SENTENZA DELLA CORTE

22 ottobre 2002 *

Nel procedimento C-94/00,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dalla Cour de cassation (Francia) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Roquette Frères SA

e

Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,

con l'intervento di:

Commissione delle Comunità europee,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 14 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), nonché della sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione (Racc. pag. 2859),

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, M. Wathelet e R. Schintgen, presidenti di sezione, C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (relatore), P. Jann e V. Skouris, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Roquette Frères SA, dai sigg. O. Prost e A. Choffel, avocats;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. G. Marenco e dalla sig.ra F. Siredey-Garnier, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. M.F. Million, in qualità di agenti;

— per il governo tedesco, dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra B. Muttelsee-Schön, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, dalla sig.ra A. Samoni-Rantou e dal sig. G. Karipsiadis, in qualità di agenti;

— per il governo italiano, dal prof. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra F. Quadri, avvocato dello Stato;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito dal sig. J. Turner, barrister;

— per il governo norvegese, dal sig. H. Seland, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Roquette Frères SA, rappresentata dai sigg. O. Prost e A. Choffel, della Commissione, rappresentata dal sig. G. Marenco e dalla sig.ra F. Siredey-Garnier, del governo francese, rappresentato dal sig. R. Abraham, in qualità di agente, del governo ellenico, rappresentato dalla sig.ra A. Samoni-Rantou e dal sig. G. Karipsiadis, del governo italiano, rappresentato dal sig. M. Greco, in qualità di agente, e del governo del Regno Unito, rappresentato dai sigg. J.E. Collins e J. Turner, all'udienza del 10 luglio 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 settembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 7 marzo 2000, pervenuta in cancelleria il 13 marzo seguente, la Cour de cassation (Francia) ha proposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 14 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), nonché della sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione (Racc. pag. 2859).

2 Tali questioni sono state sollevate in occasione dell'esame di un ricorso presentato dalla Roquette Frères SA (in prosieguo: la «Roquette Frères») avverso un'ordinanza del presidente del Tribunal de grande instance de Lille (Tribunale di Lilla, Francia), con la quale si autorizzavano operazioni di ispezione e di sequestro all'interno dei locali di tale società, al fine di raccogliere prove della sua eventuale partecipazione ad accordi e/o a pratiche concordate atte a costituire un'infrazione all'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE).

Ambito normativo

Regolamento n. 17

3 L'articolo 14 del regolamento n. 17 attribuisce alla Commissione poteri di accertamento al fine di indagare su eventuali infrazioni alle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese. Ai sensi della citata disposizione:

«1. (...)

Gli agenti della Commissione incaricati a tal fine dispongono dei seguenti poteri:

a) controllare i libri e gli altri documenti aziendali;

b) prendere copie o estratti dei libri e degli altri documenti aziendali;

c) richiedere spiegazioni orali "in loco";

d) accedere a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto delle imprese.

(...)

3. 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 dell'accertamento, ne fissa la data di inizio ed indica le sanzioni previste dall'articolo 15, paragrafo 1, lettera c) e dall'articolo 16, paragrafo 1, lettera d), nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia avverso la decisione.

(...)

6. Quando un'impresa si oppone ad un accertamento ordinato a norma del presente articolo, lo Stato membro interessato presta agli agenti incaricati dalla Commissione l'assistenza necessaria per l'esecuzione del loro mandato. A tal fine, gli Stati membri, anteriormente al 1° ottobre 1962, e dopo aver consultato la Commissione, prendono le necessarie misure».

Diritto nazionale

4 In Francia, le procedure d'accertamento in materia di concorrenza sono disciplinate dall'ordinanza 1° dicembre 1985, n. 86-1243, relativa alla libertà dei prezzi e della concorrenza (JORF 9 dicembre 1986, pag. 14773; in prosieguo: l'«ordinanza sulla concorrenza»).

5 L'art. 48 dell'ordinanza sulla concorrenza dispone:

«Gli inquirenti possono procedere alle ispezioni in ogni locale, nonché al sequestro di documenti, solo nell'ambito di indagini richieste dal Ministro per

l'economia o dal Conseil de la concurrence [Comitato per la concorrenza] e su autorizzazione giudiziaria concessa con ordinanza del presidente del Tribunal de grande instance (...)

Il giudice deve verificare che la domanda di autorizzazione presentatagli sia fondata; tale domanda deve contenere tutti gli elementi d'informazione idonei a giustificare l'ispezione.

(...) Egli designa uno o più ufficiali di polizia giudiziaria incaricati di assistere a tali operazioni e di tenerlo informato sul loro svolgimento.

(...)».

6 Per chiarire la portata di tale disposizione, il giudice del rinvio precisa che, con decisione 29 dicembre 1983, il Conseil constitutionnel (Corte costituzionale francese) ha statuito che possono essere condotte indagini in luoghi privati solamente nel rispetto dell'art. 66 della Costituzione, il quale conferisce all'autorità giudiziaria la tutela della libertà individuale e, segnatamente, dell'inviolabilità del domicilio. Il Conseil constitutionnel ne ha dedotto che le disposizioni normative applicabili in materia devono attribuire esplicitamente al giudice competente il compito di verificare, in concreto, la fondatezza della domanda che gli è sottoposta.

7 Emerge dall'art. 56 bis dell'ordinanza sulla concorrenza che le disposizioni dell'art. 48 dell'ordinanza medesima sono applicabili in caso di richiesta di assistenza della Commissione sulla base dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17.

Ambito fattuale e procedurale della causa principale e questioni pregiudiziali

8 La Roquette Frères svolge un'attività di commercializzazione di gluconato di sodio e di glucono-delta-lattone.

9 Il 10 settembre 1998 la Commissione ha adottato, sulla base dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17, una decisione con la quale ordinava alla Roquette Frères di sottoporsi ad un accertamento (in prosieguo: la «decisione di accertamento 10 settembre 1998»).

10 L'art. 1 del dispositivo di tale decisione è così formulato:

«L'impresa Roquettes Frères SA è tenuta a sottostare ad un accertamento relativo alla sua eventuale partecipazione ad accordi e/o pratiche concordate nei settori del gluconato di sodio e del glucono-delta-lattone, che possono costituire una violazione dell'art. 85 del Trattato CE. L'accertamento può essere effettuato in tutti gli stabilimenti di tale impresa.

L'impresa permette agli agenti della Commissione incaricati di procedere all'accertamento, e agli agenti dello Stato membro che li assistono, di accedere a tutti i suoi locali, terreni e mezzi di trasporto durante le normali ore di apertura degli uffici. L'impresa mette a disposizione per il controllo i libri e gli altri documenti aziendali richiesti dai detti agenti. Essa permette loro di controllare i suoi libri e gli altri documenti aziendali nei luoghi in cui essi si trovano, di farne copie o estratti. Inoltre, essa fornisce loro immediatamente tutte le spiegazioni orali che detti agenti possano domandare in relazione con l'oggetto dell'accertamento».

11 I motivi della decisione di accertamento 10 settembre 1998 enunciano quanto segue:

«Il destinatario della presente decisione è attivo nel settore del gluconato di sodio. Il gluconato di sodio è utilizzato, tra l'altro, come prodotto di pulizia industriale, per il trattamento di superfici metalliche, la produzione di sostanze chimico-tessili nonché come agente ritardante di presa nell'industria dei calcestruzzi.

La Commissione dispone di informazioni secondo cui taluni responsabili dell'impresa di cui trattasi avrebbero tenuto riunioni regolari con concorrenti, nel corso delle quali sarebbero state assegnate quote di mercato del gluconato di sodio e sarebbero stati concordati prezzi minimi nei confronti degli utilizzatori delle diverse regioni di mercato. Sarebbero stati fissati anche i livelli delle vendite totali e di quelle relative alle diverse regioni. Ciascuna riunione avrebbe dato luogo alla valutazione del grado di rispetto degli accordi. Sembra che ogni impresa che avesse superato le vendite attribuitele, dovesse tentare di ridurre le proprie vendite nel corso del periodo successivo.

Il destinatario della presente decisione produce altresì glucono-delta-lattone. Il glucono-delta-lattone viene utilizzato nella produzione di formaggio, di prodotti a base di carne nonché del tofu.

La Commissione dispone di informazioni secondo cui i contatti in questione con concorrenti si sarebbero estesi anche al glucono-delta-lattone. Si sarebbe trattato in particolare di conversazioni bi- o multilaterali tenutesi spesso a margine (prima, dopo o durante le pause) delle riunioni relative al gluconato di sodio. I partecipanti si sarebbero scamiati, in tale occasione, informazioni relative al mercato, ai prezzi di mercato nonché all'andamento della domanda. Essi

avrebbero anche tenuto conversazioni sulle capacità di produzione e sui volumi di vendita. I contatti avrebbero riguardato il controllo dei prezzi e sembra fossero tali da dar vita ad un coordinamento del comportamento dei partecipanti sul mercato.

Se fosse dimostrata la loro esistenza, gli accordi e/o le pratiche concordate di cui sopra potrebbero costituire una grave violazione dell'art. 85 del Trattato istitutivo della Comunità europea. La natura stessa di tali accordi e/o pratiche concordate porta a pensare che essi sarebbero applicati secondo modalità segrete e che un accertamento sia, a tal proposito, il mezzo più appropriato per raccogliere elementi di prova sulla loro esistenza.

Per permettere alla Commissione di acquisire conoscenza di tutti gli elementi di fatto relativi agli eventuali accordi e/o alle pratiche concordate, nonché del contesto in cui si inseriscono, è quindi necessario procedere ad un accertamento ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 17.

Il destinatario della presente decisione può detenere informazioni che sono necessarie alla Commissione per procedere con la sua indagine nell'ambito della vicenda sopra descritta.

Allo scopo di salvaguardare l'efficacia dell'accertamento, è necessario che l'impresa non ne sia anticipatamente informata.

È quindi necessario obbligare l'impresa, mediante decisione, ad assoggettarsi ad un accertamento ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17».

12 La Commissione ha chiesto al governo francese di adottare le misure necessarie al fine di garantire l'assistenza delle autorità nazionali, prevista dall'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, in caso di opposizione della Roquette Frères all'accertamento in tal modo previsto.

13 A seguito di tale domanda, il 14 settembre 1998 i servizi amministrativi competenti hanno presentato un'istanza al presidente del Tribunal de grande instance de Lille per ottenere, nei confronti della Roquette Frères, l'autorizzazione per l'ispezione ed il sequestro prevista dagli artt. 48 e 56 bis dell'ordinanza sulla concorrenza. Allegati a tale istanza vi erano, in particolare, una copia della decisione di accertamento 10 settembre 1998 ed il testo della sentenza Hoechst/Commissione, citata.

14 Il presidente del Tribunal de grande instance de Lille ha accolto tale istanza con ordinanza di pari data (in prosieguo: l'«ordinanza di autorizzazione»).

15 L'ordinanza di autorizzazione è stata notificata il 16 settembre 1998. Le operazioni di accertamento hanno avuto luogo il 16 ed il 17 settembre 1998. La Roquette Frères ha collaborato a tali accertamenti, pur esprimendo riserve in ordine all'estrazione di copie di un certo numero di documenti.

16 Nel suo ricorso avverso l'ordinanza di autorizzazione, la Roquette Frères fa valere che il presidente del Tribunal de grande instance de Lille non poteva disporre ispezioni domiciliari senza essersi preliminarmente accertato, alla luce

dei documenti che l'amministrazione era tenuta a fornirgli, che effettivamente esistevano serie presunzioni relative a pratiche anticoncorrenziali tali da giustificare la concessione di poteri coercitivi.

17 Nella sentenza di rinvio, la Cour de cassation rileva che non è stato presentato al presidente del Tribunal de grande instance de Lille alcun elemento d'informazione o indizio atto a far presumere l'esistenza delle sospettate pratiche anticoncorrenziali, ponendolo così nell'impossibilità di verificare, in concreto, il fondamento della domanda ad esso sottoposta. Essa rileva parimenti che, nella decisione di accertamento 10 settembre 1998, la Commissione si limita a precisare che dispone di informazioni secondo cui la Roquette Frères svolgerebbe le pratiche anticoncorrenziali ivi descritte, senza riferirsi neppure succintamente, nell'analisi delle stesse, alle informazioni che essa afferma in tal modo di possedere e sulle quali essa basa la sua valutazione.

18 Nell'esporre le caratteristiche del sindacato che dev'essere svolto dal giudice francese competente ai sensi dell'art. 48 dell'ordinanza sulla concorrenza e della decisione del Conseil constitutionnel 29 dicembre 1983, citata al punto 6 di questa sentenza, la Cour de cassation ricorda, a tal proposito, che dalla sentenza Hoechst/Commissione, citata, emerge che la Commissione, nel mettere in atto i suoi poteri di accertamento, è tenuta a rispettare le garanzie procedurali previste dal diritto nazionale.

19 La Cour de cassation si riferisce inoltre ai punti 17 e 18 della citata sentenza Hoechst/Commissione, secondo i quali non esiste un principio generale di diritto comunitario che sancisca il diritto all'inviolabilità del domicilio delle imprese, né esiste giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che desuma tale principio dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

20 A tal riguardo, la Cour de cassation osserva tuttavia che, nella sua sentenza Niemietz/Germania del 16 dicembre 1992 (serie A n. 251-B), che è successiva alla sentenza Hoechst/Commissione, cit., la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che l'art. 8 della CEDU è applicabile a talune attività o a taluni locali aziendali o commerciali. La Cour de cassation si riferisce inoltre all'art. 6, n. 2, UE, che impone all'Unione europea il rispetto dei diritti fondamentali, come garantiti dalla CEDU e come risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario, nonché all'art. 46, lett. d), UE, il quale prevede che il citato art. 6, n. 2, rientra nell'ambito di competenza della Corte di giustizia.

21 È in tali circostanze che la Cour de cassation ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, tenuto conto dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento giuridico comunitario e dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, la sentenza 21 settembre 1989, Hoechst/Commissione, debba essere interpretata nel senso che il giudice nazionale, competente in forza del suo diritto nazionale ad ordinare, in materia di concorrenza, ispezioni e sequestri degli agenti dell'amministrazione nei locali aziendali, non può negare l'autorizzazione richiesta quando ritiene che le informazioni o gli indizi presentatigli, e dai quali si dovrebbe desumere l'esistenza di pratiche anticoncorrenziali delle imprese destinatarie della decisione di accertamento della Commissione, siano insufficienti per autorizzare siffatto provvedimento, ovvero quando, come nel caso di specie, non gli è stata presentata nessuna informazione o indizio.

2) Nell'ipotesi in cui la Corte di giustizia non riconoscesse l'obbligo della Commissione di presentare al giudice nazionale competente gli indizi o le informazioni di cui dispone e dai quali si dovrebbe desumere l'esistenza di pratiche anticoncorrenziali, se, tenuto conto dei suddetti diritti fondamentali,

tale giudice possa comunque negare l'autorizzazione a compiere le ispezioni ed i sequestri richiesti quando ritiene che la decisione della Commissione non sia sufficientemente motivata, come nel caso di specie, e non gli consenta di verificare in concreto la fondatezza della domanda propostagli, trovandosi così nell'impossibilità di esercitare il controllo prescritto dal suo diritto costituzionale nazionale».

Sull'incidenza dei principi generali del diritto comunitario

22 Come risulta dalla sentenza di rinvio, la Cour de cassation si interroga sull'eventuale influenza che potrebbero avere sui principi sviluppati dalla Corte nella sentenza Hoechst/Commissione, cit., e quindi sulle soluzioni alle questioni pregiudiziali formulate, taluni sviluppi intervenuti a seguito della pronuncia di quest'ultima sentenza, in materia di tutela dei diritti fondamentali.

23 Occorre ricordare in proposito che, secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza e che, a tal fine, quest'ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., segnatamente, sentenze Hoechst/Commissione, cit., punto 13, e 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, Connolly/Commissione, Racc. pag. I-1611, punto 37).

24 Come parimenti rilevato dalla Corte, i principi sviluppati da tale giurisprudenza sono stati riaffermati dal preambolo dell'Atto unico europeo, poi dall'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea (sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 79). Essi sono ormai ripresi dall'art. 6, n. 2, UE (sentenza Connolly/Commissione, cit., punto 38).

25 Peraltro, risulta ugualmente dalla giurisprudenza costante della Corte che, dal momento che una normativa nazionale entra nel campo di applicazione del diritto comunitario, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui la Corte assicura il rispetto, quali essi risultano, in particolare, dalla CEDU (v., segnatamente, sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 42, e 4 ottobre 1991, causa C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Racc. pag. I-4685, punto 31).

26 Poiché le questioni pregiudiziali hanno sostanzialmente ad oggetto la portata del sindacato che può essere esercitato dal giudice di uno Stato membro quando quest'ultimo è chiamato a dar seguito ad una richiesta d'assistenza formulata dalla Commissione sulla base dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, ne consegue che la Corte è certamente competente per fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi necessari per la valutazione, da parte di quest'ultimo, della conformità con il diritto comunitario della disciplina nazionale applicabile ai fini del detto sindacato, ricomprendendovi, eventualmente, i diritti sanciti dalla CEDU quali principi generali del diritto di cui la Corte assicura il rispetto.

27 Si deve ricordare in proposito che, al punto 19 della sentenza Hoechst/Commissione, cit., la Corte ha riconosciuto che l'esigenza di una tutela nei confronti di interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di una persona, sia fisica che giuridica, che siano arbitrari o sproporzionati, rappresenta un principio generale del diritto comunitario.

28 La Corte ha del pari precisato che il rispetto di questo principio generale si impone in capo alle autorità competenti degli Stati membri quando sono chiamate a dar seguito ad una richiesta d'assistenza formulata dalla Commissione sulla base dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17 (v. sentenza Hoechst/Commissione, cit., punti 19 e 33).

29 Nel determinare la portata di tale principio, per quanto riguarda la tutela dei locali aziendali delle società, si deve tener conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo posteriore alla sentenza Hoechst/Commissione, cit., giurisprudenza da cui emerge, da un lato, che la tutela del domicilio, di cui all'art. 8 della CEDU, può essere in talune circostanze estesa ai locali citati (v., segnatamente, Corte europea D.U., sentenza Colas Est e a./Francia del 16 aprile 2002, Ricorso n. 37971/97, non ancora pubblicata nel *Recueil des arrêts et décisions*, § 41) e, dall'altro, che il diritto d'ingerenza autorizzato dall'art. 8, n. 2, della CEDU «potrebbe più facilmente estendersi a locali o attività aziendali o commerciali piuttosto che ad altri casi» (sentenza Niemietz/Germania, cit., § 31).

Sull'obbligo di leale cooperazione

30 Allo scopo di fornire al giudice del rinvio una soluzione utile, si deve tener conto delle esigenze derivanti dall'obbligo di leale cooperazione sancito dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE).

31 Come emerge dalla giurisprudenza della Corte, un obbligo di leale cooperazione s'impone sia alle autorità giurisdizionali degli Stati membri che agiscono nell'ambito delle loro competenze (v., in particolare, sentenze 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann, Racc. pag. 1891, punto 26, e 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Racc. pag. 3969, punto 12), sia alle istituzioni comunitarie, le quali sono tenute a reciproci obblighi di leale cooperazione con gli Stati membri (v., segnatamente, sentenza 10 febbraio 1983, causa 230/81, Lussemburgo/Parlamento, Racc. pag. 255, punto 38, ed ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 IMM, Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, punto 17).

32 Si deve sottolineare in proposito che, qualora, come nel caso di specie, le autorità comunitarie e nazionali siano chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi del Trattato mediante un esercizio coordinato delle rispettive competenze, tale cooperazione riveste un carattere particolarmente essenziale.

Sulle questioni pregiudiziali

33 Con le sue due questioni, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se, con riferimento al diritto comunitario, un giudice nazionale, competente in forza del diritto interno ad autorizzare ispezioni e sequestri nei locali di imprese sospettate di infrazioni alle norme sulla concorrenza, possa, in presenza di una richiesta d'assistenza formulata dalla Commissione ai sensi dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17:

— rifiutare l'autorizzazione all'ispezione, per la ragione che gli elementi o gli indizi che risultano dal fascicolo della Commissione e sui quali questa fonda i propri sospetti non gli sono stati sottoposti, ovvero che tali elementi ed indizi risultano insufficienti a giustificare il provvedimento così richiesto;

— o ancora, in mancanza del diritto, in capo a tale giudice nazionale, ad ottenere la presentazione dei detti elementi ed indizi, rifiutare tale autorizzazione per la ragione che le informazioni che emergono dalla motivazione della decisione della Commissione che ordina un accertamento sono insufficienti a permettere a detto giudice di verificare, in concreto, la fondatezza dei provvedimenti richiesti, come è invece tenuto a fare in forza di disposizioni di diritto interno.

34 Per rispondere a tali questioni si deve preliminarmente ricordare che dall'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17 emerge che spetta a ciascuno Stato membro disciplinare le modalità secondo cui l'assistenza delle autorità nazionali è fornita agli agenti della Commissione. Ne consegue, in particolare, che, quando

quest'ultima intende attuare, col concorso delle autorità nazionali, misure di accertamento senza la collaborazione delle imprese interessate, deve osservare le garanzie procedurali stabilite a tal fine dal diritto nazionale (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punti 33 e 34).

35 Emerge tuttavia dalla giurisprudenza della Corte che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri sono soggetti ad un duplice obbligo risultante dal diritto comunitario. Essi devono garantire l'efficacia dell'azione della Commissione rispettando nel contempo vari principi generali di diritto comunitario (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 33).

36 È proprio per garantire il rispetto del principio generale richiamato al punto 27 di questa sentenza che la Corte ha stabilito che spetta all'autorità nazionale competente esaminare se gli atti coercitivi previsti non siano arbitrari o sproporzionati rispetto allo scopo dell'accertamento (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 35).

37 La Corte ha inoltre indicato che la Commissione doveva, da parte sua, vigilare a che tale autorità nazionale disponesse di tutti gli elementi necessari a consentirle di esercitare tale controllo e di vigilare sull'osservanza delle norme del diritto nazionale durante l'esecuzione degli atti coercitivi (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punti 34 e 35).

38 Nel caso di specie, le questioni pregiudiziali hanno ad oggetto la portata del sindacato che può spettare ad un giudice nazionale, competente in forza del diritto interno ad autorizzare ispezioni nei locali di imprese sospettate di infrazioni alle norme sulla concorrenza, qualora detto giudice sia investito di una richiesta d'assistenza formulata dalla Commissione ai sensi dell'art. 14, n. 6, del

regolamento n. 17; inoltre hanno ad oggetto la natura delle informazioni che la Commissione deve preoccuparsi di fornire a tale giudice nazionale affinché quest'ultimo possa svolgere detto sindacato.

Sull'oggetto del sindacato spettante al giudice nazionale competente

39 Va preliminarmente rilevato che emerge dalla giurisprudenza della Corte che, in occasione dell'esame cui procede l'autorità nazionale competente, quest'ultima non può sostituire la propria valutazione della necessità degli accertamenti ordinati a quella dalla Commissione, i cui giudizi di fatto e di diritto sono soggetti soltanto al sindacato di legittimità dei giudici comunitari (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 35).

40 Il sindacato esercitato dal giudice nazionale competente, che deve avere ad unico oggetto i provvedimenti coercitivi richiesti, non può andare oltre l'esame, richiesto dal diritto comunitario, volto ad accertare l'assenza di arbitrarietà nei citati provvedimenti coercitivi, nonché la loro proporzionalità rispetto all'oggetto dell'accertamento. Tale esame esaurisce la competenza del detto giudice in ordine al sindacato sulla fondatezza dei provvedimenti coercitivi richiesti a seguito di una richiesta d'assistenza formulata dalla Commissione sulla base dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17.

Sulla portata del sindacato spettante al giudice nazionale competente

41 Per determinare la portata del controllo così richiesto dal diritto comunitario e spettante al giudice nazionale competente, va preliminarmente ricordato il contesto nel quale si inseriscono i provvedimenti coercitivi che sono oggetto del controllo stesso.

42 Si deve così ricordare, in primo luogo, che i poteri attribuiti alla Commissione dall'art. 14, n. 1, del regolamento n. 17 hanno lo scopo di consentirle di espletare il suo compito, che consiste nel vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato comune, norme queste che hanno la funzione di evitare che la concorrenza sia alterata a danno dell'interesse pubblico, delle singole imprese e dei consumatori (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 25), contribuendo in tal modo a garantire il benessere economico all'interno della Comunità.

43 Va sottolineata, in secondo luogo, l'esistenza di varie garanzie che emergono dal diritto comunitario.

44 Innanzi tutto, i provvedimenti coercitivi che possono essere richiesti alle autorità nazionali nell'ambito dell'attuazione dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17 tendono unicamente a permettere agli agenti della Commissione di esercitare i poteri di verifica di cui detta istituzione risulta investita. Orbene, tali poteri, enumerati all'art. 14, n. 1, del citato regolamento, sono essi stessi ben delimitati.

45 Così, in particolare, sono esclusi dall'ambito d'indagine riconosciuto alla Commissione i documenti che non abbiano carattere aziendale, vale a dire quelli che non si riferiscano all'attività dell'impresa sul mercato (sentenza 18 maggio 1982, causa 155/79, AM & S Europe/Commissione, Racc. pag. 1575, punto 16).

46 Inoltre, fatte salve le garanzie che risultano dalle disposizioni di diritto interno che disciplinano lo svolgimento dei provvedimenti coercitivi, le imprese sottoposte ad accertamenti beneficiano di diverse garanzie comunitarie, tra cui figurano, in particolare, il diritto di fruire dell'assistenza legale o quello del

rispetto della riservatezza della corrispondenza fra avvocati e clienti (v. citate sentenze AM & S Europe/Commissione, punti 18-27, e Hoechst/Commissione, punto 16, nonché sentenza 17 ottobre 1989, causa 85/87, Dow Benelux/Commissione, Racc. pag. 3137, punto 27).

47 Infine, l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 impone alla Commissione di motivare la decisione con cui ordina un accertamento indicando l'oggetto e lo scopo di quest'ultimo, ciò che, come precisato dalla Corte, costituisce un'esigenza fondamentale allo scopo non solo di evidenziare il carattere motivato dell'azione prevista all'interno delle imprese interessate, ma anche di consentire ad esse di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione pur facendo salvi al contempo i loro diritti di difesa (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 29).

48 Spetta del pari alla Commissione indicare nella decisione citata, in maniera il più possibile precisa, l'oggetto della ricerca nonché gli elementi in relazione ai quali deve essere svolto l'accertamento (sentenza 26 giugno 1980, causa 136/79, National Panasonic/Commissione, Racc. pag. 2033, punti 26 e 27). Come stabilito dalla Corte, una simile prescrizione è atta a tutelare i diritti della difesa delle imprese interessate, in quanto tali diritti sarebbero gravemente compromessi qualora la Commissione potesse fondarsi, nei confronti delle imprese, su prove che, conseguite durante un accertamento, siano estranee all'oggetto ed allo scopo di questo (sentenza Dow Benelux/Commissione, cit., punto 18).

49 In terzo luogo, si deve ricordare che un'impresa nei cui confronti la Commissione ha disposto un accertamento può, in conformità alle disposizioni dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, quarto comma, CE), presentare ricorso avverso tale decisione dinanzi al giudice comunitario. Nel caso in cui la citata decisione fosse annullata da quest'ultimo, alla Commissione sarebbe impedito, per questo fatto, di valersi, ai fini della procedura d'infrazione alle norme comunitarie sulla concorrenza, di tutti i documenti o atti probatori ch'essa avrebbe potuto procurarsi in occasione di

detto accertamento, sotto pena di esporsi al rischio di annullamento, da parte del giudice comunitario, della decisione relativa all'infrazione nella parte in cui essa fosse fondata su mezzi probatori del genere (v. ordinanze 26 marzo 1987, causa 46/87 R, Hoechst/Commissione, Racc. pag. 1549, punto 34, e 28 ottobre 1987, causa 85/87 R, Dow Chemical Nederland/Commissione, Racc. pag. 4367, punto 17).

50 È giocoforza rilevare che l'esistenza del sindacato giurisdizionale così devoluto al giudice comunitario, nonché le modalità di esercizio dei poteri di accertamento della Commissione, come risultanti, in particolare, dai punti 43-48 della presente sentenza, contribuiscono a tutelare le imprese da provvedimenti arbitrari e a mantenere tali provvedimenti nei limiti di quanto necessario per perseguire i legittimi interessi enunciati al punto 42 della presente sentenza.

51 In quarto luogo, si deve ricordare che, come emerge dai punti 35 e 39 della presente sentenza, l'autorità nazionale deve, da un lato, vigilare affinché sia garantita l'efficacia dell'azione della Commissione e, dall'altro, evitare di sostituire la propria valutazione della necessità degli accertamenti ordinati a quella dalla Commissione, i cui giudizi di fatto e di diritto rientrano nel sindacato del giudice comunitario.

52 A questo diverso proposito, si deve precisare che, se il giudice nazionale competente ad autorizzare i provvedimenti coercitivi deve tener conto del contesto particolare in cui è stato adito e delle considerazioni di cui ai punti 42-51 della presente sentenza, tali esigenze non possono impedirgli, né possono dispensarlo dall'adempiere l'obbligo, cui è tenuto, di accertarsi concretamente, in ciascun caso singolo, che il provvedimento coercitivo previsto non sia arbitrario o sproporzionato rispetto all'oggetto dell'accertamento ordinato (v., in senso analogo, Corte europea D.U., sentenze Funke/Francia del 25 febbraio 1993, serie A n. 256-A, § 55; Camenzind/Svizzera del 16 dicembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-VIII, § 45, e Colas Est e a./Francia, cit., § 47).

53 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve determinare ciò che richiede precisamente l'esercizio di un tale sindacato, nonché la natura degli elementi di cui deve poter disporre il citato giudice nazionale. Si deve in proposito effettuare una distinzione tra il sindacato relativo all'assenza di arbitrarietà dei provvedimenti coercitivi previsti e quello relativo alla proporzionalità degli stessi rispetto all'oggetto dell'accertamento.

Il sindacato relativo all'assenza di arbitrarietà dei provvedimenti coercitivi e gli elementi che a tal fine possono essere richiesti alla Commissione

54 In ordine, in primo luogo, al sindacato volto ad accertare l'assenza di arbitrarietà di un provvedimento coercitivo inteso a permettere l'esecuzione di un accertamento disposto dalla Commissione, si deve rilevare che lo stesso richiede, in sostanza, che il giudice nazionale competente si accerti della sussistenza di indizi sufficientemente seri da legittimare il sospetto di un'infrazione alle norme sulla concorrenza da parte dell'impresa interessata.

55 Un tale controllo non si distingue certo in maniera sostanziale da quello che potrebbero essere condotti a svolgere i giudici comunitari al fine di accertarsi che la stessa decisione di accertamento non abbia carattere arbitrario, ossia che non sia stata adottata in assenza di una qualsiasi circostanza di fatto che possa giustificare l'accertamento (sentenza 17 ottobre 1989, cause riunite da 97/87 a 99/87, Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, Racc. pag. 3165, punto 52). Si deve infatti rilevare in proposito che gli accertamenti promossi dalla Commissione mirano a raccogliere la documentazione necessaria per accertare la verità e la portata di una determinata situazione di fatto e di diritto, a proposito della quale la Commissione dispone già di informazioni (sentenza National Panasonic/Commissione, cit., punti 13 e 21).

56 Una tale affinità nella natura dei sindacati esercitati dai giudici comunitari e dall'autorità nazionale competente non deve, tuttavia, far perdere di vista i diversi oggetti su cui vertono i sindacati stessi.

57 I poteri di accertamento di cui la Commissione dispone in forza dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17 si limitano ad autorizzare gli agenti di quest'ultima ad accedere ai luoghi da loro scelti, a farsi presentare i documenti richiesti e a farsi mostrare il contenuto dei mobili che essi indicano (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 31).

58 Da parte loro, i provvedimenti coercitivi che rientrano nella competenza delle autorità nazionali implicano il potere di forzare l'accesso a locali o a mobili o di costringere il personale dell'impresa a consentire tale accesso, nonché quello di procedere a perquisizioni senza l'autorizzazione dei responsabili dell'impresa (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 31).

59 Tenuto conto dell'intrusione nella sfera privata che questi comportano, il ricorso a tali provvedimenti coercitivi richiede che l'autorità nazionale competente possa accertarsi in maniera autonoma dell'assenza di arbitrarietà degli stessi.

60 Non può, in particolare, impedirsi che tale esame venga effettuato per la ragione che, nell'accertarsi dell'esistenza di indizi seri, atti a fondare sospetti relativi alla violazione delle norme sulla concorrenza, l'autorità nazionale competente rischierebbe, ai sensi del punto 35 della sentenza Hoechst/Commissione, cit., di sostituire la propria valutazione della necessità degli accertamenti ordinati a quella della Commissione, e di rimettere in discussione i giudizi di fatto e di diritto effettuati da quest'ultima.

61 Ne consegue che, al fine di permettere al giudice nazionale competente di accertarsi dell'assenza di arbitrarietà dei provvedimenti coercitivi richiesti, la Commissione è tenuta a fornire a quest'ultimo spiegazioni che facciano emergere in maniera circostanziata che la Commissione dispone, nel proprio fascicolo, di elementi e di indizi seri che legittimano il sospetto di violazioni delle norme sulla concorrenza da parte dell'impresa interessata.

62 Viceversa, il giudice nazionale competente non può esigere che gli siano trasmessi gli elementi e gli indizi contenuti nel fascicolo della Commissione e sui quali quest'ultima fonda i propri sospetti.

63 A tal proposito si deve infatti tener conto dell'obbligo degli Stati membri, ricordato al punto 35 di questa sentenza, di garantire l'efficacia dell'azione della Commissione.

64 Da un lato, come giustamente rilevato dalla Commissione, nonché dai governi tedesco e del Regno Unito, la capacità della Commissione di garantire l'anonimato a talune delle sue fonti informative riveste una cruciale importanza nella prospettiva di una prevenzione e di una repressione efficaci delle pratiche anticoncorrenziali vietate.

65 Orbene, è giocoforza constatare in proposito che, se la Commissione fosse tenuta a trasmettere alle diverse autorità nazionali incaricate della concorrenza elementi ed indizi sostanziali tali da rivelare l'identità delle sue fonti informative, o che permettano di dedurre tale identità, potrebbero aumentare i rischi per gli informatori di veder divulgata a terzi la loro identità, in particolare a causa di esigenze procedurali proprie del diritto di uno Stato membro.

66 D'altra parte, si deve ugualmente prendere in considerazione il fatto che la trasmissione materiale alle autorità nazionali competenti dei vari elementi e indizi sostanziali contenuti nel fascicolo della Commissione potrebbe generare ulteriori rischi per quanto concerne l'efficacia dell'azione comunitaria, particolarmente in caso di verifiche parallele che devono essere condotte in maniera concomitante in più Stati membri. Si deve infatti tener conto dei rischi e dei tempi di tali

trasmissioni, nonché della diversità delle forme procedurali che esse potrebbero dover rispettare secondo i sistemi giuridici degli Stati membri interessati, o ancora dei tempi eventualmente necessari all'esame, da parte di dette autorità, di documenti che possono risultare complessi e voluminosi.

67 Nell'ambito della ripartizione delle competenze prevista all'art. 234 CE, in linea di principio spetta al giudice nazionale competente valutare se le spiegazioni di cui al punto 61 della presente sentenza siano state effettivamente fornite nel caso di specie e di esercitare, su tale base, il sindacato che gli compete in forza del diritto comunitario. Si deve aggiungere in proposito che, quando il giudice nazionale deve pronunciarsi su una richiesta di assistenza formulata dalla Commissione sulla base dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, questo deve porre ancor maggiore attenzione a tale ripartizione delle competenze, in quanto una domanda pregiudiziale — salvo intervenga, come nella causa principale, dopo che gli accertamenti sono stati eseguiti — è tale da ritardare la decisione del detto giudice e da rendere pubblica la richiesta di assistenza, rischiando così di paralizzare l'azione della Commissione e di rendere inutile ogni ulteriore accertamento.

68 Alla luce di queste precisazioni, si deve ricordare che la Corte, quando è investita di una domanda pregiudiziale, è competente a fornire tutti gli elementi interpretativi relativi al diritto comunitario che possono permettere al giudice del rinvio di decidere la causa dinanzi ad esso pendente.

69 In ordine alla causa principale, va osservato che emerge dai motivi della decisione di accertamento 10 settembre 1998, come riportati al punto 11 di questa sentenza, che la Commissione ha indicato i sospetti molto precisi che nutriva nei confronti della Roquette Frères e degli altri partecipanti all'intesa sospettata, menzionando informazioni circostanziate in ordine al regolare svolgimento di riunioni segrete e in ordine a ciò che sarebbe stato discusso in occasione di queste.

70 Se la Commissione non ha indicato la natura degli indizi su cui fonda i propri sospetti, quali, ad esempio, una denuncia, una testimonianza o documenti scambiati tra i partecipanti all'intesa sospettata, la sola assenza di una simile indicazione non può bastare a far dubitare dell'esistenza di indizi sufficientemente seri, qualora, come nel caso di specie, l'esposizione circostanziata delle informazioni detenute dalla Commissione in ordine al preciso oggetto dell'intesa sospettata ed in ordine alle concrete modalità che avrebbero presieduto alla sua realizzazione sia tale da permettere al giudice nazionale competente di consolidare il proprio convincimento che la Commissione dispone effettivamente di tali indizi.

Il sindacato sulla proporzionalità dei provvedimenti coercitivi rispetto all'oggetto dell'accertamento e le informazioni che possono essere a tal fine richieste alla Commissione

71 In ordine, in secondo luogo, al sindacato volto ad accertare la proporzionalità dei provvedimenti coercitivi rispetto all'oggetto dell'accertamento disposto dalla Commissione, si deve rilevare che tale sindacato implica, da un lato, la necessità di dimostrare che tali provvedimenti sono appropriati al fine di assicurare l'esecuzione di tale accertamento.

72 A tal proposito si deve ricordare in particolare che l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 impone alle imprese interessate di sottoporsi agli accertamenti decisi dalla Commissione, e che il n. 6 della stessa disposizione prevede l'assistenza degli Stati membri agli agenti incaricati dalla Commissione nella sola ipotesi in cui un'impresa si opponga a tale accertamento.

73 La Corte ha certamente ammesso, in proposito, che l'assistenza può essere chiesta in via preventiva, allo scopo di superare l'eventuale opposizione dell'impresa (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 32).

74 Si deve tuttavia precisare che provvedimenti coercitivi possono essere così richiesti a titolo preventivo solamente quando sussistano ragioni di temere un'opposizione all'accertamento nonché tentativi di occultamento e di sottrazione di prove nel caso in cui all'impresa interessata sia notificato un accertamento disposto sulla base dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17.

75 Ne consegue che spetta alla Commissione fornire al giudice nazionale competente spiegazioni che gli permettano di accertarsi che, qualora la Commissione non potesse disporre in via preventiva dell'assistenza richiesta al fine di superare l'eventuale opposizione dell'impresa, il rilevamento delle infrazioni sarebbe destinato all'insuccesso ovvero sarebbe ostacolato in maniera rilevante.

76 Il sindacato sulla proporzionalità dei provvedimenti coercitivi previsti rispetto all'oggetto dell'accertamento implica, per altro verso, la necessità di dimostrare che simili provvedimenti non generano inconvenienti eccessivi e intollerabili rispetto agli scopi perseguiti da tale accertamento (v., in particolare, sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 13; 21 febbraio 1991, cause C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, Racc. pag. I-415, punto 73; 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punto 57, e 28 aprile 1998, causa C-200/96, Metronome Musik, Racc. pag. I-1953, punti 21 e 26).

77 Si deve certo ricordare a tal proposito che, nel valutare la proporzionalità del provvedimento coercitivo stesso, la Corte ha statuito che la scelta da compiersi da parte della Commissione fra l'accertamento mediante semplice mandato e quello ordinato mediante decisione non dipende da circostanze quali la particolare gravità della situazione, l'urgenza estrema o la necessità di una discrezionalità assoluta, bensì dalle necessità di un'istruzione adeguata, tenuto conto delle particolarità della fattispecie. La Corte ha perciò concluso che, qualora una decisione di accertamento tenda unicamente a consentire alla Commissione di raccogliere gli elementi necessari per valutare l'eventuale sussistenza di una violazione del Trattato, tale decisione non lede il principio di proporzionalità (sentenza National Panasonic/Commissione, cit., punti 28-30).

78 Si deve del pari ricordare, in proposito, che in linea di principio spetta alla Commissione valutare se un'informazione sia necessaria per poter scoprire un'infrazione alle norme sulla concorrenza (sentenze AM & S Europe/Commissione, cit., punto 17, e 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem/Commissione, Racc. pag. 3283, punto 15). Anche se essa già dispone di indizi, o addirittura di elementi di prova circa l'esistenza di un'infrazione, la Commissione può a buon diritto ritenere necessario ordinare accertamenti ulteriori che le permettano di meglio valutare la trasgressione, la sua durata o la cerchia delle imprese che vi sono coinvolte (v., in tal senso, relativamente a domande di informazioni complementari, sentenza Orkem/Commissione, cit., punto 15).

79 Tuttavia, salvo si neghi ogni portata al sindacato che spetta al giudice nazionale competente e si ignori l'intrusione nella sfera privata che il ricorso alla forza pubblica implica, si deve ammettere che, in ordine a tale provvedimento, il sindacato di proporzionalità non può essere svolto da tale giudice nazionale astraendo da elementi quali la gravità dell'infrazione sospettata, la natura del coinvolgimento dell'impresa interessata, ovvero l'importanza di quanto ricercato.

80 Il giudice nazionale competente deve quindi poter rifiutare i provvedimenti coercitivi richiesti quando il danno alla concorrenza sospettato sia troppo irrilevante, il probabile grado di coinvolgimento dell'impresa sia troppo debole ovvero ciò che si ricerca sia troppo secondario per far sì che l'intrusione nella sfera d'attività privata di una persona giuridica, che implica una perquisizione con ricorso alla forza pubblica, non appaia sproporzionata ed intollerabile rispetto agli obiettivi perseguiti mediante l'accertamento.

81 Ne consegue che, affinché il giudice nazionale competente possa essere in grado di esercitare il sindacato di proporzionalità cui è tenuto, la Commissione deve, in linea di principio, informare tale giudice delle caratteristiche essenziali dell'infrazione sospettata, così da permettergli di valutarne il livello di gravità, indicando il mercato che si presume interessato e la natura delle restrizioni alla concorrenza sospettate, nonché il presunto grado d'implicazione dell'impresa considerata.

82 Come già deciso dalla Corte in ordine alla motivazione delle decisioni di accertamento stesse, non è invece indispensabile che le informazioni comunicate determinino una delimitazione precisa del mercato di cui trattasi, un'esatta qualificazione giuridica delle asserite infrazioni o l'indicazione del periodo durante il quale le infrazioni sarebbero state commesse (sentenza Dow Benelux/Commissione, cit., punto 10).

83 Spetta del pari alla Commissione indicare, con la maggiore precisione possibile, ciò che si ricerca e gli elementi che devono essere oggetto dell'accertamento (sentenza National Panasonic/Commissione, cit., punti 26 e 27), nonché i poteri conferiti agli inquirenti comunitari.

84 Si deve tuttavia ricordare, in proposito, che non può pretendersi dalla Commissione che si limiti a chiedere la produzione di documenti o di fascicoli che essa sia già a priori in grado di identificare con precisione, in quanto ciò condurrebbe a privare d'utilità il suo diritto d'accesso a tali documenti o fascicoli. Come stabilito dalla Corte, tale diritto implica invece la facoltà di ricercare elementi di informazione diversi ancora ignoti o non completamente identificati (sentenza Hoechst/Commissione, cit., punto 27).

85 Come precisato al punto 67 della presente sentenza, spetta in linea di principio al giudice nazionale competente valutare se nel caso di specie le informazioni di cui ai punti 75, 81 e 83 della presente sentenza siano state fornite dalla Commissione e di esercitare, su tale base, il sindacato che gli compete in forza del diritto comunitario.

86 Come ricordato al punto 68 della presente sentenza, la Corte è tuttavia competente a fornire tutti gli elementi interpretativi relativi al diritto comunitario che possono permettere al giudice del rinvio di decidere la causa dinanzi ad esso pendente.

87 In ordine alla causa principale, va innanzi tutto rilevato che dai motivi della decisione di accertamento 10 settembre 1998, come menzionati al punto 11 della presente sentenza, emerge che la Commissione ha indicato in maniera sufficiente le caratteristiche dell'intesa sospettata, ha sottolineato la gravità di quest'ultima ed ha precisato che la Roquette Frères era una delle partecipanti alle riunioni descritte.

88 Si deve parimenti rilevare che, nei detti motivi, la Commissione ha sottolineato, da un lato, che la Roquette Frères poteva detenere informazioni necessarie ai fini della prosecuzione della sua inchiesta. Essa ha indicato, d'altro lato, che la natura stessa degli accordi sospettati conduceva a pensare che questi sarebbero stati applicati con modalità segrete, per cui un accertamento rappresentava lo strumento più adatto per raccogliere elementi che provassero la loro esistenza e che era necessario costringere l'impresa, a mezzo di decisione, ad assoggettarsi ad un accertamento ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17. Tali indicazioni sono tra quelle che appaiono tali da permettere al giudice nazionale competente di valutare e, se necessario, di concedere in via preventiva l'autorizzazione richiesta.

89 Quanto all'oggetto degli accertamenti da intraprendersi, emerge dal dispositivo e dai motivi della decisione di accertamento 10 settembre 1998, come menzionati rispettivamente ai punti 10 e 11 della presente sentenza, che per la Commissione si trattava di acquisire conoscenza di tutti gli elementi di fatto relativi agli accordi e/o pratiche concordate in tal modo sospettate e di accertare l'eventuale partecipazione a questi della Roquette Frères. A tal fine, questa decisione ingiunge a tale impresa di permettere agli agenti incaricati dalla Commissione l'accesso ai propri locali, di esibire i libri e gli altri documenti aziendali richiesti da questi ultimi e di permetterne il controllo e l'estrazione di copie, nonché di fornire tutte le spiegazioni orali richieste dai detti agenti con riferimento all'oggetto dell'accertamento. Tali precisazioni indicano in maniera sufficiente ciò che si ricerca nonché i poteri cui si può far ricorso a tal fine.

Sull'atteggiamento che il giudice nazionale competente e la Commissione devono tenere in caso di insufficienza delle informazioni comunicate da quest'ultima

90 Qualora ritenga che le informazioni comunicate dalla Commissione non soddisfino i requisiti formulati ai punti 75, 81 e 83 della presente sentenza, un giudice nazionale, competente ai sensi del diritto interno ad autorizzare ispezioni, non può limitarsi a respingere la domanda che gli è stata rivolta.

91 In tal caso, il citato giudice e la Commissione devono collaborare, conformemente all'obbligo di leale cooperazione richiamato ai punti 30-32 della presente sentenza, al fine di superare le difficoltà che in tal modo emergono nell'attuazione della decisione di accertamento emessa dalla Commissione (v., analogamente, sentenze 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio, Racc. pag. 89, punto 16, e 10 luglio 1990, causa C-217/88, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2879, punto 33).

92 Per adempiere tale obbligo e contribuire a garantire, come è tenuto a fare, l'efficacia dell'azione della Commissione, spetta quindi al giudice nazionale competente informare la Commissione o l'autorità nazionale da cui è stato adito su richiesta di quest'ultima, nel più breve tempo possibile, delle difficoltà incontrate, sollecitando eventualmente le informazioni complementari che gli permetteranno di esercitare il sindacato cui è tenuto. In tale circostanza, tale giudice dev'essere particolarmente attento alle esigenze di coordinamento, di celerità e di discrezione atte a garantire l'efficacia degli accertamenti paralleli di cui si tratta al punto 66 della presente sentenza.

93 L'obbligo di leale cooperazione che incombe alla Commissione assume del pari una particolare importanza ove tale collaborazione sorga con le autorità giudiziarie di uno Stato membro, incaricate di vigilare nell' applicazione e sul

rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale (ordinanza Zwartveld e a., cit., punto 18). Così, la Commissione deve preoccuparsi di fornire, nel più breve tempo possibile, le eventuali informazioni complementari in tal modo richieste dal giudice nazionale competente e che sono atte a soddisfare le esigenze richiamate al punto 90 della presente sentenza.

94 È solo a seguito dell'ottenimento di tali eventuali delucidazioni, ovvero in assenza di risposte utili della Commissione alla sua richiesta, che il giudice nazionale competente è legittimato a rifiutare la concessione dell'assistenza richiesta, qualora, alla luce delle informazioni di cui dispone, non possa concludersi per l'assenza di arbitrarietà e per la proporzionalità rispetto all'oggetto dell'accertamento dei provvedimenti coercitivi previsti.

Sul modo in cui le informazioni possono essere portate a conoscenza del giudice nazionale competente

95 Quanto al modo in cui le informazioni richieste possono essere portate a conoscenza del giudice nazionale competente, va rilevato che, se il giudice del rinvio interroga la Corte sull'eventuale insufficienza della motivazione della decisione di accertamento 10 settembre 1998, è innanzi tutto perché, nella causa principale, l'unico elemento di valutazione sottoposto al giudice nazionale competente è il testo della citata decisione.

96 Si deve tuttavia precisare che, per un giudice nazionale, la motivazione contenuta in una decisione di accertamento di tal genere rileva solamente come elemento di valutazione che gli permetta di accertare che il provvedimento coercitivo richiesto non è né arbitrario né sproporzionato rispetto all'oggetto della verifica. Il sindacato sui requisiti che devono essere soddisfatti dalla motivazione di ogni decisione della Commissione che ordina un accertamento, come definiti all'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17, rientra nella competenza esclusiva dei giudici comunitari.

97 Se gli elementi che devono risultare dalla decisione di accertamento stessa, in particolare ai sensi dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, corrispondono, in parte, alle informazioni che devono essere comunicate al giudice nazionale competente affinché questi sia in grado di esercitare il suo sindacato, tali informazioni possono del pari risultare da altre fonti.

98 Il diritto comunitario non impone, in proposito, alcuna forma particolare per la comunicazione di informazioni al giudice nazionale competente e, trattandosi di permettere l'esercizio del sindacato che spetta a quest'ultimo, tali informazioni possono emergere sia dalla decisione di accertamento stessa sia dalla domanda indirizzata alle autorità nazionali ai sensi dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, o ancora da una risposta, anche formulata verbalmente, ad una domanda che sia stata posta da tale giudice.

99 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si devono risolvere le questioni proposte nel senso che:

— In forza del principio generale di diritto comunitario che impone una tutela contro gli interventi arbitrari o sproporzionati della pubblica autorità nella sfera d'attività privata di una persona fisica o giuridica, spetta ad un giudice nazionale, competente in forza del diritto interno ad autorizzare ispezioni e sequestri nei locali di imprese sospettate di infrazioni alle norme sulla concorrenza, verificare se i provvedimenti coercitivi richiesti a seguito di una domanda di assistenza formulata dalla Commissione sulla base dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17 non siano arbitrari o sproporzionati rispetto all'oggetto dell'accertamento ordinato. Fatta salva l'applicazione delle

disposizioni di diritto interno che disciplinano l'esecuzione dei provvedimenti coercitivi, il diritto comunitario osta a che il sindacato esercitato da tale giudice nazionale quanto alla fondatezza dei detti provvedimenti vada al di là di quanto richiesto dal citato principio generale.

— Il diritto comunitario impone alla Commissione di vigilare affinché il detto giudice nazionale disponga di tutti gli elementi necessari per permettergli l'esercizio del sindacato cui è tenuto. A tal proposito, le informazioni fornite dalla Commissione devono, in linea di principio, contenere:

— una descrizione delle caratteristiche essenziali dell'infrazione sospettata, ossia, quantomeno, l'indicazione del mercato che si presume interessato, nonché la natura delle sospettate restrizioni della concorrenza;

— spiegazioni quanto al modo in cui l'impresa interessata dai provvedimenti coercitivi è presumibilmente implicata nella citata infrazione;

— spiegazioni che facciano emergere in maniera circostanziata che la Commissione dispone di elementi e di indizi sostanziali gravi che la inducono a sospettare tale infrazione a carico dell'impresa interessata;

— l'indicazione, quanto più precisa possibile, di ciò che si ricerca e degli elementi che devono essere oggetto dell'accertamento, nonché l'indicazione dei poteri conferiti agli inquirenti comunitari, e,

— nell'ipotesi in cui l'assistenza delle autorità nazionali sia richiesta a titolo preventivo dalla Commissione, al fine di superare l'eventuale opposizione dell'impresa interessata, spiegazioni che permettano al detto giudice nazionale di verificare che, in mancanza di preventiva autorizzazione dei provvedimenti coercitivi, l'accertamento dei fatti costitutivi dell'infrazione sarebbe destinato all'insuccesso ovvero sarebbe considerevolmente ostacolato.

— Al contrario, il giudice nazionale non può pretendere la trasmissione degli elementi e degli indizi contenuti nel fascicolo della Commissione e sui quali si fondano i sospetti di quest'ultima.

— Qualora il citato giudice ritenga che le informazioni comunicate dalla Commissione non soddisfino i requisiti prima indicati, questi non può, senza violare gli artt. 14, n. 6, del regolamento n. 17 e 5 del Trattato, limitarsi a respingere la domanda di cui è stato investito. In tal caso, questo giudice è tenuto ad informare nel più breve tempo possibile la Commissione, ovvero l'autorità nazionale da cui è stato adito su richiesta di quest'ultima, delle difficoltà incontrate, sollecitando, se del caso, i chiarimenti che gli permettano di esercitare il sindacato che gli compete. Solamente a seguito dell'ottenimento di tali eventuali chiarimenti, ovvero in assenza di risposte utili della Commissione alla sua richiesta, tale giudice nazionale è legittimato a rifiutare l'autorizzazione richiesta, qualora, alla luce delle informazioni di cui dispone, non possa concludersi per l'assenza di arbitrarietà e per la proporzionalità dei provvedimenti coercitivi previsti rispetto all'oggetto dell'accertamento.

— Le informazioni che la Commissione deve fornire al detto giudice nazionale possono emergere sia dalla stessa decisione che ordina l'accertamento, sia dalla domanda indirizzata alle autorità nazionali ai sensi dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, ovvero da una risposta, formulata anche verbalmente, ad una domanda che sia stata posta da tale giudice.

Sulle spese

100 Le spese sostenute dai governi francese, tedesco, ellenico, italiano, del Regno Unito e norvegese, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Cour de cassation (Francia) con sentenza 7 marzo 2000, dichiara:

1) In forza del principio generale di diritto comunitario che impone una tutela contro gli interventi arbitrari o sproporzionati della pubblica autorità nella sfera d'attività privata di una persona fisica o giuridica, spetta al giudice nazionale, competente in forza del diritto interno ad autorizzare ispezioni e sequestri nei locali di imprese sospettate di infrazioni alle norme sulla concorrenza, verificare se i provvedimenti coercitivi richiesti a seguito di una domanda di assistenza formulata dalla Commissione sulla base dell'art. 14, n. 6, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo

regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato, non siano arbitrari o sproporzionati rispetto all'oggetto dell'accertamento ordinato. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di diritto interno che disciplinano l'esecuzione dei provvedimenti coercitivi, il diritto comunitario osta a che il sindacato esercitato da tale giudice nazionale quanto alla fondatezza dei detti provvedimenti vada al di là di quanto richiesto dal citato principio generale.

2) Il diritto comunitario impone alla Commissione di vigilare affinché il detto giudice nazionale disponga di tutti gli elementi necessari per permettergli l'esercizio del sindacato cui è tenuto. A tal proposito, le informazioni fornite dalla Commissione devono, in linea di principio, contenere:

— una descrizione delle caratteristiche essenziali dell'infrazione sospettata, ossia, quantomeno, l'indicazione del mercato che si presume interessato, nonché la natura delle sospettate restrizioni della concorrenza;

— spiegazioni quanto al modo in cui l'impresa interessata dai provvedimenti coercitivi è presumibilmente implicata nella citata infrazione;

— spiegazioni che facciano emergere in maniera circostanziata che la Commissione dispone di elementi e di indizi sostanziali gravi che la inducono a sospettare tale infrazione a carico dell'impresa interessata;

— l'indicazione, quanto più precisa possibile, di ciò che si ricerca e degli elementi che devono essere oggetto dell'accertamento, nonché l'indicazione dei poteri conferiti agli inquirenti comunitari, e,

— nell'ipotesi in cui l'assistenza delle autorità nazionali sia richiesta a titolo preventivo dalla Commissione, al fine di superare l'eventuale opposizione dell'impresa interessata, spiegazioni che permettano al detto giudice nazionale di verificare che, in mancanza di preventiva autorizzazione dei provvedimenti coercitivi, l'accertamento dei fatti costitutivi dell'infrazione sarebbe destinato all'insuccesso ovvero sarebbe considerevolmente ostacolato.

3) Al contrario, il giudice nazionale non può pretendere la trasmissione degli elementi e degli indizi contenuti nel fascicolo della Commissione e sui quali si fondano i sospetti di quest'ultima.

4) Qualora il citato giudice ritenga che le informazioni comunicate dalla Commissione non soddisfino i requisiti indicati nel punto 2 del presente dispositivo, questi non può, senza disconoscere gli artt. 14, n. 6, del regolamento n. 17 e 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), limitarsi a respingere la domanda di cui è stato investito. In tal caso, questo giudice è tenuto ad informare nel più breve tempo possibile la Commissione, ovvero l'autorità nazionale da cui è stato adito su richiesta di quest'ultima, delle difficoltà incontrate, sollecitando, se del caso, i chiarimenti che gli permettano di esercitare il sindacato che gli compete. Solamente a seguito dell'ottenimento di tali eventuali chiarimenti, ovvero in assenza di risposte utili della Commissione alla sua richiesta, il giudice nazionale è legittimato a rifiutare l'autorizzazione richiesta, qualora, alla luce delle informazioni di cui dispone, non possa concludersi per l'assenza di arbitrarietà e per la proporzionalità dei provvedimenti coercitivi previsti rispetto all'oggetto dell'accertamento.

5) **Le informazioni che la Commissione deve fornire al detto giudice nazionale possono emergere sia dalla stessa decisione che ordina l'accertamento, sia dalla domanda indirizzata alle autorità nazionali ai sensi dell'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, oppure da una risposta, formulata anche verbalmente, ad una domanda che sia stata posta da tale giudice.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken

Colneric von Bahr Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 ottobre 2002.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias