

non rientra nel novero delle decisioni che, a norma dell'art. 19, n. 1 del regolamento n. 99/63, la Commissione

non può adottare prima di aver dato agli interessati la possibilità di esercitare il loro diritto di difendersi.

Nella causa 136/79,

NATIONAL PANASONIC (UK) LIMITED, con gli avv.ti David Vaughan, barrister all'Inner Temple e D.F. Gray, solicitor di Lovell, White & King, e con domicilio eletto in Lussemburgo nello studio dell'avv. J. C. Wolter, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. John Temple Lang, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione delle Comunità europee, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione del 22 giugno 1979 relativa ad accertamenti da effettuare a norma dell'art. 14, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 17/62,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keefe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

La National Panasonic (UK) Ltd. (in prosieguo: «Panasonic»), società di diritto britannico con sede statutaria a Slough, Berkshire (Regno Unito), è società figlia al 100 % della «Matsushita Electric Trading Company Limited», società di diritto giapponese facente parte, a sua volta, del gruppo industriale giapponese «Matsushita».

Oggetto sociale della Panasonic è la distribuzione in più paesi (Regno Unito, comprese le isole anglo-normanne, Repubblica d'Irlanda e Islanda) di apparecchi elettrici ed elettronici prodotti da altre imprese del gruppo «Matsushita».

Il 27 giugno 1979, verso le 10 del mattino, due funzionari della Commissione, debitamente incaricati, si presentavano, senza aver preavvertito del loro arrivo, negli uffici di vendita della Panasonic a Slough e notificavano ai dirigenti dell'impresa una decisione della Commissione del 22 giugno 1979 che autorizzava la verifica sul posto di tutti i documenti della società. Avendo l'assistente del direttore generale della Panasonic chiesto ai detti funzionari di attendere l'arrivo del solicitor dell'impresa, che doveva venire da Norwich, essi rispondevano di avere il potere di procedere senza indugio alla verifica. L'ispezione cominciava quindi alle ore 10.45, in assenza del solicitor della Panasonic, arrivato soltanto tre ore più tardi, e durava circa sette ore. Verso le ore 17.30 gli agenti della Commissione lasciavano gli

uffici della Panasonic, portando con sé copie di alcuni documenti e note da loro prese.

Con istanza del 23 agosto 1979, pervenuta nella cancelleria della Corte di giustizia il giorno seguente, la Panasonic proponeva ricorso contro la decisione di autorizzazione della verifica.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

La *Panasonic* conclude che la Corte voglia:

- a) dichiarare ricevibile la presente istanza;
- b) annullare la decisione della Commissione del 22 giugno 1979 "relativa a verifiche da effettuare presso la National Panasonic (UK) Limited, Slough, Berks, a norma dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 (pratica AF 420)";
- c) ingiungere alla Commissione di conformarsi alla sentenza della Corte
 - (i) restituendo alla National Panasonic le copie di documenti fatte da agenti incaricati dalla Commissione o distruggendole;
 - (ii) distruggendo tutte le note prese dagli agenti della Commissione

durante gli accertamenti o dopo di essi e riguardanti detti accertamenti e

(iii) impegnandosi ad astenersi dal fare in futuro qualsiasi uso dei documenti, delle note o delle informazioni ottenuti nel corso degli accertamenti illegittimi;

d) condannare la Commissione alle spese sostenute dalla National Panasonic».

La *Commissione delle Comunità europee* conclude che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare la Panasonic alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A sostegno delle proprie conclusioni la Panasonic deduce quattro mezzi, due dei quali (inosservanza della procedura prescritta dall'art. 14 del regolamento n. 17/62 e violazione di diritti fondamentali) riguardano questioni di carattere generale, mentre gli altri (mancanza o insufficienza della motivazione della decisione e violazione del principio di proporzionalità) riguardano argomenti di fatto.

Sulla procedura di cui all'art. 14 del regolamento n. 17/62

L'art. 14 del regolamento n. 17/62 recita:

«1. Per l'assolvimento dei compiti affidate dall'art. 89 e dalle norme emanate in applicazione dell'art. 87 del Trattato, la Commissione può procedere a tutti gli accertamenti necessari presso le imprese e le associazioni di imprese.

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.

2. Gli agenti incaricati dalla Commissione di procedere ai suddetti accertamenti esercitano i loro poteri su presentazione di un mandato scritto che precisi l'oggetto e lo scopo dell'accertamento, nonché la sanzione prevista dall'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), per l'ipotesi in cui i libri e gli altri documenti aziendali richiesti siano presentati in modo incompleto. La Commissione avvisa in tempo utile, prima dell'accertamento, l'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio deve essere compiuto l'accertamento, della missione di accertamento e dell'identità dei suddetti agenti.

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.

...».

Secondo la *Panasonic* questo articolo, interpretato correttamente, prevede una procedura obbligatoria in due gradi e non consente quindi alla Commissione di

compiere accertamenti presso un'impresa sulla base di una decisione senza aver prima tentato di agire con un semplice mandato.

Nell'ambito del regolamento n. 17/62, l'art. 14 è infatti strutturato come l'art. 11, relativo alle richieste d'informazioni che la Commissione può rivolgere alle imprese. Esso attribuisce anzitutto alla Commissione ed agli agenti da essa incaricati poteri di accertamento informale ed abilita poi la Commissione a prendere una decisione che imponga alle imprese interessate di sottoporsi ad accertamenti. I due articoli contemplano quindi una procedura in due fasi. Ciò si ricava chiaramente del resto anche dal tenore dell'art. 13, n. 1, che distingue fra gli accertamenti disposti dalla Commissione in modo informale e quelli ordinati mediante decisione. Ora, poiché la procedura stabilita dall'art. 11 è senza dubbio obbligatoria, si deve ammettere che anche l'art. 14, benché non formulato in modo simile, istituisca una procedura obbligatoria in due gradi.

Se così non fosse, la Commissione, adottando una decisione ai sensi dell'art. 14, n. 3, ed esigendo nel corso degli accertamenti «qualsiasi spiegazione relativa all'oggetto dell'accertamento che gli agenti possano chiedere» (ved. art. 1 della decisione del 22 giugno 1979), potrebbe eludere la necessità di far ricorso all'art. 11 per le richieste di informazione ed aggirare le garanzie che detto articolo offre alle imprese interessate.

Inoltre, per l'interpretazione di una norma giuridica si debbono prendere in esame le intenzioni e gli scopi dei suoi autori. Nella fattispecie, trattandosi di un regolamento che, come tale, è stato pro-

posto dalla Commissione al Consiglio e da questo adottato previa consultazione del Parlamento europeo, si deve tener conto tanto delle dichiarazioni della Commissione quanto delle relazioni del Parlamento. Ora, in occasione dei dibattiti che si sono svolti al Parlamento europeo sul progetto di regolamento n. 17, sia il sig. Deringer, relatore della commissione parlamentare del mercato interno, sia il sig. Von der Groeben, membro della Commissione delle Comunità europee, hanno fatto dichiarazioni (dalla Panasonic citate in extenso) dalle quali risulta che ambedue non avevano alcun dubbio sul fatto che il progetto prevedesse, anche in materia di accertamenti, una procedura obbligatoria in due gradi.

Per di più, se si interpretasse l'art. 14 nel senso che esso non richiede una procedura in due gradi, si negherebbe agli interessati il «diritto ad essere sentiti», che, quale diritto fondamentale, fa parte integrante del diritto comunitario.

Infine, la prassi finora seguita dalla Commissione e di cui la Panasonic cita alcuni esempi è stata sempre quella di consentire alle imprese di presentare le proprie ragioni prima dell'adozione nei loro confronti di una qualsiasi decisione coercitiva di accertamento.

La Commissione nega che l'art. 14 sia concepito nello stesso modo che l'art. 11. Nessuna disposizione dell'art. 14 richiede che la Commissione, prima di prendere una decisione, tenti di effettuare un accertamento in base a un mandato scritto. Detta procedura può in effetti essere usata, ma non è obbligatoria. L'art. 11 prevede invece espressamente che la Commissione non possa prendere una decisione se non quando l'impresa non fornisca le informazioni richieste.

Le ragioni per cui l'art. 14, a differenza dell'art. 11, consente una procedura in un solo grado sono evidenti. Quando la Commissione ritiene dover verificare sul posto i documenti di una società, soltanto una visita senza preavviso può evitare il rischio che l'impresa interessata faccia scomparire documenti compromettenti. Se tale possibilità di azione fosse esclusa, la Commissione non sarebbe più in grado di vegliare all'applicazione delle norme sulla concorrenza e il diritto comunitario non sarebbe interpretato in modo tale da poter esplicitare intera efficacia.

Per quanto riguarda l'argomento tratto dall'art. 13 del regolamento, è il caso di osservare che tale articolo, pur menzionando due tipi di accertamenti, non indica che uno dei due debba necessariamente precedere l'altro.

Quanto ai pretesi collegamenti fra l'art. 14, da un lato, e l'art. 11, dall'altro, le due disposizioni perseguono, in realtà, finalità diverse e prevedono quindi procedure diverse. Nulla nel regolamento n. 17 autorizza a supporre che debba esservi un nesso fra i due modi di procedere o che quello di cui all'art. 11 debba essere usato prima di quello previsto all'art. 14. Del resto, ciascuna delle due procedure ha le proprie garanzie.

La Commissione deduce inoltre, a sostegno della propria tesi, i seguenti argomenti:

— l'art. 19 del regolamento n. 17/62, che enumera le circostanze in cui la Commissione è tenuta a dare all'impresa la possibilità di essere sentita prima che una decisione sia adottata,

non menziona l'art. 14. Il fatto che esso non menzioni neppure l'art. 11 non ha importanza, poiché detto articolo precisa già chiaramente quale deve essere il modo di procedere;

— l'art. 2, n. 1 b), del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2988/74, relativo alla prescrizione in materia di azioni e di esecuzione nel settore del diritto della concorrenza della Comunità economica europea, indica, fra gli atti che interrompono la prescrizione, «i mandati scritti di accertamento rilasciati ai propri agenti dalla Commissione o dall'autorità competente di uno Stato membro, su richiesta della Commissione, nonché le decisioni con cui la Commissione ordina accertamenti». Ora, se mandati scritti dovessero sempre precedere le decisioni della Commissione che dispongono accertamenti, la prescrizione sarebbe sempre interrotta da tali mandati e la menzione delle decisioni sarebbe del tutto inutile.

Il punto di vista della Commissione trova inoltre numerose conferme nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nella dottrina. Con sentenza del 4 aprile 1960, in causa 31/59, Acciaieria e tubificio di Brescia c/ Alta Autorità (Raccolta 1960, pag. 151), la Corte di giustizia ha decisamente respinto un argomento molto simile a quello dedotto dalla Panasonic e secondo il quale l'art. 47 del Trattato CECA avrebbe imposto, per la raccolta di informazioni ed il compimento di verifiche da parte della Alta Autorità, una procedura in due fasi. Quanto alla dottrina, gli autori condividono generalmente l'opinione della Commissione.

All'argomento tratto dalla prassi della Commissione, questa ribatte che detta prassi dimostra soltanto che la verifica informale è autorizzata, ma non che essa sia obbligatoria. Bisogna del resto preci-

sare che, a differenza di quanto pretende la Panasonic, non è la prima volta che la Commissione compie accertamenti sulla base di decisioni non previamente notificate all'impresa interessata, poiché questa procedura è stata usata dal 1973 in 24 altri casi.

Sebbene non sia necessario occuparsi dell'origine di una disposizione quando il suo testo è chiaro, si può dimostrare che nemmeno l'esame dei dibattiti parlamentari riguardanti il regolamento n. 17/62 contribuisce in alcun modo a sostenere gli argomenti della ricorrente. Il sig. Deringer ha in effetti spiegato la procedura come ripartita in due fasi, senza aver però affatto precisato che essa fosse obbligatoria. Nemmeno il sig. Von der Groeben si è pronunciato sul punto cruciale se l'art. 14 vieti alla Commissione di prendere una decisione prima di aver cercato di compiere un accertamento sulla base di un mandato scritto. La genesi del regolamento, per lo meno ambigua e poco concludente, non corrobora quindi certamente il punto di vista della Panasonic.

Nella replica la *Panasonic*, dopo aver affermato che l'interpretazione corretta dell'art. 14 non dipende soltanto dal suo tenore letterale, bensì anche dalla sua ratio e dalla sua finalità nell'ambito dell'obiettivo generale perseguito dal regolamento, cosicché le differenze di formulazione rilevate dalla Commissione fra gli artt. 11 e 14 non sono determinanti, osserva che l'ottavo «considerando» del regolamento n. 17 tratta nello stesso modo, senza nessuna distinzione, la procedura di cui all'art. 11 e quella di cui all'art. 14. Essa ammette in seguito che la richiesta di informazioni non deve essere necessariamente preceduta da una decisione che disponga un accertamento, ma ricorda che in ogni caso non si deve consentire alla Commissione di eludere, ricorrendo all'art. 14, le garanzie stabilite dall'art. 11. In terzo luogo, la ricorrente cita ancora una volta le dichiarazioni del sig.

Von der Groeben, in particolare le seguenti frasi:

«Prevediamo anzitutto che le informazioni vengano fornite volontariamente. Se ciò non è, la Commissione dovrà prendere una decisione. Lo stesso vale per il successivo controllo». Secondo la Panasonic, non v'è dubbio che con tali parole il sig. Von der Groeben intendeva riferirsi ad una procedura obbligatoria in due fasi.

L'interpretazione difesa dalla Commissione è inoltre incompatibile con la protezione dei diritti fondamentali, poiché, se la decisione relativa all'accertamento può essere adottata senza avvertirne l'impresa interessata, questa è privata della possibilità di far conoscere il proprio punto di vista prima dell'adozione della decisione, nonché, della possibilità di prepararsi all'accertamento, di proteggere i propri diritti ricorrendo alla Corte di giustizia prima dell'attuazione della decisione e di chiedere, se del caso, la sospensione dell'esecuzione. Ora, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, le disposizioni del diritto comunitario debbono essere interpretate, in caso di dubbio, nel senso più liberale riguardo ai diritti fondamentali e più restrittivo riguardo ai poteri della Commissione.

Quanto alla prassi della Commissione, la Panasonic non può evidentemente essere al corrente di decisioni non pubblicate. È comunque il caso di rilevare che 18 delle 24 decisioni menzionate dalla Commissione sono state adottate verso il mese di giugno 1979 nei confronti di fabbricanti o di distributori esclusivi di apparecchiature elettroniche, cioè nello stesso ambito e nello stesso periodo della decisione riguardante la Panasonic, mentre alcune delle rimanenti sei decisioni sembrano essere state prese nei primi mesi del 1979. L'argomento addotto dalla Panasonic conserverebbe quindi tutto il suo valore.

La sentenza «Acciaieria di Brescia» è citata indebitamente dalla Commissione. Prescindendo dalla considerazione che è molto pericoloso interpretare un regolamento adottato in base al Trattato CEE riferendosi ad un articolo del Trattato CECA, basta ricordare che l'Acciaieria di Brescia aveva in realtà affermato che l'Alta Autorità, prima di adottare una decisione di accertamento, doveva prendere una decisione preliminare per ottenere informazioni. Detta società non è poi stata in grado di sostenere che una decisione dovesse essere preceduta da una richiesta informale, poiché essa aveva già rifiutato a due riprese di fornire volontariamente informazioni richieste «in modo informale». Data la situazione, nessun raffronto è possibile con l'argomento dedotto dalla Panasonic nella fattispecie.

Gli autori citati dalla Commissione non riportano alcun precedente, salvo, in alcuni casi, la causa «Acciaieria di Brescia» che, tuttavia, come si è visto, non è pertinente. A detti autori si possono però opporre altri, e numerosi, specialisti di diritto comunitario che interpretano l'art. 14 nel senso della previsione di un modo di procedere obbligatorio in due fasi.

La Commissione pretende che una procedura in due fasi lascerebbe talvolta la porta aperta ad un rischio troppo grande di distruzione o di alterazione di documenti compromettenti. Essa ammette però che un rischio del genere si è manifestato e che essa stessa ne è divenuta consapevole soltanto negli ultimi anni. Ora, recenti sviluppi non possono influenzare l'interpretazione di un regolamento adottato nel 1962. Se la Commissione ritiene, vista la situazione attuale, che il regolamento n. 17/62 non le conferisca poteri sufficienti, essa non può fare altro che proporre una nuova normativa.

Nessun sostegno alla tesi della Commissione è offerto dall'art. 19 del regolamento n. 17/62. L'undicesimo «considerando» di questo regolamento indica in modo generale che le imprese hanno diritto di presentare le proprie osservazioni prima che una decisione sia adottata nei loro confronti. Non si capisce quindi perché soltanto l'art. 14 escluderebbe un diritto del genere, tanto più che la Commissione ammette che tale diritto è riconosciuto dall'art. 11, neppure esso menzionato dall'art. 19.

Non è fondato neppure l'argomento tratto dall'art. 2, n. 1 b), del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2988/74, anzitutto perché un regolamento del 1974 non può servire come guida per l'interpretazione di un regolamento del 1962, e poi perché una formulazione in sostanza simile compare nel paragrafo 1 a) dello stesso articolo, in relazione alla procedura in due fasi di cui all'art. 11, il cui carattere obbligatorio non è affatto contestato.

Nella controp replica, la Commissione osserva che il primo mezzo della Panasonic si fonda sulla pretesa struttura analoga dell'art. 14 e dell'art. 11. Se la Panasonic non riesce a dimostrare tale asserzione, tutte le conseguenze che essa ne trae divengono prive di fondamento. Non è però sufficiente, per tale dimostrazione, dichiarare che, nonostante le incontestabili differenze testuali fra i due articoli, l'identità di struttura risulta dalla ratio e dallo scopo dell'art. 14 nell'ambito della finalità generale del regolamento n. 17, poiché un'interpretazione che conduca ad impedire alla Commissione di ottenere prove di una violazione delle norme di concorrenza può difficilmente essere conforme alla finalità perseguita da detto regolamento.

L'ottavo «considerando» del regolamento n. 17 distingue, contrariamente all'opinione della ricorrente, fra il potere di esigere informazioni (art. 11) e quello di procedere ad accertamenti (art. 14). Per di più esso indica che l'art. 14 attribuisce alla Commissione tutti i poteri «necessari per individuare» qualsiasi comportamento illegittimo. L'interpretazione suggerita dalla Panasonic condurrebbe invece a negare tali poteri, poiché la Commissione disporrebbe soltanto dei poteri necessari per scoprire prove nel caso in cui l'impresa interessata abbia l'intenzione di dissimulare tali prove o di distruggerle. Il fatto che il summenzionato «considerando» non indichi la ragione della distinzione fra la procedura di cui all'art. 11 e quella di cui all'art. 14 non consente di contestare detta distinzione. I «considerandi» forniscono una spiegazione in grandi linee delle finalità degli articoli che seguono, ma non spiegano in dettaglio le disposizioni contenute in detti articoli. Nella fattispecie, del resto, la ragione che giustifica la differenza fra i due articoli è evidente e non deve essere precisata.

Non è vero che con l'espedito di una decisione ai sensi dell'art. 14 la Commissione possa richiedere informazioni sul posto in occasione di un accertamento, eludendo così le garanzie della procedura di cui all'art. 11. In realtà, gli agenti della Commissione che effettuano una verifica hanno il potere di chiedere precisazioni su specifiche questioni concrete risultanti dai libri e dai documenti aziendali da loro esaminati, cosa che non ha nulla a che vedere con il potere di porre quesiti di ordine generale, i quali richiederebbero un esame accurato e indurrebbero forse l'impresa a dover riunire informazioni.

Secondo la Commissione, le dichiarazioni fatte dal sig. Von der Groeben durante i dibattiti parlamentari non debbono essere necessariamente interpretate

nel senso voluto dalla Panasonic. In ogni caso, l'interpretazione ad esse data, qualunque essa sia, non può prevalere sugli altri argomenti dedotti dalla Commissione a sostegno della propria tesi.

Non è esatto che una procedura in una sola fase non lasci «nessuna garanzia» alle imprese interessate. Al contrario, qualsiasi procedimento di accertamento è accompagnato da numerose garanzie, cioè:

- i funzionari incaricati dalla Commissione di procedere ad una verifica debbono sempre essere muniti di un mandato scritto;
- nessun accertamento ai sensi dell'art. 14, n. 3, può essere compiuto senza una decisione formale della Commissione;
- nessun accertamento può essere intrapreso se non è «necessario»;
- ogni decisione di verifica dev'essere sufficientemente ed espressamente motivata;
- la Commissione è tenuta a consultare l'autorità competente dello Stato membro interessato e ad avvertirla della verifica;
- ogni decisione deve precisare che l'impresa interessata ha il diritto di impugnarla dinanzi alla Corte di giustizia;
- se una decisione di verifica è annullata dalla Corte di giustizia, la Commissione non può valersi dei documenti di cui essa sia entrata in possesso grazie alla verifica effettuata sulla base di detta decisione;
- se del caso, l'impresa interessata può pretendere un risarcimento a norma dell'art. 215 del Trattato CEE.

La garanzia consistente nell'avvertire l'impresa interessata prima che la decisione sia presa, per consentirle di far conoscere il proprio punto di vista, è tuttavia tale da privare di efficacia pratica qualsiasi accertamento ulteriormente ordinato. Per ragioni analoghe, non si può riconoscere a un'impresa il diritto di prepararsi a una verifica, né in particolare il diritto di impedire un accertamento fino all'arrivo sul posto del suo consulente giuridico. Quanto alla garanzia giurisdizionale, se l'impresa non può in effetti adire la Corte di giustizia prima dell'applicazione di una decisione di verifica, essa è però in grado di proporre ricorso dal momento in cui detta decisione le è notificata e di chiedere alla Corte, se del caso, l'adozione di provvedimenti provvisori ai sensi degli artt. 185 e 186 del Trattato CEE.

Per quanto riguarda la prassi della Commissione, decisioni che ordinavano un accertamento senza preavviso sono state prese in più occasioni fin dal 1° gennaio 1973. Non è irrilevante ricordare che nessuna di tali decisioni ha dato luogo a proteste o a reclami riguardanti la legittimità della procedura seguita dalla Commissione.

Ad avviso della Commissione, e contrariamente all'opinione della Panasonic, il riferimento alla sentenza «Acciaieria di Brescia» è affatto pertinente. In detta sentenza, la Corte di giustizia ha dichiarato che l'art. 47 del Trattato CECA non si oppone «al concomitante esercizio del potere d'informazione e di quello di verifica». Ciò equivale a dire che l'esecuzione di un'ispezione ai sensi dell'art. 47 del Trattato CECA non deve essere necessariamente preceduta da una «richiesta ufficiosa» o da una decisione preliminare ai sensi dell'art. 86 dello stesso Trattato. Così stando le cose, è corretto affermare che la questione da risolvere nella causa «Acciaieria di Brescia» era sostanzialmente analoga a quella oggetto della presente causa.

Per quanto riguarda la dottrina, gli autori citati dalla Panasonic non le forniscono grande aiuto, poiché in generale essi non prendono in considerazione il punto se sia obbligatoria una procedura in due fasi, oppure esprimono in proposito opinioni molto sfumate. La dottrina più convincente è quindi certamente quella menzionata della Commissione.

L'argomento secondo cui la Commissione interpreta il regolamento n. 17 alla luce di sviluppi successivi alla sua adozione è del tutto infondato. È contraria al buon senso la supposizione che al momento di adottare una normativa riguardante competenze in materia di indagini e di verifiche il Consiglio e la Commissione non abbiano preso in considerazione la necessità di impedire l'alterazione o la distruzione delle prove.

Quanto poi all'art. 19, si deve rilevare che esso non menziona l'art. 11, fra l'altro perché questo non conferisce all'impresa il diritto di pretendere che non venga adottata nessuna decisione che la obblighi a fornire informazioni, bensì le conferisce sostanzialmente la possibilità di fornire volontariamente le informazioni richieste o di dichiarare di non disporne.

Di fronte al tentativo della Panasonic di respingere gli argomenti svolti dalla Commissione mediante ricorso al regolamento n. 2988/74, è opportuno ricordare che una disposizione successiva può sempre essere citata per mostrare che una determinata interpretazione di una disposizione precedente è stata accolta dal legislatore.

Il raffronto fra le lettere a) e b) del n. 1 dell'art. 2 del regolamento n. 2988/74 non conduce del resto necessariamente alle conclusioni auspiccate dalla Panasonic. In effetti si può ben verificare che, nell'ambito dell'art. 11, una domanda di

informazioni cui un'impresa non abbia ottemperato non sia seguita da una decisione, se per esempio la Commissione ha già ottenuto informazioni sufficienti per le sue necessità immediate grazie a domande simili rivolte simultaneamente ad altre imprese. Nel caso in cui, dopo un certo lasso di tempo, la Commissione intenda esigere mediante decisione le informazioni prima richieste, essa lo può fare (per lo meno in determinate situazioni) senza rinnovare la domanda di informazioni. È quindi appropriato citare la decisione quale provvedimento che interrompe la prescrizione. Per contro, il mandato scritto di verifica di cui all'art. 14 è sempre redatto in modo che la verifica cominci in una data precisa o intorno a una data precisa.

Sarebbe in effetti sconveniente che la Commissione si permettesse di autorizzare un ispettore a recarsi in un'impresa in un momento qualsiasi di un periodo di più mesi o di più anni successivo alla data del mandato. Inoltre, una volta che la Commissione abbia deciso che una verifica è necessaria, essa deve compierla in ogni caso, sia mediante mandato scritto, sia mediante decisione, se l'impresa interessata non collabora spontaneamente. È quindi escluso che possa esservi un intervallo rilevante fra il mandato e la decisione di accertamento, cosicché è superfluo menzionare a parte la decisione quale provvedimento che interrompe la prescrizione. Non si può quindi fare a meno di concludere che la menzione figurante al n. 1 b) può riguardare soltanto decisioni adottate senza previo ricorso alla procedura del mandato scritto.

Infine, il fatto che tutte le altre imprese oggetto di una verifica senza preavviso non abbiano contestato le decisioni che le riguardavano in situazioni in cui, se la Panasonic avesse ragione, esse avrebbero avuto diritto di farlo indica che dette imprese non condividono l'opinione della

ricorrente in proposito, cosa che non è certamente priva di significato.

Sulla violazione dei diritti fondamentali

Il secondo mezzo di carattere generale dedotto dalla *Panasonic* riguarda il diritto di ogni amministrato di essere sentito prima che sia presa nei suoi confronti una decisione che tocchi in modo concreto i suoi interessi. Tale diritto, da annoverare fra i diritti fondamentali che sono parte integrante del diritto comunitario, è particolarmente importante di fronte a una decisione che impone «oneri non trascurabili e di vasta portata». Questo è proprio il caso di una decisione adottata ai sensi dell'art. 14, che conferisce agli agenti della Commissione un potere di controllo molto ampio e che espone l'impresa interessata ad ammende e/o a penalità di mora, se essa rifiuta di collaborare.

Nei procedimenti avviati in base all'art. 14, l'impresa interessata ha diritto, in forza del principio succitato, a:

- ricevere previa notifica dell'intenzione della Commissione di prendere una decisione;
- ricevere con sufficiente anticipo notifica dell'intenzione della Commissione di applicare la decisione;
- avere la possibilità di ottenere tutta l'assistenza giuridica ragionevolmente necessaria per proteggere i propri interessi.

Dette esigenze non sono state rispettate dalla Commissione, la *Panasonic* è stata

quindi posta nell'impossibilità di informarsi sui propri diritti ed obblighi nel corso di un accertamento, nonché di assicurarsi che determinati documenti non fossero esclusi, per la loro particolare natura, dall'esercizio dei poteri d'ispezione della Commissione. Inoltre, essa non ha avuto la possibilità di prepararsi per collaborare meglio all'effettuazione dell'ispezione.

La *Commissione* ribatte che il principio invocato dalla Panasonic non conferisce all'impresa soggetta alla verifica alcun diritto di essere preavvertita. Nessun riferimento al diritto comunitario o al diritto nazionale è portato a sostegno della tesi della Panasonic. Non esiste, a conoscenza delle istituzioni comunitarie, alcun testo di riferimento che tratti di un diritto ad essere preavvertiti di una ricerca, debitamente autorizzata, affatto legale e compiuta in forza di poteri conferiti espressamente dalla legge, relativa a documenti richiesti per l'esame di una grave infrazione del diritto pubblico.

Il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza è accompagnato in ciascun ordinamento giuridico da un certo numero di riserve. Tale è il caso, per limitarci ad un solo esempio, dell'art. 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, volendo supporre (cosa che non è fuori discussione) che il principio comparante in detto articolo si applichi non soltanto alle persone fisiche, ma anche a quelle giuridiche. Per quanto riguarda il diritto comunitario, risulta del resto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che i diritti fondamentali non sono assoluti, bensì subordinati a determinate restrizioni stabilite conformemente al pubblico interesse o giustificate da finalità generali perseguite dalla Comunità.

Ciò non impedisce evidentemente di ammettere che la verifica effettuata sul posto presso una società rivesta sempre una certa gravità e non debba essere effettuata senza ragione valida.

Secondo la Panasonic, una decisione, di accertamento impone all'impresa interessata «obblighi rilevanti comportanti conseguenze di ampia portata». In realtà, il solo obbligo gravante sull'impresa è quello di acconsentire alla verifica. Gli agenti della Commissione non possono essere autorizzati da una decisione a prendere copie di documenti non indispensabili alla verifica o protetti dal segreto professionale. Se i suoi diritti fossero lesi nel corso dell'accertamento, l'impresa interessata avrebbe evidentemente la possibilità di proporre ricorso. Nel caso in cui la società non ottemperasse alla decisione, essa si esporrebbe naturalmente ad ammende, che non potrebbero tuttavia essere inflitte senza una successiva decisione, prima della quale la società avrebbe certamente il diritto di essere sentita. È utile infine ricordare che i poteri di verifica della Commissione sono considerevolmente limitati rispetto a quelli riconosciuti a numerose autorità nazionali degli Stati membri della CEE e di altri Stati democratici.

L'affermazione che l'impresa oggetto della verifica abbia il diritto di differire la verifica fino all'arrivo del proprio consulente giuridico non è stata indicata dalla Panasonic fra i quattro mezzi a sostegno della propria istanza. È opportuno tuttavia prenderla in esame succintamente. Si può anzitutto osservare che nella fattispecie il fatto che gli agenti della Commissione non abbiano atteso l'arrivo del sollicitor prima di dare inizio all'ispezione non ha affatto pregiudicato gli interessi della Panasonic. Ciò detto, è il caso di sottolineare, da un lato, che la Panasonic

non ha potuto citare nessun testo (né di diritto comunitario, né del diritto di uno Stato membro della CEE, né del diritto di un paese terzo) a sostegno del proprio punto di vista e, dall'altro, che, se si ammette che una impresa non ha il diritto di ricevere notifica preliminare di una verifica, si deve riconoscere che essa non ha nemmeno il diritto di impedire la verifica fino a che il consulente giuridico da essa scelto non sia disponibile. Se fosse diversamente, ci si troverebbe di nuovo di fronte allo stesso rischio di distruzione o di alterazione di documenti che si voleva giustamente evitare con una verifica senza preavviso.

La *Panasonic* precisa, nella replica, che, se il diritto della impresa di essere sentita nel corso del procedimento ai sensi dell'art. 11, prima che una decisione venga adottata, è, come ammette anche la Commissione, un diritto fondamentale, lo stesso diritto dev'essere garantito nel procedimento di cui all'art. 14.

Il diritto di prepararsi alla verifica e quello di disporre di un ricorso prima che essa abbia luogo sono confermati:

— dal fatto che l'art. 14, n. 3, prescrive che la Commissione stabilisca la data della verifica nella sua decisione, cosa che, secondo la *Panasonic*, tende fra l'altro a garantire che l'impresa conosca in anticipo il giorno in cui l'ispezione avrà luogo, possa ad essa prepararsi correttamente e, eventualmente, proporre ricorso contro la decisione;

— dal fatto che tutte le decisioni prese in applicazione del regolamento n. 17 sono soggette al controllo della Corte di giustizia alle condizioni stabilite dal Trattato, fra cui figura anche il potere, attribuito alla Corte di giustizia a norma dell'art. 185 del trattato

CEE, di sospendere l'esecuzione di un provvedimento impugnato.

Tali diritti sono inoltre riconosciuti dalla dottrina.

Quanto al diritto di richiedere un parere giuridico, non si propone proprio che si tratti di un diritto fondamentale distinto dai diritti precedenti. In ogni caso, il rispetto del diritto fondamentale di vedersi notificare con sufficiente anticipo l'intenzione di adottare una decisione e di applicarla garantisce nello stesso tempo anche questo diritto.

Infine, il fatto che le competenze della convenuta siano meno ampie di quelle delle autorità degli Stati membri non costituisce ragione valida per negare ad un'impresa la tutela dei suoi diritti fondamentali dinanzi alla Commissione.

La *Commissione* nella controreplica sostiene che l'argomento della *Panasonic* si basa sull'asserzione assolutamente inesatta che la verifica sia un intervento grave, dannoso e permanente che nuoccia agli interessi dell'impresa interessata. In realtà, gli ispettori non prendono alcuna decisione e non traggono alcuna conclusione. La verifica è paragonabile ad una perquisizione debitamente autorizzata nell'ambito di una legge nazionale, ma non ad una procedura giudiziaria. Inoltre la *Panasonic* dimentica che la Commissione adotta una decisione di verifica nell'esercizio di un potere di indagine, non di un potere giudiziario. In tale ambito non sussiste evidentemente il diritto dell'impresa di essere sentita.

Per quanto riguarda l'art. 11, la Commissione non ha mai detto che esso conferisca il diritto di essere sentiti né, a fortiori, che conferisca un diritto fondamentale.

L'art. 11 offre piuttosto semplicemente la possibilità di fornire volontariamente le informazioni richieste dalla Commissione. Comunque, non si può ammettere la sussistenza di un diritto fondamentale di essere sentiti prima di un accertamento, poiché un diritto del genere rischia di eliminare qualsiasi utilità della verifica.

Per le stesse ragioni non si può riconoscere ad un'impresa il diritto di prepararsi ad un accertamento.

Quanto alla precisazione fornita dalla Panasonic nella replica, secondo cui il diritto di un'impresa di essere avvertita con sufficiente anticipo dell'intenzione della Commissione di attuare una decisione di accertamento deve permettere all'impresa di proporre ricorso, è sufficiente ricordare che non si può ammettere la necessità di concedere un intervallo fra l'adozione di una decisione e la sua attuazione senza contraddire totalmente sia le disposizioni del Trattato sia la giurisprudenza della Corte e la prassi della Commissione.

Il requisito che la decisione stabilisca una data per la verifica non ha affatto lo scopo di far conoscere detta data all'impresa interessata. Un significato del genere sarebbe ammissibile soltanto se si provasse che la decisione debba essere notificata all'impresa.

Anche l'argomento tratto dall'art. 185 è da respingere. Poiché nemmeno la proposizione di un ricorso sospende l'esecuzione di una decisione, non si capisce perché un effetto sospensivo del genere debba essere riconosciuto alla semplice possibilità di proporre ricorso. Del resto, l'impresa soggetta all'accertamento è anch'essa garantita, poiché, pur proponendo ricorso dopo la verifica, può chiedere ed ottenere che i documenti copiati

dagli agenti della Commissione non siano usati prima che la Corte abbia reso una sentenza definitiva.

La Commissione, infine, nel ricordare che le sue competenze sono limitate, non voleva dire che non vi sia necessità di tutelare i diritti fondamentali di fronte ai poteri da essa esercitati, ma semplicemente che è opportuno evitare un'interpretazione tendente a restringere ancor più tali competenze, fino al punto di renderle del tutto inefficaci.

Sulla mancanza o l'insufficienza di motivazione

Secondo la *Panasonic*, la Commissione ha ommesso di motivare la decisione, o, per lo meno, non l'ha motivata in modo adeguato.

Nella fattispecie la motivazione, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte di giustizia, avrebbe dovuto essere ben dettagliata, poiché si trattava di una decisione comportante un provvedimento particolarmente grave, che privava l'impresa interessata di diritti fondamentali, la esponeva all'irrogazione di ammende e di penalità di mora ed implicava l'abbandono della prassi anteriormente seguita dalla Commissione.

Ora, la Commissione non ha in alcun modo indicato nella decisione perché essa abbia applicato l'art. 14, n. 3, senza far ricorso preliminarmente a un accertamento informale. Essa si è limitata a dichiarare che «deve essere presa una decisione», cosa che costituisce senza dubbio mancanza di motivazione. Anche supponendo che sia possibile considerare motivazione i punti effettivamente trattati nella decisione, questa avrebbe ommesso di indicare principi di diritto e di fatto a suo fondamento, che consentano di ca-

pire perché la Commissione non abbia prima usato la procedura informale.

La mancanza di motivazione appropriata o adeguata comporta anch'essa la nullità della decisione.

La Commissione ribatte che, non essendo tenuta a procedere prima di tutto ad un accertamento informale, essa non è neppure tenuta a motivare perché non ha seguito quella procedura. Essa ha però indicato i motivi per i quali l'accertamento era necessario (cioè informazioni che facevano supporre l'esistenza di un divieto di esportare), cosa che costituisce motivazione sufficiente. Quando la Commissione ha la scelta fra diversi mezzi di azione, essa deve indicare nella sua decisione le ragioni che hanno motivato la sua scelta, ma non è certamente tenuta a precisare perché abbia ritenuto uno di tali mezzi preferibile agli altri.

La decisione contestata non è del resto un provvedimento particolarmente grave, non priva l'impresa di diritti fondamentali, né si allontana da una prassi costantemente seguita nel passato: la Commissione poteva pertanto limitarsi ad una motivazione piuttosto sommaria.

Una motivazione sommaria è stata ritenuta sufficiente, in materia di decisione che ordina un accertamento, dalla Corte di giustizia nella sentenza 31/59, Acciaieria di Brescia, già citata.

La *Panasonic* nella replica osserva che, anche se la Commissione avesse avuto la scelta fra diversi mezzi di azione (cosa che la ricorrente nega), essa avrebbe dovuto indicare nella sua decisione le ragioni per le quali ha scelto un mezzo an-

ziché un altro. La Commissione tenterebbe di ribattere a questo argomento dicendo di non essere tenuta a precisare perché non abbia adottato altre forme di azione per essa possibili. Con tutto ciò essa è comunque obbligata a precisare perché abbia preferito un determinato mezzo.

L'obbligo di motivare è particolarmente importante nella fattispecie, per il fatto che la decisione rivela il completo abbandono della prassi anteriore, resa pubblica, e che le precedenti decisioni nello stesso senso non soltanto sono estremamente rare, ma per di più non sono state pubblicate.

La Commissione ha affermato che una decisione ai sensi dell'art. 14, n. 3, può essere presa senza far uso preliminarmente di una richiesta informale di accertamento, «quando dai contatti con l'impresa interessata risulti che essa non si presterà spontaneamente all'accertamento» oppure «quando vi siano ragioni di credere che prove importanti possano essere dissimulate o distrutte sia dall'impresa interessata... sia da qualche altra impresa che abbia partecipato alla sospettata infrazione». Ora, in nessun passo della decisione si dice che una qualsiasi di tali condizioni fosse presente nella fattispecie. È in realtà impossibile sostenere che la *Panasonic* non avrebbe accettato spontaneamente un accertamento, poiché la Commissione non ha avuto alcun contatto con detta società prima di adottare la decisione di verifica. Quanto alla seconda condizione, la Commissione non ha alcuna ragione di credere che prove importanti potessero essere dissimulate o distrutte dalla *Panasonic*.

Infine, il riferimento della Commissione alla causa «Acciaieria di Brescia» non è assolutamente pertinente alla fattispecie, poiché si tratta di una situazione in cui l'Alta Autorità non aveva alcuna scelta procedurale simile a quella di cui la

Commissione afferma disporre ai sensi dell'art. 14.

Nella controreplica la *Commissione* ricorda che una decisione di verifica non preceduta da avvertimento si giustifica certamente quando si sospetti una grave violazione del diritto comunitario, quale un divieto di esportare. Tuttavia, poiché la Panasonic sembra ritenere che una decisione del genere si giustifichi soltanto se l'impresa interessata ha fornito alla commissione informazioni false o ingannevoli, si può facilmente provare che anche questa condizione è soddisfatta nella fattispecie. La decisione impugnata indica espressamente che la Commissione era stata informata del fatto che la Panasonic esigeva dai propri rivenditori un impegno a non esportare. Essa precisa anche che, al momento della notifica del suo accordo di distribuzione alla Commissione, la National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH, società tedesca del gruppo Panasonic, non aveva affatto menzionato il divieto di esportare in Germania dal Regno Unito. Al riguardo non si deve dimenticare che l'impresa che compie una notifica ai sensi del regolamento n. 17/62 è tenuta a fornire indicazioni esatte, che il divieto di esportare dal Regno Unito era senza dubbio a vantaggio della Panasonic GmbH e che la Panasonic GmbH e la Panasonic UK sono interamente controllate dalla stessa società madre. Risulta quindi chiaramente dalla decisione che l'impresa da sottoporre all'accertamento sembrava aver già dissimulato alla Commissione un fatto importante per la valutazione del suo comportamento concorrenziale.

La Panasonic afferma inoltre che la motivazione è insufficiente, poiché una de-

cisione che si discosta dalla «prassi resa pubblica» anteriore deve essere motivata molto ampiamente. Ora, la decisione contestata non si discosta — come è già stato dimostrato — dalla prassi anteriore della Commissione. Inoltre, non v'è alcun obbligo di pubblicare decisioni di verifica. Infine, se una decisione del genere è convenientemente motivata, non si può pretendere che essa sia invalida perché altre decisioni simili prese nel passato non sono state pubblicate.

Secondo la ricorrente, nulla nella decisione indica che la Panasonic potesse dissimulare prove. Il fatto però che la National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH non avesse menzionato nella sua notifica il divieto di esportare ha autorizzato la Commissione a pensare che la Panasonic fosse pronta, se del caso, a dissimulare le prove riguardanti detto divieto. Ora, l'inesattezza della notifica compiuta dalla National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH è menzionata nella decisione. Ovviamente, la prova più sicura che un'impresa possa nascondere prove è quella di dimostrare che essa lo abbia già fatto in passato, ma una prova del genere non è usualmente disponibile, per numerose ragioni che si comprendono facilmente, e la Commissione è quindi obbligata a valutare detta possibilità sulla base di elementi concludenti.

A sentire la Panasonic, la Commissione non avrebbe alcun motivo di considerarla capace di dissimulare prove importanti. V'è però un'altra ragione, e cioè che proprio il gruppo Panasonic aveva già dissimulato un fatto importante.

Infine, contrariamente alla tesi della Panasonic, l'art. 47 del trattato CECA attribuisce espressamente all'Alta Autorità una scelta del modo di procedere, fra la richiesta di informazioni e l'attuazione di un accertamento. L'art. 47 è quindi in proposito simile all'art. 14 del regolamento n. 17/62.

Sulla proporzionalità della decisione

Secondo la Panasonic il principio di proporzionalità definito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia esige che provvedimenti e disposizioni presi dalle istituzioni siano «appropriati e necessari al conseguimento delle finalità perseguite». Una decisione di verifica non preceduta da domanda informale soddisfa queste condizioni solo se la situazione è molto grave, se si ha estrema urgenza e se s'impone discrezione assoluta prima dell'inizio dell'ispezione. La motivazione della decisione contestata non rivela però l'esistenza di nessuna di tali circostanze, cosicché la decisione stessa deve essere considerata contraria al principio di proporzionalità.

La Commissione ritiene per contro che il principio di proporzionalità richieda semplicemente un nesso ragionevole fra il provvedimento adottato e «quanto è appropriato e necessario al conseguimento dello scopo ricercato», e ciò al fine d'impedire che provvedimenti gravi siano adottati per finalità poco importanti. Nella fattispecie, la procedura seguita dalla Commissione era senza dubbio appropriata e necessaria, essendo la sola tale da impedire la dissimulazione o la distruzione di possibili prove di una grave violazione del diritto comunitario.

La Panasonic ribatte nella replica che i criteri-guida da essa indicati della pro-

porzionalità di una decisione ai sensi dell'art. 14, n. 3, sono tratti sostanzialmente da un passo di Thiesing, Schröter, Hochbaum (in «Les ententes et les positions dominantes dans le droit de la CEE»), che la Commissione stessa ha citato in senso concorde nel controricorso.

La Panasonic fa inoltre suo il ragionamento dell'avvocato generale Roemer nella causa «Acciaieria di Brescia». Il sig. Roemer ha osservato, in quell'occasione, che «fra più mezzi ugualmente adatti può essere impiegato soltanto quello atto a produrre il maggior risultato con il minimo sforzo e a gravare il meno possibile il cittadino», aggiungendo anche che la verifica in base a una decisione può essere compiuta «soltanto qualora ne sia dimostrata la necessità nel caso concreto, vale a dire ad esempio qualora siano state rifiutate le informazioni oppure sussista il fondato sospetto che le notizie fornite sono incomplete o inesatte». Queste condizioni non sarebbero soddisfatte nella fattispecie, in cui non vi è stato né un rifiuto del genere, né fornitura di informazioni preliminari.

La Commissione rileva nella controreplica che gli autori citati dalla Panasonic, lungi dal fornire sostegno al punto di vista della ricorrente, illustrano condizioni che sono proprio quelle sussistenti nella fattispecie.

Quanto ai criteri enunciati nelle conclusioni dell'avvocato generale Roemer, senza che sia necessario discuterne l'applicabilità al caso della Panasonic, in cui la verifica non ha costituito una «grave ingerenza» nelle attività dell'impresa, si può osservare che:

— non si può considerare «adatta» e tale «da produrre il maggior risultato»

una procedura che offra a un'impresa, la quale abbia già nascosto alla Commissione fatti importanti, la possibilità di distruggere o di dissimulare prove;

- la condizione relativa al rifiuto di fornire informazioni od alla comunicazione di informazioni false o inesatte è soddisfatta nella fattispecie a causa della notifica incompleta presentata alla Commissione da una società affiliata alla ricorrente.

Se una risposta ingannevole ad una richiesta di informazioni può costituire condizione tale da rendere necessaria ed appropriata una verifica senza preavviso, non si può argomentare seriamente che

la situazione sia sostanzialmente diversa in presenza di una notifica inesatta.

IV — La fase orale del procedimento

La National Panasonic (UK) Limited, con l'avv. David Vaughan, barrister dell'Inner Temple, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico John Temple Lang, in qualità di agente, hanno svolto le proprie difese orali all'udienza del 18 marzo 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 30 aprile 1980.

In diritto

- 1 Con ricorso del 24 agosto 1979 la società National Panasonic (UK) Limited, con sede nel Regno Unito (in prosieguo denominata «National Panasonic»), chiede, in base agli artt. 173 e 174 del Trattato CEE, l'annullamento della decisione della Commissione 22 giugno 1979, relativa ad accertamento da effettuare conformemente all'art. 14, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 17/62. Con lo stesso ricorso la ricorrente chiede inoltre che si ingiunga alla Commissione di restituire alla National Panasonic tutte le copie di documenti fatte dai funzionari della Commissione al momento degli accertamenti, di distruggere le note prese in quella occasione e di impegnarsi ad astenersi dal fare qualsiasi uso di tali documenti, note od informazioni.
- 2 La società ricorrente è una società di diritto inglese, affiliata alla società giapponese «Matsushita Electric Industrial Company» e distributrice esclusiva nel Regno Unito dei prodotti elettronici «National Panasonic» e «Technics» destinati alla vendita al consumo. Un'altra società figlia del gruppo Matsushita è la «National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH», con sede nella Repubblica federale di Germania, distributrice dei prodotti National Panasonic in tale Stato membro.

- 3 L'11 gennaio 1977 la suddetta società tedesca notificava alla Commissione un accordo relativo alla distribuzione dei prodotti National Panasonic, chiedendo un'attestazione negativa o l'esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato.
- 4 Benché la notifica non indicasse se l'accordo fosse o no accompagnato da un divieto di esportare in un altro Stato membro, informazioni raccolte dalla Commissione avrebbero fatto risultare che la National Panasonic imponeva ai propri rivenditori l'obbligo di non riesportare i prodotti National Panasonic e Technics in altri Stati membri.
- 5 Fondandosi su tali informazioni, la Commissione riteneva esservi motivo di pensare che la ricorrente avesse partecipato e partecipasse ancora ad accordi e pratiche concertate contrari all'art. 85 del Trattato CEE e decideva pertanto di procedere a un accertamento ai sensi del regolamento n. 17 del Consiglio, e, più particolarmente, del suo art. 14, n. 3. A tal fine essa adottava il 22 giugno 1979 la decisione impugnata, che prevede, fra l'altro, all'art. 3, la sua notifica, immediatamente prima dell'inizio dell'accertamento, mediante consegna in mani proprie ai rappresentanti dell'impresa interessata da parte degli agenti incaricati dalla Commissione.
- 6 L'accertamento di cui è causa è stato effettuato il 27 giugno 1979 da due funzionari incaricati dalla Commissione, i quali, accompagnati da un funzionario dell'«Office of Fair Trading», che è nel Regno Unito la «autorità competente» e che deve essere sentito ai sensi dell'art. 14, n. 4, del regolamento n. 17, si presentavano all'ufficio vendite della National Panasonic a Slough, nel Berkshire, e, dopo aver comunicato la suddetta decisione, mediante consegna in mani proprie dei dirigenti di detta società, procedevano effettivamente alle operazioni di verifica, senza attendere l'arrivo del consulente giuridico della interessata. Essi lasciavano gli uffici di questa lo stesso giorno portando con sé copie di vari documenti, nonché note prese nel corso dell'accertamento.
- 7 La ricorrente contesta la regolarità dell'accertamento, sostenendo che la decisione della Commissione che lo ha disposto è viziata da illegittimità. Essa deduce a sostegno del proprio ricorso quattro mezzi, allegando che la detta

decisione viola l'art. 14 del regolamento n. 17, nonché diritti fondamentali, che essa è insufficientemente motivata e lede il principio di proporzionalità.

a) Quanto alla violazione dell'art. 14 del regolamento n. 17

- 8 La ricorrente sostiene in primo luogo che la decisione impugnata è illegittima perché non conforme alla lettera né allo spirito dell'art. 14, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 17. Essa sostiene in proposito che detto articolo, correttamente interpretato, prevede una procedura in due fasi, la quale non consente alla Commissione di adottare una decisione che imponga a un'impresa di sottoporsi ad accertamenti se non dopo aver tentato di effettuare detti accertamenti sulla base di un mandato scritto conferito ai propri agenti. Detta interpretazione sarebbe confermata dall'art. 11 dello stesso regolamento, che presenterebbe una struttura simile ed imporrebbe una procedura in due fasi, nonché dall'art. 13, n. 1, che distinguerebbe fra gli accertamenti compiuti dalla Commissione in modo officioso e quelli disposti mediante decisione.
- 9 Questa tesi appare infondata. Per consentire alla Commissione di espletare il compito ad essa affidato di vegliare sull'osservanza delle norme sulla concorrenza nel mercato comune, il regolamento n. 17 prevede, 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 gli accordi, le decisioni e le pratiche concordate, vietate dall'art. 85, paragrafo 1, e lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante, vietato dall'art. 86». A tale scopo, il regolamento stabilisce procedure distinte, dando con ciò prova che l'esercizio dei poteri attribuiti alla Commissione in materia di informazioni e in materia di accertamenti non è soggetto alle stesse condizioni.
- 10 L'art. 11, relativo al potere della Commissione di chiedere le informazioni da essa ritenute necessarie, dispone, ai numeri 2, 3 e 5, quanto segue:
- «2. Quando la Commissione rivolge una domanda di informazioni a un'impresa o a un'associazione di imprese, invia contemporaneamente una co-

pia di questa domanda all'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio ha sede l'impresa o l'associazione di imprese.

3. Nella sua domanda la Commissione indica le basi giuridiche e lo scopo della domanda, nonché le sanzioni previste dall'art. 15, paragrafo 1, lettera b), nel caso in cui siano fornite informazioni inesatte.

...

5. Se un'impresa o un'associazione di imprese non dà le informazioni richieste nel termine stabilito dalla Commissione oppure dà informazioni incomplete, la Commissione le richiede mediante decisione. Tale decisione precisa le informazioni richieste, stabilisce un termine adeguato entro il quale esse devono essere fornite e indica la sanzioni previste dall'art. 15, paragrafo 1, lettera b), e dall'art. 16, paragrafo 1, lettera c), nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione».

Da questo testo risulta che l'articolo in questione prevede effettivamente per l'esercizio di tale potere una procedura in due fasi, di cui la seconda, importante l'adozione da parte della Commissione di una decisione che «precisa le informazioni richieste», può essere cominciata solo se la prima fase, caratterizzata dell'invio alle imprese o associazioni di imprese di una domanda di informazioni, è stata tentata senza successo.

- 11 L'art. 14 dello stesso regolamento, relativo ai poteri «di accertamento» della Commissione, presenta invece struttura diversa. I numeri 2 e 3 di detto articolo definiscono le condizioni di esercizio di tali poteri e recitano:

- «2. Gli agenti incaricati dalla Commissione di procedere ai suddetti accertamenti esercitano i loro poteri su presentazione di un mandato scritto che precisi l'oggetto e lo scopo dell'accertamento, nonché la sanzione prevista dall'art. 15 paragrafo 1, lettera c), per l'ipotesi in cui i libri e gli altri documenti aziendali richiesti siano presentati in modo incompleto. La Commissione avvisa in tempo utile, prima dell'accertamento, l'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio deve essere compiuto l'accertamento della missione di accertamento e dell'identità dei suddetti agenti.

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 e indica le sanzioni previste dall'art. 15, paragrafo 1, lettera c), e dall'art. 16, paragrafo 1, lettera d), nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione».

Questa disposizione non esclude certo che la Commissione possa procedere ad accertamenti senza adottare una decisione, soltanto mediante mandato scritto conferito ai propri agenti, ma non contiene nemmeno alcun elemento da cui derivi che essa non possa adottare una decisione ai sensi del n. 3 se non quando abbia tentato, in via preliminare, di effettuare un accertamento mediante semplice mandato. Mentre l'art. 11 subordina espressamente, al n. 5, l'adozione di una decisione della Commissione alla condizione che essa abbia preliminarmente richiesto le informazioni necessarie mediante domanda «rivolta agli interessati» e stabilisce con precisione, al n. 3, gli elementi essenziali che tale domanda deve contenere, l'art. 14 non subordina la procedura di accertamento mediante decisione ad alcun preliminare del genere.

- 12 A torto la ricorrente invoca a sostegno della propria tesi l'art. 13 dello stesso regolamento, che prevede, al n. 1, che, su domanda della Commissione, le autorità nazionali procedano agli accertamenti che la Commissione ritenga opportuni a norma dell'art. 14, n. 1, o che essa abbia ordinati mediante decisione presa in applicazione dell'art. 14, n. 3. Nel distinguere fra l'una e l'altra procedura di accertamento, detta disposizione lascia chiaramente trasparire, col termine «o», che le due procedure non si sommano necessariamente, ma costituiscono due possibilità alternative di controllo, la scelta fra le quali dipende dalle particolarità di ciascuna fattispecie.
- 13 La differenza di normazione esistente in materia fra i citati articoli 11 e 14 si spiega del resto con la diversità delle esigenze cui le due disposizioni rispondono. Mentre le informazioni che la Commissione ritiene opportuno conoscere non possono, di norma, essere raccolte senza la collaborazione delle imprese e delle associazioni di imprese che ne dispongono, gli accertamenti per contro non sono necessariamente soggetti alla stessa condizione. Essi tendono in genere a controllare, con provvedimenti quali quelli elencati al

n. 1, 2° comma, dell'art. 14 del regolamento n. 17, la veridicità e la portata di informazioni di cui la Commissione già dispone, e non suppongono quindi necessariamente la collaborazione preliminare da parte delle imprese o delle associazioni di imprese che detengono gli elementi materiali indispensabili al controllo.

- 14 La ricorrente sostiene del resto che, se l'art. 14 del regolamento dovesse essere interpretato diversamente dall'art. 11, nel senso che consenta alla Commissione di adottare una decisione di accertamento senza prima procedere a una verifica quale quella prevista al n. 2 dell'art. 14, la Commissione, ricorrendo alla procedura di cui allo stesso articolo per le domande di informazioni, potrebbe eludere le condizioni prescritte all'art. 11 ed aggirare così le garanzie che questo offre alle imprese ed alle associazioni di imprese interessate.
- 15 Un'argomentazione del genere non tiene però conto della distinzione operata dal regolamento stesso fra le «informazioni» di cui all'art. 11 e gli «accertamenti» di cui all'art. 14. Il fatto che gli agenti incaricati dalla Commissione, nel compiere un accertamento, abbiano il potere di chiedere, nel corso dello stesso, informazioni su concrete questioni specifiche risultanti dai libri e dai documenti aziendali che essi esaminano, non è sufficiente per concludere che un accertamento si identifichi con un procedimento tendente soltanto ad ottenere informazioni, ai sensi dell'art. 11 del regolamento.
- 16 Per tutte le ragioni esposte si deve respingere il primo mezzo.

b) Quanto alla violazione dei diritti fondamentali

- 17 La ricorrente sostiene poi che, omettendo di comunicarle in via preliminare la decisione di accertamento litigiosa, la Commissione ha violato, nella fattispecie, diritti fondamentali dell'interessata, in particolare il diritto di ricevere in anticipo notifica dell'intenzione di applicare una decisione nei suoi confronti, il diritto di essere sentita prima che una decisione a suo carico sia presa, e il diritto di far uso della possibilità, ad essa conferita dall'art. 185 del Trattato, di chiedere la sospensione dell'esecuzione di una tale decisione. La ricorrente fa valere in particolare l'art. 8 della convenzione europea per la

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950, ai cui termini «ognuno ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». Essa ritiene che queste garanzie debbano essere assicurate, *mutatis mutandis*, anche alle persone giuridiche.

- 18 Come la Corte ha detto nella sentenza 14 maggio 1974, in causa 4/73 «Nold» (Racc. 1974, pag. 507), i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza, conformemente alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e ai trattati internazionali cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito.
- 19 In proposito è il caso di rilevare che l'art. 8 della convenzione europea, supposto che si applichi a persone giuridiche, pur enunciando il principio della non ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio dei diritti indicati nel suo primo paragrafo, ammette, nel secondo paragrafo, che un'ingerenza del genere è possibile soltanto se «prevista dalla legge e se costituisce un provvedimento che, in una società democratica, è necessario alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine ed alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale, alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».
- 20 Nella fattispecie — come risulta dal settimo e dall'ottavo «considerando» del regolamento n. 17 — i poteri attribuiti alla Commissione dall'art. 14 del regolamento 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 4° 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 al mantenimento del regime di libera concorrenza voluto dal Trattato, la cui osservanza si impone imperativamente alle imprese. Così stando le cose, non sembra quindi che il regolamento n. 17, nell'attribuire alla Commissione il potere di procedere ad accertamenti senza preavviso, comporti una lesione del diritto fatto valere dalla ricorrente.

- 21 Del resto, per quanto riguarda più in particolare la tesi secondo cui la ricorrente nella fattispecie sarebbe stata privata del diritto di essere sentita prima che una decisione fosse adottata nei suoi confronti, si deve precisare che l'esercizio di un tale diritto di difesa si iscrive essenzialmente nell'ambito dei procedimenti giudiziari o amministrativi volti a far cessare un'infrazione od a constatare una incompatibilità con norme di legge, quali i procedimenti di cui al regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99/63 (GU 1963, n. L 127). Per contro, il procedimento di accertamento di cui si tratta all'art. 14 del regolamento n. 17 non tende a far cessare un'infrazione o a constatare una incompatibilità con norme di legge, ma ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di raccogliere la documentazione necessaria per accertare la verità e la portata di una determinata situazione di fatto e di diritto. Soltanto se la Commissione ritiene che gli elementi di valutazione così riuniti giustifichino l'apertura di un procedimento ai sensi del citato regolamento n. 99/63, l'impresa o l'associazione di imprese interessata deve essere sentita, a norma dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 17 e del regolamento n. 99/63, prima che una decisione sia adottata. Proprio questa differenza sostanziale fra le decisioni prese in esito a un tale procedimento e le decisioni che ordinano un accertamento spiega il tenore del citato art. 19, n. 1, il quale, nell'elencare le decisioni che la Commissione non può prendere senza aver prima dato agli interessati la possibilità di esercitare il diritto alla difesa, non menziona quella di cui all'art. 14, n. 3, dello stesso regolamento.
- 22 Infine, all'argomento secondo cui la mancanza di un'informazione preliminare avrebbe privato la ricorrente della possibilità di far uso del diritto, ad essa attribuito dall'art. 185 del Trattato, di chiedere alla Corte la sospensione dell'esecuzione della decisione litigiosa, si oppone il contenuto stesso del citato art. 185. Detta disposizione suppone in effetti che una decisione sia stata adottata e che essa produca i propri effetti giuridici, mentre la comunicazione preventiva, che la ricorrente rimprovera alla Commissione non averle trasmesso, avrebbe dovuto precedere l'adozione della decisione impugnata e non avrebbe potuto avere effetti vincolanti.
- 23 Tenuto conto delle considerazioni esposte, nemmeno il secondo mezzo appare fondato.

c) Quanto al difetto di motivazione

- 24 La ricorrente sostiene anche che la decisione impugnata è irregolare in quanto non motivata o non sufficientemente motivata, per il fatto in particolare che essa non indica in alcun modo le ragioni per le quali la Commissione ha nella fattispecie applicato l'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 senza tentare prima di procedere a un accertamento ufficioso.
- 25 Il citato art. 14 definisce esso stesso, al n. 3, gli elementi essenziali di motivazione della decisione che ordina un accertamento, prescrivendo che la decisione «precisa l'oggetto e lo scopo dell'accertamento, ne fissa la data di inizio e indica le sanzioni previste dall'art. 15, paragrafo 1, lettera c), e dall'art. 16, paragrafo 1, lettera d), nonché il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso la decisione».
- 26 È assodato che la decisione impugnata espone nel preambolo lo scopo perseguito, consistente nell'accertare circostanze tali da mettere in luce l'eventuale sussistenza di un divieto di esportare contrario al Trattato, e indica le sanzioni previste agli artt. 15, n. 1, c), e 16, n. 1, d), del regolamento n. 17. È anche assodato che essa precisa, agli artt. 1 e 2, gli elementi in relazione ai quali deve essere svolto l'accertamento deciso, nonché il luogo e la data in cui esso sarà compiuto. L'art. 3 della decisione indica infine, nel suo secondo comma, le possibilità di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso una decisione del genere, offerte dall'art. 173 del Trattato.
- 27 Tenuto conto di questi elementi, ne consegue che la decisione impugnata risponde ai requisiti di cui al regolamento n. 17 riguardanti la motivazione e che si deve ritenere infondato il presente mezzo.

d) Quanto alla violazione del principio di proporzionalità

- 28 La ricorrente osserva ancora che il principio di proporzionalità definito dalla giurisprudenza della Corte implica che una decisione di accertamento adottata senza procedimento preliminare si può giustificare solo se la situazione è molto grave, se vi è estrema urgenza e se si impone una discrezione assoluta

prima dell'inizio delle operazioni di controllo. Essa rileva infine che la decisione impugnata, non indicando nella motivazione la sussistenza di alcuna di tali circostanze, contraddice a tale principio.

- 29 La scelta da parte della Commissione fra l'accertamento mediante semplice mandato e quello ordinato mediante decisione non dipende dalle circostanze fatte valere dalla ricorrente, bensì dalle necessità di una istruzione adeguata, tenuto conto delle particolarità della fattispecie.
- 30 Visto che la decisione impugnata tendeva unicamente a consentire alla Commissione di raccogliere gli elementi necessari per valutare l'eventuale sussistenza di una violazione del Trattato, non risulta che la Commissione abbia nella fattispecie agito in modo sproporzionato allo scopo perseguito, ledendo il principio di proporzionalità.
- 31 Per tutte le ragioni indicate, e non potendo neppure questo ultimo mezzo essere accolto, il ricorso va respinto.

Sulle spese

- 32 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.
- 33 Essendo la ricorrente rimasta soccombente, la si condanna alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 26 giugno 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN-PIERRE WARNER
DEL 30 APRILE 1980 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

il presente procedimento è stato promosso, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, da una società inglese, la National Panasonic (UK) Limited, per impugnare la decisione della Commissione 22 giugno 1979, con la quale le veniva ingiunto di sottoporsi ad un accertamento a norma dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17.

Per quanto è rilevante nella fattispecie, l'art. 14 del regolamento n. 17 recita:

«Poteri di accertamento della Commissione

1. Per l'assolvimento dei compiti affidatili ... dalle norme emanate in applica-

zione dell'art. 87 del Trattato, la Commissione può procedere a tutti gli accertamenti necessari presso le imprese ... 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.

2. Gli agenti incaricati dalla Commissione di procedere ai suddetti accertamenti esercitano i loro poteri su presentazione di un mandato scritto che precisi

¹ — Traduzione dall'inglese.