

Hoechst AG
contro
Commissione delle Comunità europee

« Ricorso d'annullamento — Diritto della concorrenza —
Regolamento n. 17 — Accertamento — Diritto fondamentale
all'inviolabilità del domicilio — Motivazione —
Penalità di mora — Vizi del procedimento »

Relazione d'udienza	2863
Conclusioni dell'avvocato generale Jean Mischo presentate il 21 febbraio 1989	2875
Sentenza della Corte 21 settembre 1989	2919

Massime della sentenza

- 1. Diritto comunitario — Principi — Diritti della difesa — Loro rispetto nell'ambito dei procedimenti amministrativi*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 14)
- 2. Diritto comunitario — Principi — Diritti fondamentali — Diritto delle persone fisiche all'inviolabilità del domicilio — Inapplicabilità alle imprese — Protezione contro gli interventi arbitrari o sproporzionati dell'autorità pubblica*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 14)
- 3. Concorrenza — Procedimento amministrativo — Poteri di accertamento della Commissione — Portata — Accesso ai locali delle imprese — Limiti — Indicazione dell'oggetto e dello scopo dell'accertamento*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 14)
- 4. Concorrenza — Procedimento amministrativo — Poteri d'accertamento della Commissione — Limiti — Situazioni che richiedono l'assistenza delle autorità nazionali*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 14)

5. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Poteri d'accertamento della Commissione — Assistenza delle autorità nazionali — Definizione delle modalità procedurali ad opera del diritto nazionale — Controllo da parte degli organi nazionali — Limiti*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 14, n. 6)
6. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione che dispone un accertamento in applicazione dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 14, n. 3)
7. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Decisione che dispone un accertamento — Adozione su autorizzazione — Legittimità — Conseguenze — Imposizione di ammende nel caso di inosservanza*
(Trattato di fusione, art. 17; regolamento del Consiglio n. 17, artt. 14, n. 3, e 15)
8. *Concorrenza — Procedimento amministrativo — Decisione che infligge una penalità di mora ad un'impresa — Audizione dell'impresa interessata e consultazione del comitato consultivo — Anteriorità rispetto alla fissazione definitiva dell'importo della penalità di mora*
(Regolamento del Consiglio n. 17, art. 15)
9. *Atti delle istituzioni — Presunzione di validità — Conseguenze*

1. Il rispetto dei diritti della difesa, principio di carattere fondamentale, deve essere garantito non solo nei procedimenti amministrativi che possono portare all'irrogazione di sanzioni, ma altresì nell'ambito di procedure d'indagine previa, come gli accertamenti di cui all'art. 14 del regolamento n. 17, che possono essere determinanti per la costituzione di prove attestanti l'illegittimità di comportamenti di imprese che possono farne sorgere la responsabilità.
2. Sebbene il riconoscimento del diritto fondamentale all'inviolabilità del domicilio si imponga nell'ordinamento comunitario in quanto principio comune ai diritti degli Stati membri per ciò che attiene al domicilio privato delle persone fisiche, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda le imprese, poiché i sistemi giuridici degli

Stati membri presentano differenze non trascurabili quanto alla natura ed alla misura della tutela dei locali commerciali di fronte agli interventi delle autorità pubbliche. Non si può giungere ad una conclusione diversa in base all'art. 8 della convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Tuttavia, in tutti i sistemi giuridici degli Stati membri, gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica sia giuridica, devono essere fondati sulla legge ed essere giustificati dai motivi contemplati dalla legge. Questi sistemi prevedono pertanto, seppure con modalità diverse, una protezione nei confronti di interventi arbitrari o sproporzionati. L'esigenza di una siffatta protezione deve quindi essere ammessa come un principio generale del diritto comunitario.

3. Tanto dallo scopo del regolamento n. 17 quanto dall'elenco, nell'art. 14 dello stesso, dei poteri attribuiti agli agenti della Commissione emerge che gli accertamenti possono avere una portata molto ampia.

A questo proposito, il diritto di accedere a tutti i locali, terreni o mezzi di trasporto delle imprese riveste una particolare importanza in quanto deve consentire alla Commissione di raccogliere le prove delle violazioni delle norme sulla concorrenza nei luoghi in cui esse di regola si trovano, vale a dire nei locali commerciali delle imprese.

Questo diritto di accesso sarebbe inutile se gli agenti della Commissione dovessero limitarsi a chiedere la produzione di documenti o di fascicoli che possano prima identificare con precisione. Esso implica invece la facoltà di ricercare elementi di informazione diversi ancora ignoti o non completamente identificati. Senza tale facoltà sarebbe impossibile per la Commissione acquisire gli elementi di informazione necessari all'accertamento qualora le fosse opposto un rifiuto di collaborazione o le imprese interessate assumessero un atteggiamento ostruzionistico.

L'esercizio degli ampi poteri di indagine di cui dispone la Commissione è tuttavia assoggettato a condizioni idonee a garantire il rispetto dei diritti delle imprese. A questo proposito, l'obbligo imposto alla Commissione di indicare l'oggetto e lo scopo dell'accertamento costituisce un'esigenza fondamentale allo scopo non

solo di evidenziare il carattere giustificato dell'azione prevista all'interno delle imprese interessate, ma anche di consentire loro di comprendere la portata del loro dovere di collaborazione pur facendo salvi i loro diritti di difesa.

4. Nel caso di accertamenti effettuati con la collaborazione delle imprese interessate, in forza di un obbligo stabilito da una decisione di accertamento, gli agenti della Commissione possono fra l'altro farsi presentare i documenti richiesti, accedere ai locali da loro scelti e farsi mostrare il contenuto dei mobili che essi indicano. Per contro, non possono forzare l'accesso a locali o a mobili né costringere il personale dell'impresa a consentire loro tale accesso né procedere a perquisizioni senza l'autorizzazione dei responsabili dell'impresa.

Quando invece la Commissione incontra l'opposizione delle imprese interessate, i suoi agenti possono, in base all'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17, cercare, senza la collaborazione delle imprese, tutti gli elementi di informazione necessari all'accertamento col concorso delle autorità nazionali, che devono prestare loro l'assistenza necessaria per l'esecuzione del loro mandato. Anche se detta assistenza è necessaria soltanto qualora l'impresa manifesti la propria opposizione, occorre aggiungere che si può chiederla anche in via preventiva, per superare l'eventuale opposizione dell'impresa.

5. Risulta dall'art. 14, n. 6, del regolamento n. 17 che spetta a ciascuno Stato membro disciplinare le modalità secondo cui l'as-

sistenza delle autorità nazionali è fornita agli agenti della Commissione. A questo proposito, gli Stati membri devono garantire l'efficacia dell'azione della Commissione rispettando al tempo stesso i principi generali del diritto comunitario. Entro questi limiti, è il diritto nazionale che stabilisce le modalità procedurali atte a garantire il rispetto dei diritti delle imprese.

Le garanzie procedurali stabilite dal diritto nazionale devono essere osservate dalla Commissione, la quale deve inoltre curare che l'autorità competente in base al diritto nazionale disponga di tutti gli elementi necessari a consentirle di esercitare il controllo che le spetta.

Tale autorità — sia essa giudiziaria o no — non può sostituire, in questa occasione, la propria valutazione della necessità degli accertamenti ordinati a quella della Commissione, i cui giudizi di fatto e di diritto sono soggetti soltanto al sindacato di legittimità della Corte di giustizia. Per contro, fra i poteri dell'autorità nazionale rientra quello di esaminare, dopo aver constatato l'autenticità della decisione di accertamento, se gli atti coercitivi previsti non siano arbitrari o sproporzionati rispetto allo scopo dell'accertamento e quello di vigilare sull'osservanza delle norme del proprio diritto nazionale durante l'esecuzione di detti atti.

6. L'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 definisce gli elementi essenziali di motivazione della decisione che ordina un accertamento. L'obbligo per la Commissione di indicare l'oggetto e lo scopo dell'accertamento costituisce una garanzia fondamentale per i diritti di difesa delle

imprese interessate. Ne consegue che la portata dell'obbligo di motivare le decisioni di accertamento non può essere limitata in base a considerazioni relative all'efficacia dell'indagine. In proposito, la Commissione, anche se non è tenuta a comunicare al destinatario di una decisione di accertamento tutte le informazioni di cui è in possesso quanto ad asserite infrazioni né a procedere ad una rigorosa qualificazione giuridica delle infrazioni stesse, deve però chiaramente precisare gli indizi che intende verificare.

7. La decisione con cui si autorizza il membro della Commissione incaricato delle questioni di concorrenza ad adottare, in nome e sotto la responsabilità della Commissione, decisioni ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 17 non viola il principio di collegialità enunciato dall'art. 17 del trattato di fusione. Le decisioni adottate su autorizzazione devono quindi essere considerate decisioni della Commissione ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 17 ed il rifiuto di conformarvisi può dar luogo all'irrogazione di un'ammonizione.

8. L'adozione della decisione che infligge una penalità di mora, pari a un determinato numero di unità di conto per giorno di ritardo a decorrere da una certa data, all'impresa che abbia rifiutato di sottoporsi ad un accertamento ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 17 non richiede né la previa audizione dell'impresa interessata né la consultazione del comitato consultivo in materia di intese e di posizioni dominanti. Infatti non si tratta di una decisione esecutiva, poiché l'importo totale della penalità di mora non vi è precisato. D'altra parte, l'obbligo di procedere all'audizione ed alla consultazione

di cui s'è detto prima di adottare tale decisione finirebbe col differirne la data d'adozione e, pertanto, col pregiudicare l'efficacia della decisione di accertamento.

Per contro, questa audizione, che costituisce un elemento essenziale dei diritti della difesa, e questa consultazione devono svolgersi prima che sia definitivamente fissata la penalità di mora, così da consentire sia all'impresa interessata sia al comitato consultivo di manifestare utilmente il proprio punto di vista riguardo a tutti gli elementi su cui la Commissione si è basata per infliggere la penalità di mora e per fissarne l'importo definitivo.

9. Tutti i soggetti di diritto comunitario devono riconoscere la piena efficacia degli atti delle istituzioni, finché la Corte non ne abbia dichiarato l'invalidità, e rispettarne la forza esecutiva, finché la Corte non abbia stabilito di sospendere l'esecuzione. È incompatibile con questo obbligo e non può giustificarsi con riferimento ad interessi giuridici superiori il comportamento di un'impresa, destinataria di una decisione di accertamento ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 17, che neghi ogni collaborazione per l'esecuzione della decisione, cosicché non vi è motivo di ridurre l'importo della penalità di mora che le è stata applicata di fronte a tale rifiuto.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nelle cause riunite 46/87 e 227/88 *

I — Antefatti

La ricorrente è un'impresa chimica che produce e smercia, fra l'altro, le sostanze PVC e polietilene.

Disponendo di informazioni che le consentivano di presumere l'esistenza di accordi o di pratiche concordate relativi alla fissazione di prezzi e di quote di vendita di PVC e di polietilene tra taluni produttori e fornitori di queste sostanze nella Comunità, la Commissione decideva di procedere ad un accerta-

mento presso varie imprese, fra cui la ricorrente, ed adottava l'impugnata decisione 15 gennaio 1987.

In possesso della decisione ed accompagnati da un dipendente del Bundeskartellamt, l'autorità tedesca competente in materia di concorrenza, due impiegati della Commissione si recavano senza preavviso il 20 gennaio 1987 presso la ricorrente per effettuare il controllo. La ricorrente rifiutava di sottoporvisi con la motivazione che si sarebbe trattato di una perquisizione illegittima, ad ogni modo, mancando un previo mandato giudiziario.

* Lingua processuale: il tedesco.