SENTENZA DELLA CORTE
18 ottobre 1989 *

Nella causa 374/87,

Orkem, già CdF Chimie, SA, con sede in Parigi, rappresentata e difesa dagli avv. ti Dominique Voillemot e Joëlle Salzmann, del foro di Parigi, e Marc Loesch del foro di Lussemburgo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico Anthony Mc Clellan, in qualità di agente, assistito dall'avv. Nicole Coutrelis del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del suo servizio giuridico, Centre Wagner,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra Edwige Belliard, vicedirettore della sezione diritto economico del Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Francia,

interveniente,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione IV/31.866 della Commissione del 9 novembre 1987, relativa ad una procedura d'applicazione dell'art. 11, n. 5, del regolamento del Consiglio n. 17,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, F. A. Schockweiler e M. Zuleeg, presidenti di sezione, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza e a seguito della trattazione orale del 16 marzo 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 maggio 1989,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 dicembre 1987, la CdF Chimie SA, ora Orkem SA, ha proposto, a norma dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE, un ricorso volto all'annullamento della decisione IV/31.866 della Commissione del 9 novembre 1987, relativa ad una procedura d'applicazione dell'art. 11, n. 5, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'attuazione degli artt. 85 e 86 del trattato CEE (GU L 13, pag. 204).

2 Tale decisione è stata adottata nell'ambito di un'indagine circa l'esistenza di accordi o di pratiche concordate in contrasto con l'art. 85, n. 1, del trattato CEE, nel settore delle materie termoplastiche. La Commissione, dopo aver proceduto ad accertamenti in forza dell'art. 14 del regolamento n. 17 ed aver richiesto, senza esito, le informazioni di cui all'art. 11, n. 1, del medesimo regolamento, ingiungeva alla CdF Chimie SA, con la decisione controversa, di rispondere ai quesiti posti nella richiesta d'informazioni.

3 A sostegno della sua istanza, la ricorrente deduce un certo numero di mezzi, relativi:

— alla mancanza di una previa richiesta d'informazioni,

— al fatto che, in realtà, la decisione ha valore di comunicazione degli addebiti,

— all'esercizio illegittimo, da parte della Commissione, del potere di chiedere informazioni,

— alla violazione dei diritti della difesa, in quanto la Commissione avrebbe fatto obbligo alla ricorrente di testimoniare contro se stessa.

4 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi ed argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla mancanza d'una previa richiesta d'informazioni

5 La ricorrente addebita alla Commissione di averle indirizzato la decisione controversa, mentre la richiesta d'informazioni di cui all'art. 11, n. 1, che deve precedere necessariamente una richiesta avanzata per il tramite di una decisione, è stata rivolta alla sua consociata, la CdF Chimie EP, società presso la quale si sarebbe altresì svolto l'accertamento.

6 A tale riguardo, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, una decisione è debitamente notificata qualora sia stata comunicata al destinatario e questi sia stato in grado di prenderne conoscenza (sentenza 14 luglio 1972, causa 48/69, ICI, Racc. pag. 619, e sentenza 21 febbraio 1973, causa 6/72, Continental Can, Racc. pag. 215). Nel caso di specie, senza che occorra stabilire se il concetto di unitarietà d'impresa consenta di considerare regolare il fatto che la richiesta d'informazioni, a norma dell'art. 11, n. 1, è stata rivolta alla consociata e la deci-

sione, ai sensi dell'art. 11, n. 5, è stata invece indirizzata alla società madre, è sufficiente constatare, da un lato, che la decisione censurata è stata notificata alla ricorrente e, dall'altro, che quest'ultima ha avuto conoscenza integrale della previa richiesta d'informazioni. Infatti, nel corso del procedimento avviato dalla Commissione, la ricorrente e la sua consociata, che hanno la sede legale allo stesso indirizzo, hanno entrambe risposto a domande rivolte dalla Commissione ora all'una ora all'altra, senza mai far presente il problema dell'esistenza di due differenti persone giuridiche. La confusione tra la società madre e la consociata è perdurata sino alla fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte, in quanto la prima ha risposto ad un quesito che la Corte aveva rivolto alla seconda.

7 Il mezzo d'annullamento relativo alla mancanza di una previa richiesta d'informazioni va pertanto disatteso.

Sul carattere di « comunicazione degli addebiti » della decisione controversa

8 La ricorrente sostiene che l'impugnata decisione, contenendo precise censure relative alla sua partecipazione ad un'infrazione dell'art. 85 del trattato CEE, viene a costituire, in realtà, una comunicazione degli addebiti, senza che le sia stata data la possibilità di essere sentita.

9 Per valutare la fondatezza di questo mezzo, si deve ricordare che l'art. 11, n. 3, del regolamento n. 17 dispone che la Commissione indica, nella richiesta d'informazioni, le basi giuridiche su cui si fonda e lo scopo della domanda.

10 Nella sentenza 26 giugno 1980 (causa 136/79, National Panasonic, Racc. pag. 2033), la Corte ha riconosciuto, a proposito dell'analoga norma contenuta nell'art. 14, n. 3, relativamente alla richiesta d'accertamento, che è consona alle esigenze fissate dal regolamento n. 17 in materia di motivazione la decisione che indica di avere per oggetto l'accertamento di circostanze atte a provare l'eventuale esistenza di atti in contrasto col trattato.

11 Menzionando i sospetti da essa nutriti circa l'esistenza di accordi contrari all'art. 85, n. 1, del trattato per giustificare la sua richiesta d'informazioni, la Commissione ha semplicemente adempiuto l'obbligo, impostole dall'art. 11, n. 3, di indicare lo scopo della domanda.

12 Il mezzo relativo al carattere di comunicazione degli addebiti della decisione controversa va, quindi, respinto.

Sull'esercizio illegittimo del potere di chiedere informazioni

13 La ricorrente sostiene che la Commissione ha effettuato un esercizio illegittimo dei poteri conferitile dall'art. 11, allorché ha tentato di raccogliere documenti, cosa che solo l'art. 14 consente, chiedendo informazioni che non erano necessarie e trasgredendo pertanto il principio di proporzionalità.

14 Per quanto riguarda il diritto della Commissione di ottenere documenti nell'ambito di una richiesta d'informazioni, si deve constatare che gli artt. 11 e 14 del regolamento n. 17 istituiscono due procedimenti distinti ed autonomi. Il fatto che sia già stato compiuto un accertamento ai sensi dell'art. 14 non riduce per nulla i poteri d'indagine di cui la Commissione dispone in forza dell'art. 11. Nessuna considerazione di ordine procedurale, inerente al regolamento n. 17, impedisce quindi alla Commissione di esigere, nell'ambito di una richiesta di informazioni, la comunicazione dei documenti di cui non abbia potuto ottenere copia od estratto in occasione di un precedente accertamento.

15 Per quanto riguarda la necessità delle informazioni richieste, si deve ricordare che il regolamento n. 17 ha conferito alla Commissione un ampio potere di controllo e di accertamento, precisando, all'ottavo « considerando », che essa deve disporre, in tutto il territorio del mercato comune, del potere di esigere le informazioni e di procedere agli accertamenti necessari per individuare le trasgressioni agli artt. 85 e 86 del trattato. Spetta alla Commissione, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 18 maggio 1982 (causa 155/79, AM & S, Racc. pag. 1575) nell'ambito di una richiesta d'accertamento ai sensi dell'art. 14, valutare se un'informazione sia necessaria per poter scoprire un'infrazione alle norme sulla concorrenza. 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 richiedere ulteriori informazioni che le permettano di meglio valutare la portata della trasgressione, la sua durata o la cerchia delle imprese che vi sono coinvolte.

16 Nella caso di specie, non risulta che le informazioni richieste vadano al di là di tale ambito ed eccedano quanto può essere considerato necessario ai fini dell'indagine.

17 I mezzi relativi ad un esercizio illegittimo, da parte della Commissione, dei poteri conferitile dall'art. 11 del regolamento n. 17 vanno, pertanto, respinti.

Sulla violazione dei diritti della difesa

18 La ricorrente sostiene, in sostanza, che con l'impugnata decisione la Commissione l'ha obbligata ad autoaccusarsi, confessando di aver trasgredito le norme della concorrenza, e a denunciare altre imprese. Così facendo la Commissione avrebbe trasgredito il principio generale che vieta di testimoniare contro se stessi, che farebbe parte del diritto comunitario in quanto accolto nel diritto degli Stati membri, nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950 (in prosieguo: « convenzione europea »), nonché nel patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (*Raccolta dei trattati*, vol. 999, pag. 171), in prosieguo: « patto internazionale ». Essa avrebbe altresì trasgredito i diritti della difesa.

19 Per valutare la fondatezza di questo mezzo, si deve ricordare, come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 26 giugno 1980, citata, che i poteri attribuiti alla Commissione dal regolamento n. 17 hanno lo scopo di consentirle di espletare il compito, ad essa affidato dal trattato CEE, di vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato comune. Dette norme, come risulta dal quarto comma del preambolo del trattato, dall'art. 3, lett. f), e dagli artt. 85 e 86, hanno la funzione di evitare che la concorrenza sia alterata a danno dell'interesse pubblico, delle singole imprese e dei consumatori. L'esercizio dei poteri conferiti alla Commissione dal regolamento n. 17 contribuisce pertanto al mantenimento del regime di libera concorrenza voluto dal trattato, la cui osservanza si impone imperativamente alle imprese.

20 La normativa d'attuazione degli artt. 85 e 86, emanata dal Consiglio, contempla due procedimenti successivi, ma nettamente distinti, dapprima un'indagine preliminare e poi un procedimento in contraddittorio avviato dalla comunicazione degli addebiti.

21 L'indagine preliminare ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di raccogliere le informazioni e i documenti necessari per accertare la verità e la portata di una determinata situazione di fatto e di diritto (sentenza 26 giugno 1980, citata).

22 A tale scopo, il regolamento n. 17 ha dotato la Commissione di ampi poteri d'indagine ed ha imposto alle imprese l'obbligo di collaborare alle investigazioni.

23 Difatti, l'art. 11 del regolamento n. 17 consente alla Commissione, ai sensi del n. 1, di raccogliere tutte le informazioni necessarie presso le imprese e l'autorizza, ai sensi del n. 5, a chiedere dette informazioni mediante decisione, nell'ipotesi in cui l'impresa non dia le informazioni richieste oppure dia informazioni incomplete.

24 Qualora la Commissione ritenga che gli elementi di valutazione così raccolti lo giustifichino, trasmette all'impresa di cui trattasi una comunicazione degli addebiti, con la quale viene pertanto avviato il procedimento in contraddittorio contemplato dal regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, relativo alle audizioni previste all'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU L 127, pag. 2268).

25 Nell'ambito di tale procedimento in contraddittorio, l'art. 19 del regolamento n. 17 e il regolamento n. 99/63 prevedono in particolare che l'impresa interessata ha diritto di manifestare, per iscritto e, eventualmente, oralmente, il proprio punto di vista in merito agli addebiti mossile (cfr. anche sentenza 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche, Racc. pag. 461, e sentenza 7 giugno 1983, cause riunite da 100 a 103/80, Musique Diffusion e a., Racc. pag. 1825). Nella decisione che la Commissione potrà adottare in esito al procedimento, le sarà consentito prendere in considerazione unicamente gli addebiti sui quali l'impresa abbia avuto modo di manifestare il proprio punto di vista.

26 Nel corso dell'indagine preliminare, il regolamento n. 17 riconosce esplicitamente all'impresa inquisita solo alcune garanzie specifiche. Infatti, una decisione con cui vengano richieste informazioni può essere adottata solo dopo che una precedente richiesta sia rimasta senza risposta. Allo stesso modo, una decisione che fissi l'importo definitivo di un'ammenda o di una penalità di mora, nel caso in cui l'impresa interessata non fornisca le informazioni chieste con la decisione, può essere adottata solo dopo che all'impresa interessata sia stata data la possibilità di render nota la sua posizione in proposito.

27 Il regolamento n. 17, invece, non riconosce all'impresa nei cui confronti venga svolta un'indagine alcun diritto di sottrarvisi per il motivo che potrebbe risultarne la prova di un'infrazione, da essa compiuta, alle norme sulla concorrenza. Le incombe, anzi, un obbligo di attiva collaborazione, per cui deve tenere a disposizione della Commissione tutte le informazioni riguardanti l'oggetto dell'indagine.

28 In mancanza di un diritto al silenzio espressamente sancito dal regolamento n 17, occorre esaminare se, e in qual misura, i principi generali di diritto comunitario, di cui fanno parte integrante i diritti fondamentali e alla cui stregua vanno interpretate tutte le norme di diritto comunitario, impongano, come sostiene la ricorrente, il riconoscimento del diritto di non fornire informazioni che possono essere utilizzate per provare, contro chi le fornisce, l'esistenza di un'infrazione delle norme sulla concorrenza.

29 In via generale, gli ordinamenti giuridici degli Stati membri riconoscono il diritto di non testimoniare contro se stessi solo all'imputato in un procedimento penale. L'analisi comparativa dei diritti nazionali, pertanto, non consente di concludere nel senso dell'esistenza di detto principio comune ai diritti degli Stati membri in favore delle persone giuridiche e per infrazioni di natura economica, in particolare in materia di diritto della concorrenza.

30 Per quanto riguarda l'art. 6 della convenzione europea, anche ammettendo che possa essere invocato da un'impresa oggetto d'indagine in materia di diritto della concorrenza, si deve rilevare che né dal suo dettato né dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che questa disposizione sancisca il diritto a non testimoniare contro se stessi.

31 L'art. 14 del patto internazionale, il quale oltre alla presunzione di innocenza, sancisce, al n. 3, lett. g), il diritto a non essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole, riguarda solo le persone accusate di un reato nell'ambito di un procedimento penale ed esula pertanto dall'ambito delle indagini in materia di diritto della concorrenza.

32 Si deve tuttavia accertare se talune limitazioni al potere di investigazione della Commissione nel corso dell'indagine preliminare non scaturiscano dalla necessità di garantire il rispetto dei diritti della difesa, considerati dalla Corte un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario (sentenza 9 novembre 1983, causa 322/82, Michelin, Racc. pag. 3461, punto 7 della motivazione).

33 A tale proposito, la Corte ha recentemente rilevato, nella sentenza 21 settembre 1989 (cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione, Racc. 1989, pag. 2859, punto 15 della motivazione), che anche se i diritti della difesa devono essere rispettati nei procedimenti amministrativi che possono portare all'irrogazione di sanzioni, è necessario evitare che detti diritti vengano irrimediabilmente compromessi nell'ambito di procedure d'indagine previa che possono essere determinanti per la costituzione di prove attestanti l'illegittimità di comportamenti di imprese che possono farne sorgere la responsabilità. Di conseguenza, anche se taluni diritti della difesa riguardano unicamente i procedimenti in contraddittorio che seguono una comunicazione di addebiti, altri diritti devono essere rispettati già dalla fase dell'indagine preliminare.

34 Di conseguenza, benché, per realizzare la finalità perseguita dall'art. 11, nn. 2 e 5, del regolamento n. 17, la Commissione possa obbligare un'impresa a fornirle tutte le informazioni necessarie per quanto attiene ai fatti di cui quest'ultima sia a conoscenza ed a comunicarle, se del caso, i relativi documenti di cui sia in possesso, pur potendo essi servire ad accertare che l'impresa stessa o un'altra impresa hanno tenuto un comportamento anticoncorrenziale, essa non può però pregiudicare, mediante una decisione di chiedere informazioni, i diritti della difesa riconosciuti all'impresa.

35 La Commissione non può pertanto imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione.

36 La valutazione dei quesiti cui la Commissione ha obbligato la ricorrente a rispondere con la decisione controversa deve quindi essere effettuata alla luce di detti criteri.

37 I quesiti sub I, relativi alle riunioni di produttori, volti solo ad ottenere informazioni su fatti concernenti lo svolgimento di dette riunioni e l'identità dei partecipanti, nonché alla comunicazione dei relativi documenti in possesso della ricorrente, non sono oggetto di censura.

38 I quesiti sub II, relativi ai prezzi, riguardano essenzialmente le iniziative volte alla fissazione e al mantenimento di livelli di prezzi soddisfacenti per tutti i partecipanti alle riunioni. Tali quesiti non sono oggetto di censura in quanto la Commissione intende ottenere precisazioni di fatto circa l'oggetto e le modalità di dette iniziative, mentre diverso è il caso per i quesiti inerenti allo scopo dell'attività intrapresa e all'obiettivo perseguito con dette iniziative. A tale riguardo, il punto 1, lett. c), volto ad ottenere precisazioni su « ogni azione o misura concertata che possa essere stata presa in considerazione o decisa al fine di sostenere le iniziative in materia di prezzi », è atto ad obbligare la ricorrente ad ammettere la sua partecipazione ad un accordo per la fissazione dei prezzi di vendita, per impedire o restringere il gioco della concorrenza o col dichiarato scopo di perseguire tale obiettivo.

39 La medesima constatazione vale per quanto riguarda i quesiti 1 e 2, sub III, relativi alle quote, agli obiettivi o alla ripartizione tra i produttori. Esigendo la comunicazione delle « modalità di ogni sistema o metodo che abbia permesso di attribuire ai partecipanti obiettivi di vendita o quote » e la descrizione di « ogni metodo che abbia permesso di controllare, anno per anno, il rispetto di ogni sistema di obiettivi espresso in volume o di quote », la Commissione ha cercato di indurre la ricorrente ad ammettere la sua partecipazione ad un accordo destinato a limitare o a controllare la produzione o gli sbocchi o a ripartire i mercati.

40 Una censura del genere non può essere formulata nei confronti del quesito n. 3, sub III, relativo alle informazioni comunicate dall'impresa agli altri produttori circa la produzione e la vendita del prodotto di cui trattasi, nonché nei confronti dei quesiti sub IV, relativi alle dichiarazioni trasmesse ed alle statistiche fornite alla

Fides, volti solo ad ottenere informazioni di fatto sul funzionamento del sistema di scambi d'informazioni e di statistiche.

41 Si deve concludere che la Commissione, costringendo l'impresa destinataria della decisione, mediante i quesiti sub II, n. 1, lett. c), e sub III, nn. 1 e 2, contenuti nella richiesta d'informazioni, ad ammettere un'infrazione dell'art. 85 del trattato CEE, ha leso i diritti della difesa della ricorrente.

42 Si deve pertanto annullare la decisione controversa nella parte in cui riguarda i quesiti sub II, n. 1, lett. c), e sub III, n. 1 e 2, e respingere il ricorso per il resto.

Sulle spese

43 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, ai sensi del § 3, primo comma, dello stesso articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi la Corte può compensare in tutto o in parte le spese. Poiché ciascuna delle parti è rimasta parzialmente soccombente, le spese devono essere compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) La decisione IV/31.866 della Commissione del 9 novembre 1987, relativa ad una procedura in applicazione dell'art. 11, n. 5, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di attuazione degli artt. 85 e 86 del trattato CEE, è annullata nella parte in cui riguarda i quesiti sub II, n. 1, lett. c), e sub III, nn. 1 e 2.

2) Per il resto il ricorso è respinto.

3) Ciascuna delle parti sosterrà le proprie spese.

Due Slynn Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 ottobre 1989.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due