

**RELAZIONE D'UDIENZA**  
**presentata nella causa 374/87\***

**I — Antefatti**

1. La società per azioni CdF Chimie (in prosieguo: « CdF Chimie »)<sup>1</sup> è un'impresa con sede in Francia, specializzata nella produzione e nella distribuzione all'interno della CEE di polietilene a bassa densità (PEBD).

La società per azioni CdF Chimie EP (etilene e materiali plastici), in prosieguo: « CdF Chimie EP », è una consociata al 100% della CdF Chimie, con sede nei locali della società madre.

2. Nell'ambito di un'indagine circa la presunta esistenza di accordi contrari all'art. 85, n. 1, del trattato CEE, nel settore dei termoplastici, la Commissione, con decisione 15 gennaio 1987, adottata in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14, n. 3, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'attuazione degli artt. 85 e 86 del trattato (GU L 13, pag. 204), sottoponeva la CdF Chimie ad un accertamento relativo alla sua eventuale partecipazione e attuazione di accordi o pratiche concordate, attraverso cui erano stati fissati i prezzi e i quantitativi o gli obiettivi di vendita del polivinilcloruro (PVC) e del polietilene. L'accertamento veniva svolto presso la sede legale della CdF Chimie EP.

3. Il 9 aprile 1987 la Commissione rivolgeva alla CdF Chimie una richiesta d'informa-

\* Lingua processuale: il francese.

1 — Al momento della pronuncia della sentenza Orkem SA.

zioni, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 17, relativa a taluni documenti raccolti nel corso dell'accertamento.

Il 6 maggio 1987 la CdF Chimie EP forniva una risposta parziale e dichiarava di non poter fornire precisazioni su uno dei documenti.

4. Con decisione 2 luglio 1987, relativa ad una procedura in applicazione dell'art. 11, n. 5, del regolamento n. 17, la Commissione invitava la CdF Chimie a fornirle, entro tre settimane, le risposte che aveva rifiutato in sede di richiesta d'informazioni 9 aprile 1987.

5. Con lettera 28 luglio 1987, la CdF Chimie EP riaffermava di essere nell'impossibilità di rispondere ai quesiti posti dalla Commissione con decisione 2 luglio 1987, ed esprimeva le sue riserve circa la validità della decisione.

6. Il 23 agosto 1987 la Commissione rivolgeva alla CdF Chimie EP una richiesta d'informazioni, ai sensi dell'art. 11, n. 5, del regolamento n. 17, relativamente ai punti seguenti:

« I — *Riunioni dei produttori*

Gli elementi di prova di cui dispone la Commissione indicano che la vostra impresa è stata fra i partecipanti alle riunioni e ne ha anche organizzata qualcuna.

1) Pregasi indicare, redigendo un elenco, la data e il luogo in cui si sono svolte tutte le riunioni di produttori di PEBD del tipo indicato nella richiesta d'informazioni e che abbiano avuto luogo dal 1° gennaio 1976 (anche se contestate la natura, l'argomento o lo scopo preciso di tali riunioni).

2) Pregasi indicare la o le riunioni cui la vostra impresa ha partecipato nonché nominativo e incarico delle persone che vi rappresentavano alle riunioni.

3) Se non siete in grado di fornire ragguagli sul o sui periodi in considerazione, vogliate fornire dati approssimativi e indicare, in modo generico, la frequenza delle riunioni e quelle a cui la vostra impresa ha partecipato.

4) Pregasi indicare per ogni riunione di cui siete a conoscenza, se si trattava di una riunione di "capi" o di "esperti" oppure, in mancanza, precisare le mansioni e il grado gerarchico, nella loro impresa, dei partecipanti.

5) Pregasi specificare il nome delle imprese che hanno partecipato alle diverse riunioni. Se non è possibile fornire ragguagli su ogni riunione, pregasi indicare la denominazione delle imprese che hanno partecipato regolarmente alle riunioni nel corso del periodo considerato e fornire indicazioni sulle imprese che vi hanno partecipato saltuariamente.

6) Pregasi descrivere, indicandone le modalità, la frequenza delle riunioni, la partecipazione e il tipo di presentazione, il

modo in cui il sistema di riunioni periodiche funzionava sin dall'inizio e descrivere inoltre i cambiamenti e le eventuali modifiche intervenute nel corso del tempo.

7) Pregasi allegare una copia d'invito, ordine del giorno, nota di sintesi, appunto, memorandum, tabella, resoconto od ogni altro documento, di qualunque tipo, in possesso della vostra impresa o di impiegati, che riguardi una delle riunioni considerate.

## II — *Obiettivi di prezzo o prezzi minimi*

Secondo i documenti ottenuti dalla Commissione, uno dei principali argomenti affrontati al momento delle riunioni di produttori riguardava le "iniziativa" concernenti la fissazione e il mantenimento di livelli di prezzi, soddisfacenti per tutti i partecipanti, del PEBD.

1) Pregasi fornire, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1976 e il periodo odierno, precisazioni su ogni "iniziativa" in materia di prezzi concernente il mercato dell'Europa occidentale, atta ad essere stata discussa, proposta, presa in considerazione o approvata dai partecipanti alle riunioni, indicando in particolare:

a) la data dell'entrata in vigore;

b) una tabella con l'obiettivo di prezzo o il prezzo minimo per ciascuna qualità, espresso nelle rispettive valute;

- c) ogni iniziativa o provvedimento comune preso in considerazione o deciso a sostegno di tali iniziative in materia di prezzi;
- 5) Se la documentazione di cui ai paragrafi da 2 a 4 non è interamente disponibile, vogliate indicarne la ragione.

- d) ogni provvedimento adottato per ritardare o modificare l'iniziativa in esame.

2) Pregasi inoltrare, per lo stesso periodo, copia di tutte le comunicazioni fatte per venire da voi ad ogni ufficio di vendita nazionale o agente commerciale nella Comunità, riguardante prezzi o livelli di prezzo del PECD, in particolare una copia di ogni istruzione, proposta o raccomandazione relativa ai livelli di prezzi che detti uffici vendita o agenti commerciali dovevano applicare, tentare di applicare o proporre alla clientela.

3) Pregasi inoltrare, per lo stesso periodo, copia di tutti i documenti dei vostri uffici vendita o agenti commerciali che illustrino modifiche di prezzo del tipo di cui sopra, proposte o imposte dalla sede centrale.

4) Pregasi inviare, inoltre, per lo stesso periodo, copia di ogni relazione d'attività (mensile o annuale), di ogni analisi, di ogni prontuario o tariffa o di qualsiasi altro documento, in possesso della vostra impresa, che illustri l'entità dei prezzi di vendita da fissarsi o consigliati relativamente ai prodotti principali in ogni paese del mercato comune (se tali documenti non siano già in possesso della Commissione).

### *III — Quote, obiettivi o ripartizione tra i produttori di PECD*

Emerge dai documenti ottenuti dalla Commissione che, nel corso delle riunioni, i produttori hanno discusso e messo a punto "obiettivi di vendita" annuali per ogni impresa. In coerenza con tale sistema, veniva effettuata una stima relativa al complesso del mercato europeo disponibile e successivamente quest'ultimo veniva ripartito tra i differenti produttori secondo una formula o un metodo convenuto che tenesse conto di elementi come la capacità dell'impresa e i risultati precedentemente raggiunti.

- 1) Pregasi comunicare, per ogni anno tra il 1976 (incluso) e il periodo in corso, le modalità di ogni sistema o di ogni metodo che abbiano consentito di attribuire obiettivi di vendita o quote ai partecipanti, indicare ogni cambiamento od ogni modifica che ha potuto essere apportata di volta in volta.
- 2) Pregasi illustrare ogni metodo che abbia permesso la verifica annuale del sistema di obiettivi espresso in volume o di quote, nonché indicare in che modo l'eventuale divario rispetto a tale quota od obiettivo ha potuto essere corretto.
- 3) Pregasi indicare con precisione che tipo d'informazioni (eccezion fatta per le statistiche ufficiali della società Fides) sono state comunicate dalla vostra impresa ad uno o più altri produttori, relativamente

al tonnellaggio della produzione o delle vostre vendite nell'ambito del PEBD sul mercato dell'Europa occidentale. A chi siano state comunicate tali informazioni, con che mezzi e in quali occasioni.

VI — *Fatturato*  
(...) ».

IV — *Dichiarazioni trasmesse alla Fides e statistiche fornite da quest'ultima*

- 1) Pregasi indicare in che epoca la vostra impresa ha cominciato a partecipare al sistema di scambio d'informazioni della Fides nell'ambito del PEBD.
- 2) Pregasi fornire una copia di tali dichiarazioni mensili o altre [provvisorie ("quick") e definitive], relative al PEBD, inoltrate alla società Fides dal giorno in cui avete cominciato a partecipare a tale sistema e fino ad oggi.
- 3) Pregasi fornire copia di tutte le statistiche "quick" e definitive relativè al complesso del mercato del PEBD che la vostra impresa ha ricevuto ogni mese dalla Fides. Pregasi del pari comunicare le eventuali correzioni o modifiche di tali statistiche ricevute dalla vostra impresa alla fine di ogni anno.

V — *Vendite*

(...)

7. Il 1° ottobre 1987 la CdF Chimie EP comunicava alla Commissione le sue riserve su tale richiesta, la quale avrebbe avuto i contorni di un procedimento accusatorio e inquisitorio.

8. Con decisione 9 novembre 1987, relativa ad una procedura ai sensi dell'art. 11, n. 5, del regolamento n. 17, la Commissione invitava la CdF Chimie a fornire, entro due settimane, le informazioni relative ai quesiti dal I al IV, posti il 23 agosto 1987.

Al punto 7 dei « considerando » della decisione, la Commissione indicava di non poter accettare le argomentazioni in virtù delle quali la CdF Chimie aveva rifiutato di rispondere. Dopo aver rilevato, al punto 8, che, ai sensi dell'art. 11, nn. 1 e 5, del regolamento n. 17, per l'assolvimento dei compiti affidabile dall'art. 89 del trattato CEE, la Commissione può raccogliere tutte le informazioni necessarie presso le imprese, anche mediante decisione, essa ricordava, al punto n. 10, che, ai sensi degli artt. 15, n. 1, lett. b), e 16, n. 1, lett. c), del regolamento n. 17, essa può infliggere ammende alle imprese allorquando forniscano informazioni inesatte o tardive oppure può fissare un termine ultimo entro il quale obbligarle a fornirle l'informazione richiesta in modo completo ed esatto.

9. Il 26 novembre 1987 la CdF Chimie SA faceva presente alla Commissione che la decisione 9 novembre 1987 avrebbe dovuto es-

sere notificata alla CdF Chimie EP, persona giuridica destinataria della richiesta d'informazioni 23 agosto 1987.

Commissione 9 novembre 1987, in quanto costituisce una trasgressione delle disposizioni del trattato CEE e dell'art. 11 del regolamento n. 17, in particolare del n. 5;

10. Il 4 dicembre 1987 la Commissione rispondeva che, poiché la decisione riguarda la ditta CdF Chimie, ai sensi del diritto comunitario è irrilevante che la decisione sia rivolta, per scopi tecnici, alla società madre del gruppo o alla consociata.

11. Il 7 aprile 1988 la Commissione notificava alla CdF Chimie una comunicazione degli addebiti per aver partecipato ad un'intesa nel settore del PEBD.

## II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

1. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 dicembre 1987, la CdF Chimie ha proposto, ai sensi dell'art. 173, n. 2, del trattato CEE, un ricorso per annullamento della decisione della Commissione 9 novembre 1987.

2. Con ordinanza 19 maggio 1988, la Repubblica francese è stata autorizzata ad intervenire in causa a sostegno delle conclusioni della Commissione.

3. La *CdF Chimie*, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— annullare, in forza degli artt. 173 e 174 del trattato CEE, la decisione della

— nella denegata ipotesi in cui la Corte non accolga tale prima domanda, annullare la decisione di cui sopra in quanto costituisce un'inosservanza delle forme «ad substantiam» nonché una violazione del trattato CEE, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, uno sviamento di potere e, più in generale, una violazione dei principi generali comuni al diritto degli Stati membri e alla convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

— condannare la Commissione a tutte le spese, i cui giustificativi saranno forniti in seguito.

4. La *Commissione*, convenuta, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

5. La *Repubblica francese*, interveniente, sostiene le conclusioni della Commissione.

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

### III — Mezzi ed argomenti delle parti

#### A — *Sulla mancanza di previa richiesta d'informazioni*

1. La CdF Chimie deduce un primo mezzo d'annullamento relativo alla violazione del trattato CEE e dell'art. 11 del regolamento n. 17. Quest'ultimo contempla un procedimento in due fasi cumulative, consistenti in una richiesta d'informazioni « semplice » e in una richiesta mediante decisione. Orbene, la Commissione avrebbe rivolto la decisione controversa alla CdF Chimie, mentre la richiesta d'informazioni 23 agosto 1987 era stata rivolta alla CdF Chimie EP. I controlli sono stati effettuati nei locali della CdF Chimie EP, la quale ha risposto anche alla prima richiesta d'informazioni 9 aprile 1987, rivolta del resto, sorprendentemente, alla CdF Chimie.

La Commissione non può giustificare il suo modo di procedere fondandosi sulla nozione di unitarietà d'impresa. La nozione d'impresa, agli effetti del diritto comunitario, implica due elementi, cioè l'attività economica svolta da un operatore economico e il riconducimento di detta attività economica ad un ente giuridico, soggetto di diritti e di obblighi. Nel caso di specie, l'attività economica su cui verte l'indagine della Commissione è svolta dalla CdF Chimie EP e va ricollegata alla società per azioni CdF Chimie EP, autonoma persona giuridica.

In una decisione 9 dicembre 1981 (assicurazione contro gli incendi, GU 1982, L 80, pag. 36), relativa ad una procedura ex art. 11 del regolamento n. 17, avviata nei confronti di un'impresa per attività svolte dalla sua succursale, la Commissione si è fondata sulla mancanza di personalità giuridica della succursale per negarle lo status d'impresa. Orbene, un'entità economica, dipendente da una società madre, costituisce un'impresa ai sensi del diritto comunitario.

Secondo la dottrina, l'identità caratteristica delle imprese, così come definita dai diritti nazionali, non può essere ignorata dalle autorità comunitarie nella fase procedurale.

La nozione di unitarietà d'impresa è stata poi sviluppata dalla Corte nel merito di diverse cause (cfr. sentenze 14 luglio 1972, causa 48/69, ICI, Racc. pag. 619, e causa 52/69, Geigy, Racc. pag. 787; sentenza 12 luglio 1984, causa 170/83, Hydrotherm, Racc. pag. 2999). Tale nozione riguarda il problema dell'imputabilità degli atti di un'impresa, in particolare l'eventuale responsabilità di una società madre per infrazioni commesse dalla consociata. Un'estensione di tale nozione alla fase d'indagine costituirebbe un pregiudizio alla certezza del diritto per le imprese, in quanto inciderebbe sulla tutela garantita dal formalismo delle norme procedurali.

La Commissione erra nel sostenere la tesi della notifica implicita, affermando che la richiesta d'informazioni 23 agosto 1987, indirizzata alla CdF Chimie EP, sarebbe entrata nella sfera interna della CdF Chimie. La sentenza 10 dicembre 1957, a tal proposito richiamata (causa 8/56, ALMA, Racc. pag. 180), riguarda una situazione di di-

verso tipo, in cui una lettera, indirizzata alla sede di una società, era stata consegnata ad un incaricato, e sancisce, del resto, la prevalenza delle norme formali. La Commissione non può estendere la «sfera interna» del destinatario di un atto a tutte le società che appartengono ad un medesimo gruppo. Il principio dell'individualità e dell'autonomia delle persone fisiche o giuridiche è d'altronde confermato dai diritti nazionali, in particolare dal nuovo codice di procedura civile francese nonché dalle convenzioni internazionali, in particolare dalle convenzioni dell'Aia del 15 novembre 1965 e di Bruxelles del 27 settembre 1968.

2. La Commissione rileva che le due società fanno parte del medesimo gruppo e che la CdF Chimie EP è in tutto e per tutto una consociata della CdF Chimie. Le due società sono state sempre al corrente della corrispondenza indirizzata ad una di essa e la ricorrente non aveva mai sollevato la questione relativa alla differenza formale fra di esse.

Secondo la Corte, l'uniformità di comportamento sul mercato della società madre e delle sue consociate prevale sulla separazione formale. La nozione d'impresa designa un'unità economica dal punto di vista dell'oggetto dell'accordo di cui trattasi anche qualora, dal punto di vista giuridico, detta unità economica fosse composta da più persone, fisiche o giuridiche (sentenze 14 luglio 1972 e 12 luglio 1984, citate; sentenza 25 ottobre 1983, causa 107/82, AEG, Racc. pag. 3151).

Le conclusioni tratte dalla citata decisione della Commissione 9 dicembre 1981 implicano un errore logico: se la mancanza di personalità giuridica propria fosse sufficiente per concludere nel senso dell'unitarietà d'imprese, l'esistenza di una personalità giuridica propria non basterebbe per negare l'esistenza dell'unitarietà stessa. Esprimendo le sue riserve circa il ricorso

alla dottrina, la Commissione imputa alla ricorrente di averne data un'illustrazione incompleta.

La nozione d'unitarietà d'impresa necessiterebbe, di certo, un esame delle connessioni giuridiche ed economiche tra le differenti entità di cui trattasi. Orbene, nel caso della CdF Chimie, la ripartizione di attività tra società giuridicamente distinte rileva unicamente nell'ambito della politica interna di un gruppo unico. La distinzione tra la definizione giuridica delle imprese, ai fini dell'imputabilità dei loro atti e quella ai fini dell'applicazione delle norme di procedura costituisce un pregiudizio alla certezza giuridica delle imprese. Infatti, l'indagine sulla base del regolamento n. 17 è volta ad accettare i fatti che possono costituire un'infrazione.

Nella sua sentenza 10 dicembre 1957 (cittata), la Corte ha riconosciuto che una decisione è notificata dal momento in cui è regolarmente entrata nella sfera interna del destinatario, il che si è verificato per quanto concerne la richiesta d'informazioni 23 agosto 1987, indirizzata formalmente alla CdF Chimie EP. I riferimenti al nuovo codice di procedura civile francese e alle convenzioni internazionali non hanno attinenza col caso di specie.

3. La Repubblica francese sostiene le argomentazioni della Commissione. La Corte ha riconosciuto, nella sentenza 14 luglio 1972 (cittata), che la questione relativa ad eventuali irregolarità di notifica di una decisione diventa priva di interesse allorché si accerti che la ricorrente ha avuto completa conoscenza del testo della decisione e che ha fatto uso, entro i termini prescritti, del suo diritto a ricorrere.

B — *I mezzi d'annullamento aggiuntivi*a) *Sul carattere di « comunicazione degli addebiti » della decisione controversa*

1. Secondo la *CdF Chimie*, la decisione adottata costituisce, in realtà, una comunicazione degli addebiti a norma degli artt. 19 del regolamento n. 17 e 2 del regolamento della Commissione 25 luglio 1963, n. 99, relativo alle audizioni previste all'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento n. 17 (GU L 127, pag. 2268). Nella richiesta d'informazioni 23 agosto 1987, riprodotta nella decisione controversa, la Commissione esplicita affermazioni, presentate come comprovate da documenti, sulla partecipazione della ricorrente all'infrazione di cui sopra. La Commissione sostiene a torto che la menzione della presupposizione d'infrazione risponde all'obbligo impostole dall'art. 11, n. 3, di indicare l'oggetto della sua richiesta d'informazioni. La comunicazione degli addebiti, datata 7 aprile 1988, conferma che la richiesta d'informazioni costituisce già sostanzialmente una comunicazione degli addebiti.

La ricorrente sostiene di non aver fruito del diritto di poter accedere al fascicolo che avrebbe dovuto essere concomitante alla comunicazione. Orbene, la Corte ha riconosciuto nelle sue sentenze 13 febbraio 1979 (causa 85/76, Hoffmann-La Roche, Racc. pag. 461) e 7 giugno 1983 (cause riunite da 100 a 103/80, Musique Diffusion française e a., Racc. pag. 1825) che il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, che va osservato anche se si tratta di un procedimento amministrativo. Dal momento in cui viene allegata un'infrazione agli artt. 85 o 86, l'impresa interessata ha il diritto di ottenere tutti i dati su cui la Commissione si

fonda per poter presentare i propri chiarimenti.

2. A parere della *Commissione*, la ricorrente confonde le varie procedure di cui al regolamento n. 17. La comunicazione degli addebiti, la quale peraltro non costituisce una decisione impugnabile con ricorso, rientra nella fase preliminare della decisione di applicazione dell'art. 85, n. 1, mentre la richiesta d'informazioni fa parte dell'indagine. In sede di indagine, la Commissione dispone di larghi poteri per ricostruire la fattispecie e solo in una fase ulteriore l'oggettività dei fatti, nonché la loro qualificazione, viene discussa con le imprese. In tale logica, l'art. 19 del regolamento n. 17 non prevede comunicazione degli addebiti né audizione degli interessati per le richieste d'informazioni o gli accertamenti. Allo stesso modo, il regolamento n. 99/63 non prevede che le imprese vengano informate prima della comunicazione degli addebiti.

3. Secondo la *Repubblica francese*, la Corte ha riconosciuto, nelle sentenze 26 giugno 1980 (causa 136/79, National Panasonic, Racc. pag. 2033) e 11 novembre 1981 (causa 60/81, IBM, Racc. pag. 2639), che i regolamenti nn. 17 e 99/63 impongono il rispetto dei diritti della difesa in sede di comunicazione degli addebiti al termine dell'istruttoria, ma non per gli atti istruttori di cui agli artt. da 11 a 14 del regolamento n. 17 medesimo.

b) *Sull'esercizio illegittimo del potere di chiedere informazioni*

1. La *CdF Chimie* sostiene che la decisione controversa va oltre una semplice richiesta d'informazioni ai sensi dell'art. 11 del rego-

lamento n. 17 e che, snaturando le norme contenute in detto articolo, la Commissione ha disconosciuto i principi di proporzionalità e di necessità.

I quesiti posti, vista la loro ampiezza, costituiscono una richiesta di comunicazione di documenti. Orbene, vi è una differenza essenziale tra la produzione di documenti ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 17 e l'obbligo di rispondere a richieste d'informazioni, in virtù dell'art. 11, differenza sottolineata dalla Corte nelle sentenze 26 giugno 1980 (causa 136/79, National Panasonic, Racc. pag. 2033) e 18 maggio 1982 (causa 155/79, AM & S, Racc. pag. 1575).

L'art. 11 non prevede formalmente nessuna restrizione circa la natura o il numero delle informazioni richieste, ma trova i suoi limiti unicamente nei principi generali del diritto, segnatamente in quello dell'onere della prova. Orbene, la Commissione, sostenendo di essere in possesso di elementi di prova sufficienti, chiede alla ricorrente prove materiali e ammissioni relative all'accordo allegato. In tal modo, essa ha snaturato l'art. 11 invertendo l'onere della prova.

La Commissione inoltre ha agito in violazione del principio di proporzionalità, il quale, secondo la Corte, va rispettato non solo dal potere legislativo ma anche da quello repressivo; infatti, la ricerca di prove materiali e la comunicazione di documenti avrebbero potuto essere fatte in sede di accertamento.

La richiesta d'informazioni ai sensi dell'art. 11 è soggetta al criterio della necessità.

Certo, spetta alla Commissione valutare tale criterio, ma la Corte esercita un sindacato destinato a proteggere il singolo, particolarmente in caso di errore manifesto, di inservanza di forme prescritte ad substantiam o di trasgressione di un principio superiore di diritto, oppure in caso di svilimento di potere (cfr. sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite da 5 a 11 e da 13 a 15/62, San Michele, Racc. pag. 861). Poiché la Commissione, secondo quanto essa stessa afferma, dispone di elementi di prova sufficienti, le informazioni richieste non sono necessarie alla prosecuzione dell'indagine. La comunicazione degli addebiti, effettuata il 7 aprile 1988, nonostante la mancanza di risposta, conferma questa valutazione.

2. La Commissione sostiene che, per non privare dell'effetto utile l'art. 11, la richiesta d'informazioni può consistere in semplici domande o nella comunicazione di documenti. Gli artt. da 11 a 14 del regolamento n. 17 sono complementari, e la sentenza 18 maggio 1982, citata, si riferisce genericamente alla categoria di documenti di cui agli artt. da 11 a 14. La sentenza 26 giugno 1980 (citata) riguarda i requisiti delle richieste d'informazioni e delle verifiche e non il loro contenuto o il loro oggetto.

La prova di un'infrazione dell'art. 85 viene fornita a due livelli, vale a dire l'accertamento e l'analisi dei fatti, da un lato, e la loro qualificazione, dall'altro. Per l'accertamento dei fatti, il regolamento n. 17 ha dotato la Commissione di ampi poteri d'indagine, tra cui quello di effettuare controlli o chiedere informazioni. L'obbligo di collaborazione che l'art. 11 impone alle imprese non può essere equiparato ad un obbligo di confessione o di denuncia. La ricorrente

pone in discussione la ragion d'essere stessa dell'art. 11. Essa avrebbe potuto rispondere ai quesiti inerenti ai fatti, pur riservando la sua posizione sulla loro interpretazione, questione di merito da discutersi tra le parti dopo la comunicazione degli addebiti.

La finalità dei poteri d'indagine conferiti alla Commissione dal regolamento n. 17 consiste nella conoscenza più completa possibile della situazione e il principio di proporzionalità non risulta trasgredito se le informazioni richieste riguardano la fattispecie.

La Commissione ritiene di detenere un ampio potere per valutare la necessità delle informazioni. Essa non ha mai preteso di essere in possesso della prova della colpevolezza della ricorrente e l'indagine è appunto intesa ad accettare l'esistenza dell'infrazione e la partecipazione di ogni impresa. La comunicazione degli addebiti non pregiudica affatto la decisione finale. Rimandare il resto del procedimento di merito in attesa dell'esito del presente ricorso avrebbe significato accondiscendere alle manovre dilatorie della ricorrente.

3. La Repubblica francese condivide la valutazione della Commissione. Il principio di proporzionalità verrebbe disconosciuto solo qualora la richiesta d'informazioni fosse eccessiva, senza connessione con l'oggetto delle indagini e manifestamente abusiva. Nel caso di specie, la Commissione non è andata al di là di quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito, secondo i criteri posti dalla sentenza 20 febbraio 1979 (causa 122/78, Buitoni, Racc. pag. 677).

c) *Sul diritto a non testimoniare contro se stessi*

1. La *CdF Chimie* fa presente che il diritto a non testimoniare contro se stessi costituisce un principio generale di diritto, che fa parte del diritto comunitario. Esso è sancito da convenzioni internazionali, vincolanti per gli Stati membri nonché dalle loro tradizioni giuridiche.

L'art. 14, n. 3, lett. g), del patto internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (*Recueil des traités*, vol. 999, pag. 171), in prosieguo: « patto internazionale », ratificato da tutti gli Stati membri, salvo la Grecia, prescrive che un individuo accusato di un reato non può essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole. La nozione di imputazione di un reato viene a trovare applicazione nell'ambito di un procedimento sia penale che amministrativo.

La convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: « convenzione europea ») contempla, all'art. 6, n. 3, il diritto, per ogni accusato, di essere informato circa l'accusa mossa contro di lui e di poter essere messo in grado di preparare la sua difesa. La nozione di accusa penale, di cui all'art. 6, costituisce una nozione autonoma, definita dalla Corte europea facendo applicazione di due criteri alternativi. Il primo, dal valore unicamente relativo, consiste nell'appartenenza alla categoria « diritto penale », secondo i criteri giuridici propri dello Stato di cui trattasi, della norma che definisce l'infrazione. Il secondo criterio, decisivo, risiede nella natura dell'infrazione nonché nella natura e nel grado di gravità della sanzione (cfr. sentenza 21 febbraio 1984, *Öztürk*, vol. 73, pag. 18). La natura dell'infrazione dipende dal carattere generale della

norma giuridica trasgredita. Orbene, l'art. 85 del trattato CEE si applica a tutte le imprese. Il carattere penale della sanzione deriva dallo scopo preventivo e repressivo. Orbene, le ammende di cui all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 17 hanno tale carattere.

Né il patto internazionale né la convenzione europea distinguono tra persone fisiche e giuridiche. Diversi Stati contraenti di tali trattati, in particolar modo il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America, riconoscono espressamente la responsabilità penale delle persone giuridiche. Il diritto comunitario della concorrenza le considera espressamente capaci di commettere atti aventi natura di reato. Nella causa Musique Diffusion (citata), l'avvocato generale suggerì un'applicazione dei diritti fondamentali, mutatis mutandis, alle procedure in materia di concorrenza. Peraltro, la pronuncia di sanzioni nei confronti delle imprese potrebbe ripercuotersi sui dirigenti, persone fisiche, esposte ad azioni civili per danni o a condanne penali vere e proprie.

Il diritto a non testimoniare contro se stessi è un principio generale garantito dalla Costituzione, dalla legge o dalla giurisprudenza di tutti gli Stati membri.

In Francia, il diritto penale si fonda sulla presunzione di innocenza dell'imputato, in ossequio alla dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. In materia penale, il principio del diritto al silenzio trova la sua espressione in talune norme relative all'inda-

gine preliminare e all'istruzione preparatoria. Secondo il Consiglio costituzionale, il rispetto dei diritti di difesa è d'obbligo in materia amministrativa «sanzionatoria», anche nei confronti delle persone giuridiche.

Nella Repubblica federale di Germania, il codice di procedura penale riconosce al testimone il diritto a tacere, qualora la sua risposta lo esponga ad azioni penali, e all'imputato l'assoluto diritto di non esprimersi. La legge sulle attività recanti pregiudizio alla concorrenza fa rinvio, per quanto riguarda il procedimento sanzionatorio, al codice di procedura penale e riconosce al testimone, nell'ambito della fase amministrativa, il diritto al silenzio. Le persone giuridiche fruiscono di questa tutela in special modo per il fatto che i loro diritti sono esercitati dagli organi rappresentativi.

In Italia, così come in Grecia, il diritto a non autoaccusarsi è espressione di un principio costituzionale, esplicitamente riconosciuto dal codice di procedura penale.

In Inghilterra, tale diritto costituisce un principio fondamentale, che trova il suo esplicito riconoscimento in materia civile e in talune normative in materia di concorrenza.

In Irlanda tale diritto ha natura consuetudinaria.

In Spagna trova la sua tutela nella Costituzione e si applica, in quanto norma generale, alla materia penale e amministrativa nonché alle persone fisiche e giuridiche.

In Portogallo, il diritto a tacere è sancito dal codice di procedura penale. Poiché risulta dai principi costituzionali relativi alla difesa e alla presunzione di innocenza, esso spiega la sua efficacia in ogni tipo di procedimento a carattere sanzionatorio.

In Belgio, la dottrina e la giurisprudenza riconoscono il diritto al silenzio in materia penale. Tale diritto, in quanto principio giuridico generale rientrante nell'ambito dei diritti della difesa, si applica anche in altri campi e a beneficio delle persone fisiche e giuridiche.

In Danimarca, la legge sull'ordinamento giudiziario consente a ogni persona interrogata dalle autorità inquirenti di limitarsi a declinare le sue generalità. Il testimone ha diritto a tacere qualora una sua risposta possa provocarne l'incriminazione.

Nei Paesi Bassi, il diritto al silenzio è sancito dal codice di procedura penale, anche in fase di indagini preliminari. Trova poi la sua applicazione in campo economico, ad eccezione di alcuni casi in cui ne è ammessa la deroga in tema di concorrenza.

Nonostante le diversità esistenti tra i diritti nazionali, il diritto al silenzio costituisce una norma giuridica comune agli Stati membri. Dette diversità non hanno poi impedito alla Corte, nella sentenza 18 maggio 1982 (citata), di riconoscere natura comunitaria al carattere riservato della corrispondenza tra l'avvocato e il suo cliente. Il rifiuto del Consiglio di inserire il diritto al silenzio nell'ambito del regolamento n. 17 non vincola la Corte, la quale, nella medesima sentenza, ha implicitamente respinto un argomento analogo.

2. La Commissione e la Repubblica francese sostengono che il diritto comunitario della concorrenza non contempla alcun diritto per le imprese di negare informazioni ritenute « autoincriminatorie ».

Secondo la giurisprudenza della Corte, le convenzioni internazionali offrono indicazioni di cui è opportuno tener conto nell'ambito del diritto comunitario e i diritti fondamentali vengono applicati alla luce delle finalità comunitarie.

Al patto internazionale ci si è riferiti solo in fase di replica ed esso quindi configura un mezzo nuovo, inammissibile a norma dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura. La Corte, del resto, non ha mai incorporato i principi di detto patto nell'ordinamento giuridico comunitario. L'art. 14, n. 3, lett. g), riguarda unicamente i reati e si applica, tenendo conto dell'oggetto stesso del patto, solo ai cittadini, persone fisiche.

Per quanto riguarda la nozione di accusa in materia penale a norma dell'art. 6 della convenzione europea, la Commissione rileva che la sentenza Öztürk (citata) riguarda l'esecuzione di contravvenzioni in materia di circolazione stradale, ambito in cui non vi era differenza tra i procedimenti penali e quelli amministrativi. Il procedimento d'applicazione delle norme sulla concorrenza ha natura quanto mai differente e la Corte di giustizia ha riconosciuto che la Commissione non costituisce un « tribunale » a norma dell'art. 6 della convenzione europea. La Corte di giustizia non è d'altro canto vincolata all'interpretazione delle nozioni di infrazione e di sanzione penale della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'art. 85 ha ad oggetto le infrazioni di natura economica e l'art. 15, n. 4, del regolamento n. 17 dispone espressamente che le sanzioni inflitte non hanno carattere penale. Il riferimento al diritto di un solo Stato membro della Comunità, vale a dire quello inglese, non è sufficiente per trarne la conclusione che esista un principio generale di responsabilità penale delle persone giuridiche. Il rispetto, mutatis mutandis, dei diritti contenuti nella convenzione europea nell'ambito del diritto comunitario, caldeggiato dall'avvocato generale nella causa Musique Diffusion (citata), prova che tali diritti devono integrarsi nel diritto comunitario.

L'analisi degli ordinamenti giuridici nazionali dovrebbe vertere sull'esistenza di un principio generale del diritto al silenzio in favore delle persone giuridiche e nei procedimenti di natura amministrativa.

In Francia, un principio del genere non trova generale accoglimento nemmeno in diritto penale. La giurisprudenza del Consiglio costituzionale si riferiva unicamente ai diritti della difesa in generale. Nella Repubblica federale di Germania, il diritto della concorrenza riconosce il diritto al silenzio solo a favore delle persone fisiche. In Inghilterra, tale diritto non ha carattere assoluto nell'ambito delle indagini di natura amministrativa. In Italia e in Grecia, il rinvio ad una norma quanto mai generica della Costituzione non consente di concludere nel senso dell'esistenza di un diritto al silenzio in ogni procedimento amministrativo, perfino a favore delle persone giuridiche. Per quanto riguarda l'Irlanda, il Portogallo e il Belgio, la ricorrente ha potuto rinviare unicamente a norme di diritto penale. Il riferimento al diritto danese è generico ed impreciso ed il diritto olandese non conosce un diritto al silenzio per le imprese nell'ambito di un procedimento amministrativo.

Sia la Commissione sia la Repubblica francese insistono sul fatto che la citata sentenza 18 maggio 1982 riguarda la particolare situazione degli avvocati, visti come collaboratori della giustizia; del resto, la tutela della riservatezza della corrispondenza tra l'avvocato ed il suo cliente non costituisce un ostacolo alle indagini. All'atto dell'elaborazione del regolamento n. 17, il Consiglio ha espressamente escluso il diritto al silenzio, conscio del fatto che — come ha rilevato l'avvocato generale nelle conclusioni relative alla citata causa AM & S — l'accoglimento di un tale principio avrebbe potuto compromettere lo scopo dell'art. 11.

#### d) *Sulla violazione dei diritti della difesa*

1. La *CdF Chimie* rileva che l'affermazione della Corte nella sentenza 14 maggio 1974 (causa 4/73, Nold, Racc. pag. 491), secondo cui i diritti fondamentali non costituiscono prerogative assolute, riguardava il diritto di proprietà e il diritto al libero commercio e alla libertà del lavoro, senza però applicarsi ai diritti della difesa. La sentenza 26 giugno 1980 (citata), che ha negato alle imprese il diritto di essere sentite prima dell'adozione di una decisione di accertamento, non significa che i diritti della difesa possono essere negati in tutti i procedimenti di cui al regolamento n. 17.

L'importanza della convenzione europea nell'ordinamento giuridico comunitario è stata sottolineata dalla giurisprudenza e nella dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in data 25 aprile 1977. L'art. 6, nn. 2 e 3, di tale convenzione garantisce agli accusati tali diritti, che si applicano anche in materia amministrativa e alle persone giuridiche. Pur non avendo definito la Commissione « tribu-

nale» a norma dell'art. 6, la Corte ha del resto sottolineato, nelle citate sentenze 18 maggio 1982 e 13 febbraio 1979, l'importanza dei diritti della difesa nell'ambito di procedimenti amministrativi.

La ricorrente fa valere ancora una volta la sua censura nei riguardi della Commissione, la quale, a suo dire, ha compiuto un'inversione dell'onere della prova, commettendo, nell'applicazione dell'art. 11, uno sviamento di potere e di procedimento. La decisione controversa costituisce una comunicazione degli addebiti, nonostante la mancanza di una formale notifica. Secondo una costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze 27 giugno 1968, Neumeister, 27 febbraio 1980, Deweer, e 26 marzo 1982, Adolf), la nozione di accusa, a norma della convenzione europea, ha in realtà una portata sostanziale e non formale.

2. La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese, rileva che, come risulta dalla sentenza 5 marzo 1980 (causa 98/79, Pecastaing, Racc. pag. 691), allorché una normativa di diritto comunitario viene incontro alle esigenze poste dall'art. 6 della convenzione europea, è inutile richiamarlo nel corso dell'esame di un caso concreto; è sufficiente controllare se il provvedimento di cui trattasi è conforme alle norme comunitarie. L'argomento della ricorrente potrebbe essere accolto unicamente se lo stesso regolamento n. 17 fosse contrario ai diritti fondamentali, in modo particolare alla convenzione europea.

Dai diritti fondamentali, così come la Corte ha dichiarato nella sentenza 14 maggio 1974 (citata), non derivano prerogative assolute. I diritti della difesa si esercitano nell'ambito del diritto comunitario e delle norme imperative di ordine pubblico da esso posto.

Nella citata sentenza 26 giugno 1980, ha ammesso che i diritti della difesa, sanciti dall'art. 6 della convenzione europea, si iscrivono principalmente nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali o amministrativi volti a far cessare un'infrazione o a dichiarare una contrarietà alla legge, proprio come i procedimenti di cui al regolamento n. 99/63. Essa ha del pari riconosciuto che il procedimento di accertamento di cui all'art. 14 del regolamento n. 17 ha una diversa finalità, in quanto è unicamente volto a permettere alla Commissione di raccogliere la necessaria documentazione. Considerazioni analoghe valgono per il procedimento di richiesta d'informazioni di cui all'art. 11.

Sia la Commissione sia la Repubblica francese ricordano che, secondo una costante giurisprudenza, la Commissione, pur essendo tenuta a rispettare le norme di garanzia procedurali contemplate dal diritto comunitario, non costituisce un «tribunale» ai sensi dell'art. 6 della convenzione europea.

#### IV — Risposte ai quesiti posti dalla Corte

1. Invitata a precisare quali siano, tra i quesiti posti dalla Commissione, quelli che implicano l'obbligo di confessare o denunciare un comportamento contrario all'art. 85 del trattato CEE, la *CdF Chimie SA*, divenuta nel frattempo *Orkem SA*, precisa che la controversia in oggetto solleva due questioni di principio: la prima è se la Commissione possa, fondandosi sull'art. 11 e senza aver previamente fornito il minimo dettaglio sulle prove e documenti in suo possesso, richiedere ad un'impresa di illustrarle tutti gli elementi di fatto relativi a comportamenti defi-

niti illeciti, che essa intende addebitare all'impresa medesima o ad altre imprese; la seconda questione consiste nel determinare se, in forza dell'art. 11 e dopo aver fatto presente di possedere prove dell'esistenza di riunioni considerate illecite, la Commissione possa chiedere all'impresa di cui trattasi di fornirle ragguagli sulle riunioni e rivelarle l'identità di altri eventuali partecipanti.

pato alle riunioni, peraltro non diversamente precise, e a rivelare il grado di responsabilità di ognuna. Il quesito 6 si propone di ottenere una descrizione completa e dettagliata delle attività considerate illecite nonché dei meccanismi di funzionamento delle riunioni, il che equivarrebbe ad obbligare l'impresa a confessare l'esistenza di attività in contrasto con l'art. 85, n. 1. Con il quesito 7, volto ad ottenere documenti relativi alle riunioni, la Commissione mira a procurarsi gli elementi di prova necessari, in particolare quelli che ancora le mancano.

La richiesta d'informazioni del 23 agosto 1987, con cui la Commissione ha informato la CdF Chimie EP, divenuta nel frattempo Norsolor, di possedere elementi di prova circa accordi illegali, costituisce in realtà una comunicazione degli addebiti. Stando così le cose, la decisione controversa equivale all'obbligo di dichiarare e denunciare un comportamento contrario all'art. 85.

I quesiti sub II riguardano la funzione dei prezzi obiettivo o prezzi minimi, oggetto delle riunioni. Senza fornire il minimo ragguaglio sui documenti in suo possesso, la Commissione, nel quesito 1, chiede all'impresa di indicare il contenuto di ogni iniziativa in materia di prezzi, obbligando in tal modo l'impresa a procedere per mezzo di confessioni e denunce. I quesiti 2, 3, 4 e 5, riguardanti i prezzi praticati, non implicano in se stessi l'obbligo di confessare, ma non possono considerarsi avulsi dal contesto generale degli altri quesiti.

I quesiti sub I riguardano le riunioni di produttori. La Commissione dichiara di possedere prove sulla partecipazione attiva delle imprese a tali riunioni e invita l'impresa, mediante detti quesiti, a comunicarle informazioni in merito. Con il quesito 1, relativo alla data e al luogo delle riunioni, la Commissione vuole ottenere conferma degli illeciti di cui asserisce aver conoscenza e/o degli elementi di prova aggiuntivi. I quesiti 2 e 3, obbligano l'impresa a dichiarare il numero delle riunioni a cui essa avrebbe partecipato e ad ammettere quindi il comportamento lesivo dell'art. 85. Con il quesito 4, la Commissione invita l'impresa ad indicare, per ogni riunione nota, i partecipanti senza precisare le riunioni in oggetto. Con il quesito 5, la Commissione invita l'impresa a denunciare le altre imprese che hanno parteci-

I quesiti sub III riguardano le quote, gli obiettivi o le percentuali assegnati ai produttori. Senza fornire alcuna indicazione sui documenti apparentemente in suo possesso, che provino che le riunioni avevano ad oggetto la ripartizione del mercato europeo, la Commissione, con il quesito 1, chiede la comunicazione delle modalità concernenti ogni sistema o metodo di quote o di obiettivi di vendita. Con il quesito 2, la Commissione obbliga l'impresa a darle conoscenza dei mezzi adottati per garantire il rispetto del sistema di obiettivi di vendita o di quote. Il quesito 3, relativo ad informazioni sui produttori e sulle vendite di PEBD comunicate dall'impresa ad altri produttori, ha del-

pari ad oggetto confessioni relative allo scambio di informazioni individualizzate nonché alla denuncia delle altre imprese che hanno partecipato alle pratiche illecite.

2. Invitata a fornire precisazioni circa gli elementi sulla base dei quali essa afferma che la CdF Chimie SA e la CdF Chimie EP SA costituiscono un'unica impresa, la *Commissione* fa presente come, al di là delle distinzioni di carattere giuridico-formale, emerge dall'organigramma della CdF Chimie che la realtà economica del gruppo è quella di un'unica impresa. All'epoca dei fatti della causa, la CdF Chimie era strutturata in cinque divisioni operative, ognuna delle quali si suddivideva in una o più società con distinta personalità giuridica. La divisione «petrolchimica» raggruppava, tra le altre, la società CdF Chimie EP; la divisione «specialità chimiche», la società Norsolor. Parallelamente a queste divisioni operative esistevano due direzioni funzionali, raggruppate nella società CdF Chimie SA.

La relazione di attività del 1985 prova che la ripartizione in distinte società è puramente formale e priva di ogni significato economico. Dal 1° gennaio 1988, l'organigramma della CdF Chimie è stato rimaneggiato, nel senso che la petrolchimica e le specialità chimiche sono state raggruppate in un'unica società, la Norsolor, controllata al 100% dalla CdF Chimie. Questa nuova società si struttura in una divisione «petrolchimica» e in una divisione «specialità chimiche» e raggruppa numerose società tra cui la CdF Chimie EP. Del pari, essa ha assorbito tutte le attività proprie della CdF Chimie SA. Nel corso di un'intervista concessa al mensile *Informations chimie*, del maggio 1988, il presidente-direttore generale del gruppo CdF Chimie ha sottolineato l'alto grado di centralizzazione e la profonda unità economica del gruppo stesso.

F. A. Schockweiler  
giudice relatore