispondenza, compresi i messaggi elettronici.

34 Tale giudice rileva, inoltre, che, in virtù del suo articolo 2, paragrafi 3 e 5, la legge sulla concorrenza deve essere interpretata in conformità al diritto dell'Unione, anche per quanto riguarda le pratiche restrittive della concorrenza che non possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri. Inoltre, nell'ambito di applicazione di queste ultime disposizioni, l'applicazione di detta legge dovrebbe avvenire nel rispetto della Carta.

35 Infine, il succitato giudice afferma che i documenti di cui trattasi nelle presenti cause riguardano l'attività commerciale delle imprese oggetto delle misure di accertamento. Nel caso di specie, ogni messaggio di posta elettronica ha carattere istituzionale, essendo di proprietà esclusiva di tali imprese, le quali impongono unilateralmente ai loro dipendenti le condizioni di utilizzo di tale mezzo di comunicazione per la durata del rapporto funzionale che le lega. Inoltre, conformemente ai regolamenti interni di dette imprese, una siffatta posta elettronica è limitata ad un uso funzionale. Il suo utilizzo per fini personali e per fini rientranti nella vita privata del dipendente sarebbe, pertanto, vietato.

36 Le ricorrenti nei procedimenti principali affermano invece che i messaggi di posta elettronica dei loro dipendenti devono essere tutelati in quanto «corrispondenza» e che siffatti documenti non possono essere sequestrati nell'ambito di un'indagine avente ad oggetto pratiche anticoncorrenziali vietate dagli articoli 101 e 102 TFUE. In subordine, esse sostengono che il sequestro di tali messaggi richiede, in ogni caso, l'autorizzazione preventiva di un giudice istruttore.

37 È in tale contesto che, in ciascuna delle controversie di cui è investito, il Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Tribunale della concorrenza, regolamentazione e vigilanza) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i documenti aziendali controversi, trasmessi mediante posta elettronica, costituiscano “corrispondenza” ai sensi dell'articolo 7 della [Carta].

2) Se l'articolo 7 della [Carta] osti al sequestro di documenti aziendali risultanti da comunicazioni effettuate tra amministratori e dipendenti di imprese mediante posta elettronica, qualora si tratti di indagini su accordi e pratiche vietate a norma dell'articolo 101 TFUE (ex-articolo 81 TCE)

3) Se l'articolo 7 della [Carta] osti al sequestro di detti documenti aziendali previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, nella fattispecie il pubblico ministero, [cui] spetta rappresentare lo Stato, difendere gli interessi determinati dalla legge, esercitare l'azione penale sulla base del principio di legalità e difendere la legalità democratica conformemente alla Costituzione [della Repubblica portoghese], e che agisce in autonomia rispetto agli altri organi del potere centrale, regionale e locale».

Procedimento dinanzi alla Corte

38 Con decisione del 14 giugno 2023, il presidente della Corte ha deciso, in applicazione dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, di riunire le cause C-258/23, C-259/23 e C-260/23 ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

39 Il 5 marzo 2024 tali cause riunite sono state attribuite alla Quarta Sezione della Corte, affinché statuisse senza udienza di discussione, ma con il beneficio di conclusioni mirate sulla terza questione pregiudiziale.

40 Tali conclusioni sono state presentate il 20 giugno 2024 e la fase orale del procedimento è stata successivamente chiusa.

41 Il 9 ottobre 2024 la Corte ha deciso, a seguito della partenza del giudice relatore a causa della fine del suo mandato, di riattribuire le presenti cause riunite a un nuovo giudice relatore.

42 Ritenendo, in particolare, che la questione relativa alle implicazioni della sentenza del 4 ottobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un

telefono cellulare) (C-548/21, EU:C:2024:830), per la risposta alla terza questione pregiudiziale sollevata in ciascuna delle presenti cause meritasse l'attenzione di un collegio giudicante ampliato, la Quarta Sezione della Corte, in applicazione dell'articolo 60, paragrafo 3, del regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di rinviare tali cause alla Grande Sezione.

43 Il 18 marzo 2025 la Corte ha deciso di rinviare dette cause alla Grande Sezione della Corte e ha riaperto la fase orale del procedimento.

Sulla ricevibilità

44 Le ricorrenti nel procedimento principale hanno contestato la ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale nel loro complesso.

45 In primo luogo, esse affermano, in sostanza, che tali domande non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura e che le questioni sollevate sarebbero irrilevanti.

46 Anzitutto, nella causa C-258/23, la IMI ritiene che il giudice del rinvio abbia omissso di fornire alla Corte gli elementi necessari alla comprensione del contesto materiale e normativo del procedimento principale, nonché di illustrare le questioni giuridiche da esso sollevate. Essa sostiene, in particolare, che, poiché il giudice del rinvio non ha portato a conoscenza della Corte la sentenza n. 91/2023 del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Portogallo), del 16 marzo 2023, causa n. 559/2020, con la quale quest'ultimo avrebbe dichiarato incostituzionale la norma secondo cui l'Autorità garante della concorrenza è autorizzata a perquisire e a sequestrare messaggi di posta elettronica aperti con il consenso del pubblico ministero, non è garantito che la risposta che sarà fornita dalla Corte alle questioni sollevate sarà il più completa e utile possibile. Poi, nella causa C-259/23, la Synlabhealth II ritiene altresì che la domanda di pronuncia pregiudiziale ometta di menzionare diversi fatti essenziali per la comprensione della controversia principale, le disposizioni nazionali applicabili nonché il collegamento esistente tra queste ultime e le disposizioni del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione. Infine, nella causa C-260/23, le società del gruppo SIBS sostengono che le questioni sollevate sono irrilevanti rispetto all'oggetto di tale controversia, il quale implicherebbe una valutazione della legittimità delle misure di cui trattasi alla luce del diritto portoghese e non della Carta.

47 A tale riguardo, occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (sentenza del 24 luglio 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 61 e giurisprudenza citata).

48 Ne consegue che le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale posta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 24 luglio 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606 punto 62 e giurisprudenza citata).

49 Va inoltre ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, ormai recepita nelle lettere a) e b) dell'articolo 94 del regolamento di procedura, l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile al giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Inoltre, è indispensabile che, come enunciato all'articolo 94, lettera c), di tale regolamento, la domanda di pronuncia pregiudiziale contenga un'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, ed indichi il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale (sentenza del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, punto 59 e giurisprudenza citata).

50 Peraltro, le informazioni trasmesse con la decisione di rinvio devono consentire alla Corte non solo di fornire soluzioni utili, ma altresì di dare ai governi degli Stati membri e agli altri interessati la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, punto 60 e giurisprudenza citata).

51 Nel caso di specie, le domande di pronuncia pregiudiziale contengono elementi sufficienti per consentire alla Corte di comprendere sia il contesto normativo e materiale delle controversie principali sia il significato e la portata delle questioni pregiudiziali sollevate. Inoltre, il giudice del rinvio ha precisato i motivi che l'hanno indotto a presentare tali domande alla Corte e il collegamento che, a suo avviso, esiste tra le disposizioni del diritto dell'Unione, comprese quelle della Carta, oggetto di dette domande, e quelle del diritto portoghese applicabili a tali controversie.

52 A questo proposito, dalle domande di pronuncia pregiudiziale risulta che esse mirano ad ottenere dalla Corte un chiarimento sulla portata della protezione conferita dall'articolo 7 della Carta contro le misure di sequestro di documenti aziendali provenienti da comunicazioni mediante posta elettronica tra amministratori e dipendenti di imprese, in un contesto che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, in particolare, degli articoli 101 e 102 TFUE.

53 L'interpretazione che la Corte sarà indotta a dare delle disposizioni del diritto dell'Unione oggetto delle domande di pronuncia pregiudiziale avrà un'influenza sull'esame, da parte del giudice del rinvio, della legittimità dei sequestri di documenti effettuati dall'Autorità garante della concorrenza in mancanza di autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice.

54 Peraltro, il tenore sia delle osservazioni scritte sia degli interventi effettuati all'udienza di discussione evidenzia come gli interessati non abbiano incontrato alcuna difficoltà nel cogliere il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate dal giudice del rinvio, nel comprendere il significato e la portata delle sottostanti considerazioni in punto di fatto, nell'individuare i motivi per cui detto giudice ha ritenuto necessario sollevarle e, in definitiva, nel prendere posizione in modo completo e proficuo al riguardo.

55 Il primo motivo di irricevibilità sollevato dalle ricorrenti nei procedimenti principali deve quindi essere respinto.

56 In secondo luogo, nella causa C-259/23, la *Synlabhealth II* sostiene che, nel caso di specie, l'Autorità garante della concorrenza avrebbe ecceduto i limiti del mandato emesso dal pubblico ministero quando ha proceduto agli accertamenti e ai sequestri nei locali di tale società e che quest'ultima non è stata sentita sulle questioni pregiudiziali sollevate, in violazione dei requisiti procedurali previsti dal diritto portoghese, ragion per cui ha presentato un ricorso avverso la decisione di rinvio. Poiché non tutte le circostanze del caso di specie sono ancora accertate, la Corte

dovrebbe rifiutare di pronunciarsi o, quanto meno, sospendere il procedimento in attesa della decisione che sarà emessa dal Tribunal da Relação de Lisboa (Corte d'appello di Lisbona, Portogallo) nell'ambito dell'appello proposto avverso la decisione di rinvio alla Corte. Nella causa C-260/23, le società del gruppo SIBS sostengono altresì che il rinvio pregiudiziale è stato effettuato in un momento in cui i fatti del procedimento principale non erano ancora stati accertati né tantomeno discussi.

57 A tale riguardo, occorre ricordare che spetta al giudice nazionale decidere in quale fase del procedimento sia necessario sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punto 29 e giurisprudenza citata).

58 Dal momento che la Corte si trova pertanto investita di una domanda d'interpretazione del diritto dell'Unione non manifestamente priva di qualsiasi relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale e che essa dispone degli elementi necessari per rispondere in maniera utile alle questioni sottoposte, essa deve pronunciarsi in proposito senza essere tenuta ad accertare essa stessa la validità della presunzione sulla quale si è basato il giudice del rinvio, che, se necessario, quest'ultimo dovrà successivamente verificare (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punto 31 e giurisprudenza citata).

59 Pertanto, il secondo motivo di irricevibilità sollevato dalle ricorrenti nel procedimento principale deve essere anch'esso respinto.

60 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio sono ricevibili.

Nel merito

61 In via preliminare, occorre ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Tale disposizione conferma la costante giurisprudenza secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse [v. sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 19, nonché del 6 marzo 2025, D. K. (Revoca dell'assegnazione di procedimenti a un giudice), C-647/21 e C-648/21, EU:C:2025:143, punto 38].

62 Poiché i procedimenti principali vertono sulla questione del rispetto dei diritti fondamentali in occasione degli accertamenti effettuati da un'autorità nazionale garante della concorrenza nell'ambito di indagini per infrazioni degli articoli 101 e 102 TFUE e, pertanto, su situazioni di attuazione del diritto dell'Unione, le disposizioni della Carta trovano applicazione.

Sulla prima questione

63 Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7 della Carta debba essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «comunicazioni», ai sensi di tale articolo, messaggi di posta elettronica di carattere professionale, scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa mediante la posta elettronica di quest'ultima.

64 Occorre infatti precisare che, sebbene il giudice del rinvio abbia fatto riferimento alla nozione di «corrispondenza», tale articolo si riferisce ormai a quella di «comunicazioni». Come risulta dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17), il termine «comunicazioni» è stato sostituito a «corrispondenza» per tener conto dell'evoluzione tecnica.

65 Dall'articolo 52, paragrafo 3, della Carta risulta che, laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), il

significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da quest'ultima. Tuttavia, detta disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

66 A tale riguardo, occorre ricordare che l'articolo 7 della Carta, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU. Pertanto occorre, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, attribuire a detto articolo 7 lo stesso significato e la stessa portata che sono conferiti all'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU, nell'interpretazione che ne offre la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (v., in tal senso, sentenze del 5 ottobre 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punto 53; del 15 novembre 2011, *Dereci e a.*, C-256/11, EU:C:2011:734, punto 70, nonché del 17 dicembre 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, punto 70).

67 Orbene, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo emerge che le comunicazioni provenienti dai locali professionali, al pari di quelle provenienti dal domicilio, possono essere comprese nelle nozioni di «vita privata» e di «corrispondenza» di cui all'articolo 8 della CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che, al fine di accertare l'applicabilità di tali nozioni, la ragionevole aspettativa in materia di tutela e di rispetto della vita privata costituiva un criterio importante, benché non necessariamente determinante (v. Corte EDU, 5 settembre 2017, *Bărbulescu c. Romania*, CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 73 e giurisprudenza citata).

68 In tal senso, le intercettazioni di telecomunicazioni, in quanto costituiscono ingerenze nell'esercizio del diritto garantito dall'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU, costituiscono anche una limitazione all'esercizio del diritto sancito all'articolo 7 della Carta (sentenza del 17 dicembre 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, punto 71).

69 La Corte ha già dichiarato che lo stesso vale per i sequestri di messaggi di posta elettronica effettuati durante accertamenti nei locali professionali o commerciali di una persona fisica o nei locali di una società commerciale, che costituiscono parimenti ingerenze nell'esercizio del diritto garantito dall'articolo 8 della CEDU (sentenza del 17 dicembre 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, punto 72).

70 Peraltro, come rilevato dall'avvocata generale al paragrafo 31 delle conclusioni presentate il 20 giugno 2024, la qualificazione dei messaggi di posta elettronica come «corrispondenza», ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU, e, pertanto, come «comunicazioni», ai sensi dell'articolo 7 della Carta, prescinde dalla circostanza che tali messaggi siano già stati ricevuti dal loro destinatario, siano essi letti, non letti o eliminati, dal fatto che la comunicazione sia stata inviata a partire da locali o attrezzature professionali (Corte EDU, 11 gennaio 2024, *Arregui c. Spagna*, CE:ECHR:2024:0111JUD004254118, § 31 e giurisprudenza citata), o tramite la posta elettronica professionale (Corte EDU, 3 aprile 2007, *Copland c. Regno Unito*, CE:ECHR:2007:0403JUD006261700, §§ 41 e 42), o dal fatto che l'indirizzo del mittente o del destinatario sia quello di una persona giuridica (Corte EDU, 14 marzo 2013, *Bernh Larsen Holding AS e a. c. Norvegia*, CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 106), o, ancora, dalla questione che il loro contenuto abbia carattere privato o meno (Corte EDU, 16 dicembre 1992, *Niemietz c. Germania*, CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 32 *in fine*).

71 Pertanto, la circostanza che, alla luce della sua forma o del suo contenuto, un messaggio di posta elettronica possa essere qualificato come «professionale» non consente di privarlo della protezione che l'articolo 7 della Carta garantisce alle comunicazioni. A tale riguardo, nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 5 settembre 2017, *Bărbulescu c. Romania* (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 74), relativa a una causa in cui erano stati inviati messaggi

privati da un computer professionale, è stato precisato che una regola fissata dal datore di lavoro che imponeva ai dipendenti di astenersi da qualsiasi attività personale sul luogo di lavoro e vietava loro di utilizzare le risorse aziendali per scopi personali era irrilevante ai fini della qualificazione come «corrispondenza» ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della CEDU.

72 Infine, tale protezione si estende anche ai dati personali generati dal traffico di tali messaggi di posta elettronica di carattere professionale, che sono anch'essi tutelati dall'articolo 8 della Carta (Corte EDU, 16 ottobre 2007, Wieser e Bicos Beteiligungen GmbH c. Austria, CE:ECHR:2007:1016JUD007433601, § 45).

73 Da quanto precede risulta che l'articolo 7 della Carta deve essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «comunicazioni», ai sensi di tale articolo, messaggi di posta elettronica di carattere professionale, scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa mediante la posta elettronica di quest'ultima.

Sulle questioni seconda e terza

74 Con le sue questioni seconda e terza, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 7 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso osta al sequestro, previamente autorizzato da un'autorità giudiziaria, come il pubblico ministero portoghese, il quale è autonomo e incaricato in particolare di esercitare, in nome dell'interesse pubblico, l'azione penale nonché di difendere la legalità democratica, di messaggi di posta elettronica aventi carattere professionale, scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa, in occasione di un accertamento effettuato da un'autorità garante della concorrenza nell'ambito di un'indagine vertente su infrazioni dell'articolo 101 o dell'articolo 102 TFUE.

75 Secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice del rinvio una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia che gli è sottoposta. In tale prospettiva spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. Inoltre, la Corte può essere condotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella formulazione delle sue questioni [sentenze del 20 marzo 1986, Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, punto 9, e del 4 ottobre 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 60].

76 Invero, il fatto che un giudice nazionale abbia, sul piano formale, formulato una questione pregiudiziale facendo riferimento a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possono essere utili per la soluzione della causa di cui è investito, indipendentemente dalla circostanza che esso vi abbia fatto o no riferimento nell'enunciazione delle sue questioni. Spetta, al riguardo, alla Corte trarre dall'insieme degli elementi forniti da detto giudice, e, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia [sentenza del 4 ottobre 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 61 e giurisprudenza citata].

77 Nel caso di specie, con la seconda e la terza questione, il giudice del rinvio si interroga sulla legittimità di sequestri di messaggi di posta elettronica, scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa, effettuati in occasione di accertamenti condotti dall'Autorità garante della concorrenza nei locali professionali o commerciali di tale impresa nell'ambito di un'indagine per infrazione degli articoli 101 o 102 TFUE. Più nello specifico, detto giudice si chiede se siffatti

sequestri possano essere autorizzati da un'autorità giudiziaria, come il pubblico ministero portoghese, o se essi richiedano necessariamente l'autorizzazione preventiva di un giudice.

78 Se è vero che il giudice del rinvio si limita a interrogare la Corte sull'interpretazione dell'articolo 7 della Carta, il quale riconosce ad ogni persona il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni, in un contesto del genere, occorre tuttavia rilevare che i documenti oggetto dei sequestri di cui trattasi nei procedimenti principali possono riguardare non solo «comunicazioni», ai sensi di tale articolo 7, ma anche dati di carattere personale, tutelati dall'articolo 8 della Carta. Invero, la circostanza per cui le informazioni raccolte si inseriscono nel contesto di un'attività professionale non è idonea a privarle della loro qualificazione come dati personali [v., in tal senso, sentenza del 3 aprile 2025, Ministerstvo zdravotnictví (Dati riguardanti il rappresentante di una persona giuridica), C-710/23, EU:C:2025:231, punto 22 e giurisprudenza citata].

79 A tale riguardo, occorre altresì ricordare che il diritto alla protezione dei dati personali è strettamente legato al diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'articolo 7 della Carta, che esso completa (v., in tal senso, sentenze del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 47, nonché del 18 dicembre 2025, Storstockage holms Lokaltrafik, C-422/24, EU:C:2025:980, punto 40).

80 In tali circostanze, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre riformulare la seconda e la terza questione pregiudiziale e ritenere che, con esse, tale giudice chieda, in sostanza, se gli articoli 7 e 8 della Carta debbano essere interpretati nel senso che essi ostano al sequestro, senza autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice, di messaggi di posta elettronica scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa, in occasione di un accertamento effettuato da un'autorità nazionale garante della concorrenza nei locali professionali o commerciali di imprese sospettate di aver commesso infrazioni dell'articolo 101 o dell'articolo 102 TFUE.

81 Per quanto riguarda la portata dei diritti riconosciuti dalla Carta, occorre ricordare che i diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 di quest'ultima non appaiono prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale (sentenze del 21 giugno 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punto 112, nonché del 22 novembre 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912, punto 45).

82 L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette, infatti, che possano essere apportate limitazioni all'esercizio di diritti come quelli sanciti dagli articoli 7 e 8 della medesima, purché dette limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui [sentenze del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 50, nonché dell'8 dicembre 2022, Google (Deindicizzazione di contenuti asseritamente inesatti), C-460/20, EU:C:2022:962, punto 57].

83 Nel caso di specie, si deve ritenere che i sequestri di messaggi di posta elettronica effettuati durante accertamenti nei locali professionali o commerciali di una persona fisica o nei locali di una società commerciale costituiscano una limitazione all'esercizio del diritto alla vita privata sancito dall'articolo 7 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, punto 72).

84 Inoltre, per quanto riguarda i messaggi di posta elettronica scambiati tra gli amministratori e i dipendenti di un'impresa, nonché i documenti aziendali provenienti dai medesimi, risulta che, in quanto tali messaggi di posta elettronica e tali documenti possono anche contenere dati personali, il

sequestro effettuato da un'autorità nazionale garante della concorrenza nell'ambito di un'indagine costituisce parimenti una limitazione dell'esercizio del diritto garantito dall'articolo 8 della Carta.

85 Siffatte limitazioni possono pertanto aver luogo solo se sono previste dalla legge, se rispettano il contenuto essenziale di tali diritti, se rispondono effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione e se rispettano il principio di proporzionalità.

86 Per quanto riguarda, in primo luogo, il requisito relativo al rispetto del principio di legalità, esso appare, nel caso di specie, soddisfatto. Occorre infatti rilevare che è pacifico che le misure di cui trattasi nei procedimenti principali si fondano sugli articoli da 18 a 21 della legge sulla concorrenza, i quali consentono in particolare all'Autorità garante della concorrenza di effettuare nei locali di imprese sospettate di aver commesso infrazioni degli articoli 101 e 102 TFUE «operazioni di ricerca, esame, recupero e sequestro di estratti di scritti e di altri documenti, a prescindere dal loro supporto, ogniquale volta siffatte misure risultino necessarie per l'acquisizione di prove».

87 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il rispetto del contenuto essenziale dei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta, va osservato che, se è vero che misure di ricerca e di sequestro di documenti, come quelle effettuate nei procedimenti principali, implicano l'accesso a talune comunicazioni, ai sensi dell'articolo 7 della medesima, esse mirano tuttavia esclusivamente ad ottenere un accesso al contenuto dei messaggi di posta elettronica e di scambi per via elettronica attinenti all'oggetto dell'indagine quale definito nella decisione di accertamento. Inoltre, tali misure riguardano messaggi di posta elettronica scambiati mediante la posta elettronica professionale delle imprese interessate, nonché documenti e dati personali delle persone fisiche impiegate da tali imprese che si limitano, in linea di principio, ad aspetti della vita professionale di tali persone fisiche, ad esclusione di informazioni relative alla loro vita privata e familiare, ai sensi di detto articolo 7.

88 Peraltro, risulta che il sequestro delle comunicazioni professionali degli amministratori e dei dipendenti di un'impresa oggetto di un'indagine non comporta, di regola, né la raccolta senza limiti di dati personali né l'accesso generalizzato a questi ultimi, dal momento che la raccolta di tali dati contenuti in dette comunicazioni è limitata a quelli che presentano un nesso con i comportamenti anticoncorrenziali oggetto dell'avvio dell'indagine dell'Autorità garante della concorrenza. Inoltre, detti dati non possono essere utilizzati per fini diversi dall'individuazione di tali comportamenti. Ne consegue che, nei limiti in cui, nel rispetto delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, ivi compreso il RGPD, la normativa nazionale circoscrive le finalità del trattamento dei dati raccolti e fissa norme che disciplinano tale trattamento, ivi compresi la conservazione e il trasferimento di tali dati, i sequestri dei messaggi di posta elettronica di cui trattasi nei procedimenti principali non possono essere considerati tali da pregiudicare il contenuto essenziale dell'articolo 8 della Carta.

89 In tali circostanze, fatte salve le verifiche che dovranno essere effettuate dal giudice del rinvio, risulta che i sequestri dei documenti di cui ai procedimenti principali non pregiudicano il contenuto essenziale dei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta.

90 In terzo luogo, quanto alla questione se, nel caso di specie, tali ingerenze rispondano a una finalità di interesse generale riconosciuta dall'Unione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, occorre rilevare che gli accertamenti e i sequestri di comunicazioni e di altri documenti e supporti, effettuati dalle autorità nazionali garanti della concorrenza quando applicano, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, e all'articolo 5 del regolamento n. 1/2003, gli articoli 101 o 102 TFUE, hanno lo scopo di individuare pratiche contrarie a tali disposizioni. I poteri di indagine delle autorità nazionali garanti della concorrenza hanno quindi lo scopo di consentire a queste ultime di espletare il loro compito, che consiste nel vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato interno, norme queste che hanno la funzione di evitare che la concorrenza

sia alterata a danno dell'interesse pubblico, delle singole imprese e dei consumatori, contribuendo in tal modo a garantire il benessere economico all'interno dell'Unione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 22 ottobre 2002, *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, punto 42).

91 Come risulta, in sostanza, dal protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza allegato al Trattato FUE e al Trattato UE, il mercato interno, quale definito all'articolo 3 TUE e all'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, contempla un sistema atto a garantire che la concorrenza non sia falsata, indispensabile per il suo funzionamento (v., in tal senso, sentenze del 17 febbraio 2011, *TeliaSonera Sverige*, C-52/09, EU:C:2011:83, punto 20; del 22 marzo 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 46, nonché del 22 marzo 2022, *Nordzucker e a.*, C-151/20, EU:C:2022:203, punto 51). Il ruolo delle autorità nazionali garanti della concorrenza nell'efficacia di tale sistema e il loro contributo all'attuazione degli articoli 101 e 102 TFUE, che, secondo una giurisprudenza costante, sono disposizioni di ordine pubblico (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2023, *International Skating Union/Commissione*, C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punto 192 e giurisprudenza citata), è al riguardo essenziale. Occorre quindi considerare la garanzia di una concorrenza non falsata come una finalità di interesse generale riconosciuta dall'Unione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

92 Per quanto riguarda, in quarto luogo, il rispetto del principio di proporzionalità, secondo una giurisprudenza costante, la proporzionalità di misure dalle quali risulti un'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta richiede il rispetto dei requisiti di idoneità e di necessità nonché di quello relativo al carattere proporzionato di tali misure rispetto all'obiettivo perseguito (sentenza del 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912, punto 63 nonché giurisprudenza citata).

93 Le limitazioni che possono essere apportate ai diritti e alle libertà sanciti dalla Carta operano entro i limiti dello stretto necessario, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate al soddisfacimento dei legittimi obiettivi perseguiti, si deve ricorrere alla meno restrittiva. Inoltre, un obiettivo di interesse generale non può essere perseguito senza tener conto del fatto che esso deve essere conciliato con i diritti fondamentali interessati dalla misura di cui trattasi, effettuando una ponderazione equilibrata tra, da un lato, tale obiettivo di interesse generale e, dall'altro, i diritti, al fine di garantire che gli inconvenienti causati da tale misura non siano sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti. Così, la possibilità di giustificare una limitazione dei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta deve essere valutata misurando la gravità dell'ingerenza che una limitazione siffatta comporta, e verificando che l'importanza dell'obiettivo di interesse generale perseguito da tale limitazione sia adeguata a detta gravità (sentenze del 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912, punto 64, nonché dell'8 dicembre 2022, *Orde van Vlaamse Balies e a.*, C-694/20, EU:C:2022:963, punto 41).

94 Inoltre, per soddisfare il requisito di proporzionalità, la normativa di cui trattasi, che comporta l'ingerenza, deve altresì prevedere norme chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione delle misure che essa prevede e che fissino requisiti minimi, cosicché le persone interessate dispongano di garanzie sufficienti, tali da permettere di proteggere efficacemente i loro dati personali contro i rischi di abuso. Essa deve in particolare indicare in quali circostanze e a quali condizioni una misura che prevede il trattamento di siffatti dati possa essere adottata, garantendo così che l'ingerenza sia limitata allo stretto necessario (v., in tal senso, sentenza del 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912, punto 65 nonché giurisprudenza citata).

95 Nel caso di specie, sotto un primo profilo, i poteri di indagine e di sequestro di comunicazioni elettroniche, di documenti e di altri dati professionali da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza mirano a individuare l'esistenza di pratiche anticoncorrenziali vietate dagli articoli 101 e 102 TFUE e sono, di conseguenza, idonei a contribuire alla realizzazione della finalità di interesse generale, rilevata al punto 91 della presente sentenza, consistente nel preservare una concorrenza non falsata nel mercato interno. L'importanza che tale finalità riveste può giustificare un'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta.

96 Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda il requisito della necessità, si deve ricordare che esso è soddisfatto qualora l'obiettivo perseguito dalle misure di cui trattasi non possa ragionevolmente essere conseguito in modo altrettanto efficace con altri mezzi meno lesivi dei diritti fondamentali delle persone interessate, in particolare dei diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta [sentenze del 26 gennaio 2023, *Ministerstvo na vatreshnite raboti* (Registrazione di dati biometrici e genetici da parte della polizia), C-205/21, EU:C:2023:49, punto 126, nonché del 4 ottobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 88].

97 A tale riguardo, risulta che, nel perseguimento e nell'individuazione di pratiche anticoncorrenziali contrarie agli articoli 101 e 102 TFUE, nessun altro mezzo, altrettanto efficace e meno lesivo dei diritti al rispetto delle comunicazioni e alla protezione dei dati personali, si presenta come un'alternativa soddisfacente al sequestro di documenti provenienti da messaggi di posta elettronica scambiati tra gli amministratori e i dipendenti dell'impresa interessata da misure di accertamento effettuate da un'autorità garante della concorrenza.

98 Come sottolineato, in sostanza, dall'avvocata generale al paragrafo 21 delle sue conclusioni presentate il 23 ottobre 2025, i messaggi di posta elettronica scambiati in un contesto professionale mediante servizi di messaggia costituiscono una delle fonti principali a disposizione delle autorità garanti della concorrenza al fine di individuare l'esistenza di un comportamento anticoncorrenziale. Il diritto di un'autorità garante della concorrenza di realizzare copie di gruppi di messaggi di posta elettronica fa quindi parte del potere di controllo di cui dispone tale autorità [v., per analogia, per quanto riguarda il potere conferito alla Commissione dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1/2003, sentenza del 16 luglio 2020, *Nexans France e Nexans/Commissione*, C-606/18 P, EU:C:2020:571, punto 63]. A tale riguardo, l'articolo 32 della direttiva 2019/1 include i messaggi elettronici tra le prove da considerare ammissibili dinanzi alle autorità nazionali garanti della concorrenza. Privare, in linea di principio, tali autorità del potere di sequestrare siffatte comunicazioni elettroniche professionali sarebbe tale da pregiudicare l'efficace perseguimento della lotta contro le intese e gli abusi di posizione dominante nel mercato interno richiesta dagli articoli 101 e 102 TFUE.

99 Tuttavia, sebbene gli Stati membri possano ritenere necessario ricorrere a perquisizioni e a sequestri per acquisire prove materiali di un comportamento irregolare, è necessario che la loro normativa e la loro prassi in materia offrano garanzie adeguate e sufficienti contro gli abusi (v., in tal senso, Corte EDU, 25 febbraio 1993, *Funke c. Francia*, CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, § 57, nonché Corte EDU, 21 dicembre 2010, *Société Canal Plus e a. c. Francia*, CE:ECHR:2010:1221JUD002940808, § 54 *in fine*).

100 Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda il carattere proporzionato della limitazione dell'esercizio dei diritti sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta risultante dal sequestro dei messaggi di posta elettronica, esso deve essere valutato nel contesto in cui una siffatta limitazione si inserisce,

ponderando, in ciascun caso, tutti gli elementi pertinenti del caso di specie [v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 89].

101 Per quanto attiene alla limitazione determinata da sequestri effettuati nell'ambito di accertamenti condotti da un'autorità garante della concorrenza, rientrano, in particolare, in tali elementi la gravità della limitazione in tal modo apportata all'esercizio del diritto fondamentale di cui trattasi e le circostanze in cui essa si è verificata.

102 Per quanto concerne la gravità della limitazione prodotta dalla normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, la quale consente il sequestro, senza autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice, da parte dell'autorità nazionale garante della concorrenza, di messaggi di posta elettronica nell'ambito di un'indagine avente ad oggetto pratiche contrarie agli articoli 101 e 102 TFUE, va rilevato che il sequestro di una corrispondenza professionale da parte di un'autorità nazionale garante della concorrenza è generalmente disciplinato da garanzie procedurali destinate a preservare, in particolare, la sicurezza, l'integrità e la riservatezza di tali dati. Come rilevato dall'avvocata generale al paragrafo 33 delle sue conclusioni, qualsiasi indagine effettuata dalle autorità nazionali garanti della concorrenza deve essere fondata su una decisione di accertamento debitamente motivata, la quale deve poggiare su sospetti ragionevoli riguardo all'esistenza di una violazione, da parte di un'impresa, delle regole di concorrenza previste dal Trattato FUE. Per quanto riguarda il sequestro di messaggi di posta elettronica, quando gli inquirenti ricorrono a un software di indagine informatica, la procedura di indicizzazione che precede la ricerca di informazioni commerciali pertinenti per l'indagine deve essere effettuata mediante l'utilizzazione di parole chiave definite in rapporto all'oggetto predefinito dell'indagine.

103 Quanto alle circostanze in cui si è verificata la limitazione apportata all'esercizio del diritto fondamentale di cui trattasi, occorre ricordare che, in linea di principio, deve essere operata una distinzione tra la situazione in cui l'accertamento è effettuato nei locali professionali di imprese o associazioni di imprese di cui trattasi e quella in cui si procede a tale accertamento in altri locali, ivi compresi i domicili privati di persone fisiche.

104 Se è vero che il diritto fondamentale all'inviolabilità del domicilio costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che è ora espresso all'articolo 7 della Carta, il quale corrisponde all'articolo 8 della CEDU, resta il fatto che l'ingerenza pubblica può più facilmente estendersi quando riguarda locali o attività aziendali o commerciali (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2015, *Deutsche Bahn e a./Commissione*, C-583/13 P, EU:C:2015:404, punti 19 e 20 nonché giurisprudenza citata).

105 Infatti, i poteri di verifica di cui sono investite le autorità garanti della concorrenza sono, in linea di principio, ben delimitati, che si tratti segnatamente dell'esclusione dal campo d'investigazione dei documenti che non sarebbero di natura professionale, del diritto ad un'assistenza giuridica, del mantenimento della riservatezza della corrispondenza tra avvocati e clienti o, ancora, dell'obbligo di motivazione della decisione di accertamento e della facoltà di proporre un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2015, *Deutsche Bahn e a./Commissione*, C-583/13 P, EU:C:2015:404, punto 31 nonché giurisprudenza citata). Occorre ricordare, in tale contesto, che le autorità nazionali garanti della concorrenza sono tenute, in particolare, a conformarsi al RGPD nell'ambito delle indagini da esse condotte.

106 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa, in particolare, all'articolo 8 della CEDU risulta che, in materia di accertamenti nei locali commerciali di un'impresa, l'assenza del previo rilascio di un'autorizzazione dell'accertamento da parte di un giudice, che

avrebbe potuto circoscrivere o controllare lo svolgimento di tale accertamento, può essere compensata da un controllo giurisdizionale *ex post facto* sulla legittimità e sulla necessità di una simile misura istruttoria, purché detto controllo sia efficace nelle particolari circostanze del caso di specie. Ciò implica che gli interessati possano ottenere un controllo giurisdizionale effettivo, tanto in fatto quanto in diritto, della misura controversa e del suo svolgimento. Quando un'operazione dichiarata irregolare abbia già avuto luogo, il ricorso o i ricorsi disponibili devono permettere di fornire all'interessato un rimedio adeguato (v., in tal senso, sentenza del 9 marzo 2023, *Casino, Guichard-Perrachon e AMC/Commissione*, C-690/20 P, EU:C:2023:171, punto 38 nonché giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo citata).

107 Inoltre, occorre rilevare che, conformemente alle indicazioni ricordate *supra* in relazione agli articoli 7 e 8 della Carta, le disposizioni del diritto dell'Unione relative all'attuazione delle regole di concorrenza non richiedono il rilascio, da parte di un giudice, di un'autorizzazione preventiva a un accertamento effettuato presso locali professionali. A tal riguardo, l'articolo 20, paragrafi 6 e 7, del regolamento n. 1/2003 e l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2019/1, dedicati agli accertamenti condotti nei locali professionali delle imprese rispettivamente dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali garanti della concorrenza, non richiedono un'autorizzazione preventiva da parte di un giudice nazionale o di un organo amministrativo indipendente, anche quando vengono sequestrati messaggi di posta elettronica, ma rinviando, al riguardo, agli obblighi stabiliti dal diritto nazionale consentendo agli Stati membri di prevedere che sia richiesta un'autorizzazione rilasciata da un'autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dei poteri di accertamento delle autorità nazionali garanti della concorrenza.

108 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che gli articoli 7 e 8 della Carta non ostano, in linea di principio, alla normativa di uno Stato membro in applicazione della quale, nell'ambito di un'indagine vertente su una presunta infrazione dell'articolo 101 o dell'articolo 102 TFUE, l'autorità nazionale garante della concorrenza proceda, presso locali professionali o commerciali, al sequestro di messaggi di posta elettronica il cui contenuto sia in relazione con l'oggetto dell'accertamento, senza disporre di un'autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice.

109 Ciò detto, occorre precisare, sotto un primo profilo, che, in mancanza di una siffatta autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice, la tutela degli individui contro violazioni arbitrarie da parte dei pubblici poteri dei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta richiede una disciplina normativa e una limitazione rigorosa delle misure di cui trattasi. Pertanto, sia l'accertamento sia il sequestro possono essere compatibili con tali disposizioni solo se la normativa e la prassi interne offrono garanzie adeguate e sufficienti contro gli abusi e l'arbitrio (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, punto 77). Siffatte garanzie devono assumere la forma di un controllo giurisdizionale *ex post* completo delle misure di cui trattasi. Come risulta dalla giurisprudenza costante ricordata al punto 106 della presente sentenza, tale controllo deve fornire un rimedio adeguato alle persone interessate, consentendo altresì di valutare l'ammissibilità degli elementi di prova raccolti.

110 Nel caso di specie, dalle decisioni di rinvio risulta che gli accertamenti e i sequestri non hanno avuto luogo in mancanza di una qualsivoglia procedura di autorizzazione preventiva, poiché sono stati autorizzati da un'autorità giudiziaria, vale a dire dal pubblico ministero portoghese, il quale, conformemente alla Costituzione della Repubblica portoghese, è autonomo rispetto agli altri organi del potere centrale, regionale e locale, e incaricato in particolare di esercitare, in nome dell'interesse pubblico, l'azione penale nonché di difendere la legittimità democratica. L'autorizzazione concessa da tale autorità giudiziaria appare idonea a contribuire alla disciplina normativa rigorosa degli

accertamenti e dei sequestri effettuati dall'autorità nazionale garante della concorrenza, in particolare per quanto riguarda la determinazione dell'opportunità, della durata e della portata materiale dei medesimi.

111 Qualora, dunque, come nei procedimenti principali, un'autorizzazione preventiva sia stata rilasciata non già da un giudice, bensì dal pubblico ministero, è essenziale che un siffatto procedimento di controllo giurisdizionale *ex post* sia aperto alle persone interessate e soddisfi pienamente i requisiti ricordati ai punti 106 e 109 della presente sentenza.

112 Sotto un secondo profilo, occorre formulare una riserva quanto agli accertamenti che danno luogo al sequestro di telefoni cellulari, di computer o di qualsiasi altro supporto informatico appartenenti non già alle imprese i cui locali sono sottoposti ad accertamento, bensì a persone fisiche quali i loro amministratori e i loro dipendenti.

113 Nel caso di specie, il giudice del rinvio ha indicato che il sistema di posta elettronica di cui trattasi nei procedimenti principali «si [sarebbe limitato] all'uso funzionale» e che il suo uso per scopi personali e relativi alla vita privata dei dipendenti sarebbe «vietato» dai regolamenti interni delle imprese di cui trattasi. Se è vero che le domande di pronuncia pregiudiziale menzionano una perquisizione effettuata nella posta elettronica o nelle caselle di posta elettronica dei dipendenti, esse non precisano tuttavia quali siano i supporti sui quali i messaggi di posta elettronica di cui trattasi erano conservati e ai quali gli ispettori hanno potuto accedere. Non si può quindi escludere, alla lettura del mandato rilasciato dal pubblico ministero portoghese, che fa riferimento a «qualsiasi supporto informatico o computer», che i supporti di cui trattasi comprendessero telefoni cellulari, computer o altri supporti informatici appartenenti non già a tali imprese, bensì ai loro amministratori e ai loro dipendenti.

114 Orbene, se, in occasione di accertamenti condotti da un'autorità garante della concorrenza nei locali professionali di un'impresa, gli inquirenti sono chiamati a sequestrare i telefoni cellulari, i computer o qualsiasi altro supporto informatico appartenenti non a già tale impresa, bensì ai suoi amministratori e ai suoi dipendenti, l'accesso ai dati contenuti in tali dispositivi deve, eventualmente dopo la loro messa sotto sigillo, essere sottoposto al controllo preventivo di un giudice o di un organo amministrativo indipendente.

115 Invero, poiché siffatti dispositivi possono essere utilizzati simultaneamente per fini privati e per fini professionali o commerciali, l'accesso a questi ultimi può riguardare, a seconda del contenuto di detti dispositivi, non soltanto dati relativi al traffico e alla localizzazione, ma anche fotografie e la cronologia di navigazione su Internet effettuata con gli stessi dispositivi, o addirittura il contenuto delle comunicazioni private effettuate con questi ultimi [v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 92].

116 Pertanto, l'accesso a questo insieme di dati può consentire di trarre conclusioni molto precise riguardo alla vita privata della persona interessata, quali le sue abitudini di vita quotidiana, i luoghi di soggiorno permanenti o temporanei, gli spostamenti giornalieri o di altro tipo, le attività esercitate, le relazioni sociali di tale persona e gli ambienti sociali da essa frequentati. Inoltre, non si può escludere che tali dati possano rientrare in categorie particolari di dati, ai sensi dell'articolo 9 del RGPD. L'accesso ai dati conservati in tali dispositivi può quindi dar luogo a un'ingerenza grave, se non addirittura particolarmente grave, nei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta [v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punti da 93 a 95].

117 Segnatamente al fine di garantire che il principio di proporzionalità sia rispettato in ciascun caso concreto effettuando una ponderazione di tutti gli elementi pertinenti, qualora l'accesso ai dati personali da parte delle autorità nazionali competenti comporti il rischio di un'ingerenza grave, o addirittura particolarmente grave, nei diritti fondamentali dell'interessato, è essenziale che tale accesso sia subordinato a un controllo preventivo effettuato da un giudice o da un organo amministrativo indipendente [sentenza del 4 ottobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 102].

118 Tale controllo preventivo richiede che il giudice o l'organo amministrativo indipendente incaricato di effettuarlo disponga di tutti i poteri e presenti tutte le garanzie necessarie per assicurare un contemperamento dei vari legittimi interessi e diritti in gioco. Per quanto riguarda più in particolare un accertamento condotto da un'autorità garante della concorrenza, un controllo di questo tipo esige che tale giudice o tale organo sia in grado di garantire un giusto equilibrio tra, da un lato, i legittimi interessi connessi alle necessità dell'indagine e, dall'altro, i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali delle persone i cui dati sono interessati dall'accesso [v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Tentativo di accesso ai dati personali memorizzati in un telefono cellulare), C-548/21, EU:C:2024:830, punto 103].

119 A questo proposito, occorre aggiungere che spetta, in linea di principio, esclusivamente al diritto nazionale determinare le norme relative all'ammissibilità delle prove raccolte, a condizione tuttavia che esse non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a.*, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, punti da 222 a 225).

120 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che gli articoli 7 e 8 della Carta devono essere interpretati nel senso che essi non ostano al sequestro, senza autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice, di messaggi di posta elettronica scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa, in occasione di un accertamento effettuato da un'autorità nazionale garante della concorrenza nei locali professionali o commerciali di imprese sospettate di aver commesso infrazioni dell'articolo 101 o dell'articolo 102 TFUE, a condizione che siano previste una disciplina normativa rigorosa dei poteri di tale autorità nonché garanzie adeguate e sufficienti contro gli abusi e l'arbitrio, quali un controllo giurisdizionale *ex post* effettivo delle misure di cui trattasi.

Sulle spese

121 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) L'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che:

rientrano nella nozione di «comunicazioni», ai sensi di tale articolo, messaggi di posta elettronica di carattere professionale, scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa mediante la posta elettronica di quest'ultima.

2) Gli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano al sequestro, senza autorizzazione preventiva rilasciata da un giudice, di messaggi di posta elettronica scambiati tra i dipendenti e gli amministratori di un'impresa, in occasione di un accertamento effettuato da un'autorità nazionale garante della concorrenza nei locali professionali o commerciali di imprese sospettate di aver commesso infrazioni dell'articolo 101 o dell'articolo 102 TFUE, a condizione che siano previste una disciplina normativa rigorosa dei poteri di tale autorità nonché garanzie adeguate e sufficienti contro gli abusi e l'arbitrio, quali un controllo giurisdizionale *ex post* effettivo delle misure di cui trattasi.

Firme