n. 2891/77, l'intenzione di modificare i rapporti fra l'amministrazione ed il potere giudiziario. Si possono quindi far valere nei confronti della Commissione le norme che, nelle legislazioni nazionali di carattere penale, impediscono la comunicazione a determinate persone di atti del procedimento penale, in quanto le stesse restrizioni siano opponibili all'amministrazione nazionale.

Nella causa 267/78,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Giancarlo Olmi, direttore generale aggiunto del servizio giuridico, e dal sig. Gianluigi Campogrande, del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. Giorgio Gregori, del foro di Trento, e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità di agente, assistito dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

convenuta,

causa avente ad oggetto la dichiarazione che la Repubblica italiana è venuta meno ad obblighi impostile dagli artt. 5 del Trattato CEE e 14 del regolamento del Consiglio del 2 gennaio 1971, n. 2 (ora sostituito dall'art. 18 del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2891),

LA CORTE,

composta dai signori: A. O'Keeffe, presidente della Prima Sezione, facente funzione di presidente; A. Touffait, presidente della Seconda Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco e T. Koopmans, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni e i mezzi e gli argomenti delle parti si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

A — La normativa comunitaria da applicarsi

Con l'art. 2 della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità (GU n. L 94, pag. 19), sono stati attribuiti alle Comunità come risorse proprie i cosiddetti «prelievi agricoli», vale a dire i «prelievi, supplementi, importi supplementari o compensativi ... fissati ... sugli scambi con i paesi non membri ...».

Ai sensi dell'art. 6, n. 1, della stessa decisione, le risorse proprie alle Comunità «sono riscosse dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, che, se del caso, sono modificate a tal fine».

Il regolamento del Consiglio 2 gennaio 1971, n. 2, recante applicazione della decisione sopra menzionata (GU n. L 3, pag. 1), ora sostituito dal regolamento del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2891 (GU n. L 336, pag. 1), stabilisce, all'art. 2, n. 1, che

«... un diritto è accertato non appena il credito corrispondente è stato debitamente stabilito dal servizio o dall'organismo competente dello Stato membro».

L'art. 14 del regolamento n. 2/71 (sostituito dall'art. 18 del regolamento n. 2891/77) dispone che:

«1. Gli Stati membri procedono alle verifiche ed indagini relative all'accertamento e alla messa a disposizione delle risorse proprie. La Commissione esercita le sue competenze alle condizioni previste dal presente articolo.

2. In questo quadro, gli Stati membri:

— procedono ai controlli supplementari che la Commissione può loro chiedere con richiesta motivata;

— associano la Commissione, a sua richiesta, ai controlli da essa effettuati.

...»

Se quest'associazione ai controlli è attuata mediante la partecipazione degli agenti della Commissione alle verifiche effettuate dagli Stati membri, il regolamento del Consiglio 21 gennaio 1974, n. 165 (GU n. L 20, pag. 1) ne determina le condizioni d'intervento.

B — Gli antefatti

Nell'aprile 1976 la Commissione veniva a conoscenza di operazioni fraudolente effettuate nell'ambito degli scambi intercomunitari e relative a 6 000 tonnellate di burro proveniente da paesi terzi. In 248 viaggi la merce veniva trasportata in autocarro da un deposito di Rotterdam in Italia. Le spedizioni dal porto venivano effettuate regolarmente in regime di

transito comunitario esterno. I documenti relativi a questo regime (detto «T1») venivano tuttavia irregolarmente appurati, sia durante il viaggio, sia in Italia, mediante documenti di transito comunitario interno falsi o falsificati. Ciò permetteva di eludere considerevoli importi di prelievi agricoli.

Con lettera 26 luglio 1976, il sig. Cheysson informava il Rappresentante permanente italiano che le «informazioni» in possesso della Commissione giustificavano «una richiesta di controllo supplementare ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2/71». Si chiedeva non solo che l'Italia procedesse a tale controllo supplementare, ma altresì che la Commissione potesse associarvisi.

A tal fine veniva organizzato un incontro tra dipendenti della Commissione e dipendenti della Dogana italiana a Milano ed a Como. Da una lettera della Commissione in data 18 ottobre 1976 risulta che l'amministrazione centrale doganale italiana si era impegnata a:

— organizzare una riunione con la Guardia di Finanza, organo di polizia tributaria, e informare la Commissione del risultato della riunione stessa;

— condurre essa stessa indagini.

La Commissione sottolineava di essere:

«... molto interessata all'ulteriore sviluppo dell'indagine. Essa ritiene indispensabile, anche se non ha la possibilità materiale di associarvisi in permanenza, che il programma e il risultato delle indagini le siano comunicati ... Gli accertamenti fatti ... indurranno la Commissione a sollecitare dagli altri Stati membri interessati un'operazione di verifica analoga a quella richiesta all'Italia».

Con lettera 20 dicembre 1976, la Rappresentanza permanente italiana confermava i primi risultati delle indagini e indicava il probabile collegamento delle operazioni truffaldine di cui trattasi con alcune operazioni oggetto dal 1975 delle indagini della Guardia di Finanza in seguito ad una circostanza fortuita che aveva fatto presumere l'esistenza d'un vasto traffico illecito, cioè un incidente stradale in cui era coinvolto uno degli autocarri in questione. Si preannunciavano

«... ulteriori comunicazioni, tenendo presente tuttavia che per quanto riguarda gli aspetti connessi con ipotesi perseguibili penalmente, la loro cognizione definitiva resta comunque riservata alla competenza dell'Autorità giudiziaria».

Alla richiesta inoltrata il 24 gennaio 1977 dal Controllore finanziario della Commissione per l'organizzazione di un incontro tra i dipendenti della Commissione e la Guardia di Finanza, veniva risposto in questi termini:

«il richiesto incontro ... sembra esorbitare dall'ambito del controllo supplementare in oggetto».

Il 22 marzo 1977 una lettera della Commissione firmata dal sig. Tugendhat veniva indirizzata al Rappresentante permanente italiano. In essa si diceva:

«La Commissione desidera manifestarLe la sua insoddisfazione per questa risposta ... Ciò soprattutto se si tiene conto della reazione della stampa che si è occupata a più riprese di questo caso e di tanto in tanto pubblica informazioni dettagliate sui progressi compiuti dall'istruttoria penale ... [La Commissione] desidererebbe

conoscere i progressi compiuti per determinare la destinazione finale delle merci e l'eventuale stima dell'importo dei dazi doganali o dei prelievi evasi . . .».

In data 15 luglio 1977 la Rappresentanza permanente rispondeva che:

«Poiché appariva . . . che era in corso altra indagine presso l'Ufficio Istruzione di Torino, l'Amministrazione doganale italiana richiedeva . . . copia degli atti . . . [che le sono stati rifiutati] . . . essendo gli atti coperti dal segreto istruttorio».

La Rappresentanza permanente metteva ancora in dubbio che la richiesta della Commissione si situasse

«nel contesto della normativa in materia di risorse proprie, tenuto conto che in effetti nessuna "constatazione" in senso contabile-finanziario è possibile riscontrare negli atti amministrativi o di polizia finora compiuti».

Secondo le dogane italiane, sembrava dimostrato che la merce aveva lasciato l'Olanda munita di documenti T1 con l'indicazione «burro». Durante il tragitto, gli operatori sostituivano ai documenti T1 dei documenti T2 materialmente falsi e recanti l'indicazione di altre merci. L'esibizione dei falsi documenti T2, emessi — a quanto pare — dalla dogana di Roubaix, consentiva di non pagare i dazi d'importazione e di eludere i controlli alla frontiera italiana (Piemonte): sembra che 327 autocarri siano coinvolti in queste operazioni. I documenti di appuramento dei T1 così falsificati attestavano che lo sdoganamento era avvenuto in Como (Lombardia), in modo da fornire alle dogane olandesi la prova dell'uso dei certificati.

Le dogane italiane avrebbero segnalato fin dall'inizio delle indagini alle dogane olandesi che i documenti d'appuramento erano falsi. Le dogane olandesi non avrebbero mai dato risposta.

Dopo un nuovo passo rimasto senza esito, il 19 gennaio 1978, la Commissione poneva lo Stato italiano «in condizioni di presentare le sue osservazioni» ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, prima di emettere il parere motivato di cui alla norma citata.

Il Rappresentante permanente rispondeva in data 2 febbraio 1978, sostenendo che:

— gli impegni comunitari dell'Italia sono limitati alle attività di carattere amministrativo;

— i controlli ai quali può essere associata la Commissione riguardano solo l'accertamento e la messa a disposizione delle risorse proprie, non già la sussistenza dei fatti, la cosiddetta materialità dei fatti, che ancora non hanno dato luogo alla constatazione di risorse;

— tali accertamenti vanno effettuati secondo le regole ed entro i limiti segnati dal diritto interno;

— gli atti compiuti dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto ai sensi dell'art. 230 c.p.p.

A questa lettera erano allegati:

— la lettera con cui si comunicavano i fatti alle dogane olandesi;

— le due ordinanze del giudice istruttore di Torino con cui venivano respinte le richieste volte ad ottenere copie degli atti;

— la «Segnalazione di risultato di servizio» emessa in data 22 novembre 1976 dalla Guardia di Finanza. Da essa risulta che la Direzione delle dogane era a conoscenza a partire da questa data che 306 partite di burro erano state introdotte in Italia e che la polizia tributaria aveva richiesto al giudice istruttore l'emissione di decreti di sequestro nei confronti di 29 autocarri, dei quali 28 con targa straniera, e di mandati di cattura nei confronti di 10 persone, di cui 9 straniere, a carico delle quali sono stati ipotizzati diversi reati, incluso quelli di contrabbando. La dogana di Torino attribuiva al burro illecitamente introdotto un valore superiore ai 4,5 miliardi di lire e alle violazioni dei diritti di prelievo un valore superiore ai 10,3 miliardi di lire. Precisazioni relative ai presunti colpevoli e agli autocarri sequestrati erano fornite in un elenco allegato.

Il 20 aprile 1978 la Commissione inviava alla Repubblica italiana il parere motivato di cui all'art. 169 del Trattato CEE. Con questo parere si sottolineava in particolare il potere attribuito alla Commissione di effettuare dei controlli approfonditi anche in ordine ai «fatti generatori» dell'obbligo dei prelievi in funzione di una prevalenza del diritto comunitario rispetto a quello interno, nonché l'obbligo degli Stati membri di collaborare con ogni mezzo a loro disposizione al fine di dare corpo al diritto di controllo. In special modo la Commissione osservava che il segreto istruttorio non è senza limiti dal momento che le stesse norme interne aprono in esso più di una breccia. Pertanto, avendo un interesse diretto a causa del pregiudizio «direttamente» subito, la Commissione, anche senza costituirsi parte civile, doveva poter partecipare al processo penale in corso a Torino ed il Ministero delle Finanze italiano, costituitosi parte civile tramite l'Avvocatura dello Stato anche nell'interesse delle Comunità, doveva potersi procurare tutti gli atti e trasmetterli alla Commissione.

Con lettera 7 giugno 1978 la Rappresentanza permanente manifestava la propria disponibilità a trasmettere alla Commissione gli atti che il Ministero delle Finanze poteva legittimamente acquisire. La trasmissione aveva luogo a seguito di un incontro tra rappresentanti italiani e dipendenti della Commissione tenutasi a Roma il 21 luglio 1978.

La Commissione, con lettera 5 ottobre 1978, dichiarava la documentazione inviatale parziale ed insufficiente (non erano in particolare compresi nel fascicolo i documenti indicanti i capi di accusa per ciascun imputato) e chiedeva che fosse completata entro il 20 ottobre.

Il 7 novembre 1978 il Rappresentante permanente italiano comunicava che il giudice istruttore di Torino era in procinto di depositare in cancelleria tutti gli atti del procedimento che pertanto l'amministrazione italiana delle finanze poteva farsi trasmettere l'intero fascicolo processuale, essendo cessato il segreto istruttorio.

Il 16 dicembre 1978, l'amministrazione doganale italiana introduceva presso il giudice istruttore un'istanza in cui ripro-

duceva il contenuto della lettera della Commissione 5 ottobre 1978.

Con ordinanza 20 dicembre 1978, il giudice istruttore autorizzava solo l'estrazione di copia dei capi di imputazione, nella nuova formulazione del Procuratore della Repubblica. I documenti venivano spediti alla Commissione e sono allegati al controricorso.

La Commissione riceveva copia dei capi definitivi d'accusa per tutti gli imputati il 19 gennaio 1979.

Nel febbraio 1979, prima che il giudice istruttore chiudesse l'istruttoria, l'Avvocatura dello Stato prendeva conoscenza del rapporto definitivo di denunzia della Guardia di Finanza e della requisitoria del Pubblico Ministero. Questi ed altri documenti sono allegati alla controreplica.

Nel frattempo, il 21 dicembre 1978, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

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

II — Le conclusioni delle parti

La Commissione conclude che la Corte voglia:

a) dichiarare che la Repubblica italiana, rifiutando di associare la Commissione a controlli sull'accertamento e la messa a disposizione delle risorse proprie delle Comunità e di comunicarle i risultati acquisiti, è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 5 del Trattato CEE e 14 del regolamento del Consiglio 2 gennaio 1971, n. 2 (ora sostituito dall'art. 18 del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2891);

b) condannare la Repubblica italiana alle spese di causa.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

a) dare atto che i documenti prodotti col controricorso sono stati anch'essi trasmessi;

b) dichiarare che la Repubblica italiana non è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 5 del Trattato, 14 del regolamento del Consiglio 2/71 e 18 del regolamento del Consiglio n. 2891/77;

c) condannare la Commissione alle spese.

Nella controreplica, la Repubblica italiana conclude che la Corte voglia:

a) dare atto che sono stati portati a conoscenza della Commissione anche i documenti allegati alla controreplica;

b) dichiarare cessata la materia del contendere e/o

c) dichiarare comunque che la Repubblica italiana non è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 5 del Trattato, 14 del regolamento n. 2/71 e 18 del regolamento n. 2891/77 del Consiglio.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Nel ricorso la Commissione sottolinea anzitutto che il potere di controllo

attribuitole dal regolamento n. 2/71 ha lo scopo di metterla in grado di esercitare i compiti istituzionali contemplati dall'art. 155 del Trattato:

— controllare l'esatto e tempestivo adempimento da parte degli Stati membri degli obblighi principali che loro incombono in materia, quello cioè di accertare tutte le risorse dovute e quello di metterle a disposizione della Commissione nella loro integrità, nonché dell'obbligo strumentale di individuare tutti i fatti generatori di risorse proprie comunitarie che si sono verificati nel loro territorio e, conseguentemente, di esplicare un'attività di verifica e di indagine volta ad impedire ed a scoprire le eventuali evasioni;

— vigilare perché altre amministrazioni nazionali eventualmente competenti compiano gli atti necessari per assicurare la riscossione dei diritti;

— coordinare i controlli delle diverse amministrazioni nazionali implicate in una stessa indagine;

— trarre tempestivamente, dal meccanismo delle frodi, insegnamento per migliorare la normativa ed i metodi di vigilanza.

La Commissione fa presente che il suo potere di controllo si estende all'intera attività degli Stati. Ciò si evince:

— dalla lettera delle norme che disciplinano i controlli (v. art. 14 del regolamento n. 2/71): nessun limite è posto all'estensione di questi controlli, che vertono di conseguenza sull'intera attività di verifica e di indagine compiuta dallo Stato. A riprova di ciò sta l'ultimo numero dello stesso art. 14 che, a proposito degli agenti incaricati dalla Commissione di effettuare i controlli, precisa che dispongono di «poteri investigativi» e «che intervengono nel quadro delle *verifiche* previste dal presente articolo», utilizzando la stessa terminologia tanto per l'attività generale di vigilanza svolta dallo Stato che per l'attività di controllo demandata alla Commissione. D'altra parte, i «considerando» ed il dispositivo del regolamento n. 165/74 confermano che il potere della Commissione si estende all'intera attività svolta dallo Stato per individuare i fatti generatori del tributo e che esso concerne anche tutti gli atti ed i fatti che devono dar luogo alla riscossione di una risorsa propria e che si situano a monte dell'accertamento formale previsto dall'art. 2 del regolamento n. 2/71;

— dal sistema di ripartizione delle competenze fra Stati membri e Commissione e dalla finalità dell'attribuzione a quest'ultima del potere di controllo. Demandati a ciascuno degli Stati membri l'accertamento, la riscossione e la verifica delle risorse generate nell'ambito del suo territorio, alla Commissione è stato confermato il ruolo di garante degli interessi tanto della Comunità che dell'insieme degli Stati affidatole dall'art. 155 del Trattato.

Solo i controlli che si estendano dall'individuazione del fatto generatore fino

alla messa a disposizione delle risorse esatte permettono infatti alla Commissione di svolgere efficacemente e tempestivamente il proprio ruolo, coordinando la vigilanza e le verifiche dei diversi Stati membri allorché, come nel caso di specie, le operazioni irregolari vengono realizzate nell'ambito della competenza di più d'uno di essi, individuando a tempo le lacune del sistema, verificando costantemente l'idoneità delle disposizioni comunitarie a realizzare gli obiettivi perseguiti dal legislatore, prendendo infine tempestivamente l'iniziativa per il miglioramento di queste disposizioni e per il loro adattamento alla realtà delle pratiche messe in atto dagli operatori.

Nel regolamento n. 2/71 nulla è detto, in effetti, che escluda il controllo della Commissione dalle fasi che precedono l'accertamento o che seguono l'apertura di un procedimento penale. D'altra parte non sussiste alcuna ragione per escludere l'esercizio dei poteri di controllo da parte della Commissione a partire dal momento in cui un procedimento penale, che interviene necessariamente in tutti i casi di frode grave in materia di dazi doganali o di prelievi agricoli, viene iniziato. Ciò significherebbe eliminare ogni vigilanza a livello comunitario proprio nei casi più gravi che richiedono maggiore tempestività di intervento.

Inoltre, in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, il regolamento n. 2/71 ha l'effetto di rendere «ipso iure» inapplicabile qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, ivi comprese le norme del codice di procedura penale — qualora la contraddizione sussista effettivamente.

La Commissione richiama l'attenzione sull'infondatezza del principio secondo cui l'esistenza di norme interne che sanciscono il segreto degli atti di polizia giudiziaria e dell'attività istruttoria consente allo Stato italiano di non dare le informazioni richieste dalla Commissione in ottemperanza ai suoi poteri di controllo.

Dall'art. 223 del Trattato si deduce che il limite che ciascuno Stato membro può opporre per sottrarsi all'obbligo comunitario di collaborazione e rifiutarsi di fornire le informazioni richieste dagli organi della Comunità, nel caso di specie della Commissione, è rappresentato da quelle informazioni che potrebbero, una volta divulgate, essere di pregiudizio agli interessi essenziali della sicurezza. Fra queste non possono annoverarsi le notizie processuali coperte da segreto istruttorio (v. legge italiana 24 ottobre 1977, n. 303 — Istituzione e ordinamento del Servizio per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato).

Secondo la Commissione il segreto istruttorio rappresenta, nell'ordinamento processuale penale italiano, l'espressione più tangibile dell'impianto rigidamente inquisitorio del codice vigente. Lo scopo specifico cui esso adempie è quello di consentire agli organi inquirenti di acquisire, senza interferenze esterne e nel miglior modo possibile, tutti gli *elementi di prova*, nonché di accedere a tutte le *fonti di prova* che si rendessero disponibili durante le indagini sulla fondatezza di una notizia di reato.

La Commissione ritiene tuttavia che se le autorità italiane avessero trasmesso tutti gli atti ed i documenti relativi ai procedimenti penali apertisi in Italia per i fatti di reato i cui elementi costitutivi coincidono

con quelli di evasione delle risorse della Comunità, non sarebbero venuti meno gli scopi per i quali sono vigenti talune norme interne che mettono sotto segreto taluni atti del procedimento penale.

D'altra parte, l'obbligo di collaborazione con gli organi della Comunità (avente la sua base normativa nell'art. 5 del Trattato CEE e nel Regolamento 2/71) si sarebbe coordinato con il dovere di segretezza imposto dalle norme interne tanto rispetto alle parti ed ai soggetti interni dello Stato membro per i quali vigeva per norma interna il segreto, quanto verso altri Stati o soggetti stranieri. Dal momento che il segreto professionale è garantito dall'art. 214 del Trattato e dall'art. 5 del regolamento n. 165/74, il fatto di fornire alla Commissione le informazioni da essa richieste nell'interesse comune alla riscossione delle risorse proprie è dunque compatibile con lo stesso sistema italiano.

La Commissione sostiene che se lo Stato italiano potesse trincerarsi dietro lo scudo del segreto istruttorio, per non ottemperare agli obblighi comunitari, si verrebbe a creare una situazione di palese squilibrio tra gli Stati membri della Comunità. In alcuni Stati membri vigono infatti sistemi processuali che rifiutano il principio inquisitorio in favore del principio accusatorio o di alcune sue istanze di rilevante interesse. D'altra parte, nella prassi giudiziaria italiana, la fase istruttoria ha grande durata e certo si rivela normalmente assai più lunga di quanto avviene negli altri ordinamenti europei.

La Commissione rileva che l'eventuale sentenza di assoluzione degli imputati avrebbe per l'Amministrazione italiana — ed indirettamente per la Comunità — autorità di cosa giudicata: ne deriverebbe una preclusione o un vincolo negativo da cosa giudicata in ordine all'azione civile da reato, che non potrebbe più essere proposta, proseguita o riproposta davanti al giudice civile o amministrativo. Ora, non è ammissibile che la Comunità subisca un pregiudizio solo perché il sistema processuale interno dei singoli Stati membri è congegnato in modo da consentire insidie di tal fatta. La Comunità, in altre parole, non poteva essere considerata una «parte» in senso stretto, bensì un soggetto di diritto interessato, al pari dello Stato italiano, ad avere accesso a qualsiasi atto del procedimento penale apertosi in Italia. Questo fatto avrebbe dovuto stimolare e consentire quanto meno un'interpretazione «estensiva» dei poteri della parte civile, per adeguare gli schemi del diritto interno alle riconosciute ragioni del soggetto sovranazionale.

Secondo la Commissione, vi è un'altra prospettiva che, nel caso di specie, ha finito per prevalere, se non altro come ripiego necessario. La Comunità avrebbe potuto «prendere legittimamente conoscenza degli atti e dei fatti conosciuti dalla pubblica Amministrazione italiana non già in quanto collaboratrice del giudice, ma in veste di parte privata nel processo penale». Da questo punto di vista, il Ministero delle Finanze italiano avrebbe potuto procurarsi copia di tutti gli atti di istruzione probatoria dei procedimenti penali di Torino e Como, eccezion fatta per i verbali degli esami testimoniali e per quelli relativi a confronti tra testimoni; una volta venuta legittimamente in possesso di tali atti, avrebbe dovuto trasmetterli alla Commissione; il che

non è stato fatto che tardivamente e parzialmente. Il Ministero delle Finanze avrebbe dovuto inoltre sollecitare il rilascio di copia di tutti i mandati di comparizione al fine di acquisire i termini esatti e chiari delle imputazioni elevate a carico degli imputati. Infine, quale parte interessata al processo, l'Amministrazione finanziaria avrebbe potuto realizzare meglio e più compiutamente l'obbligo comunitario se avesse richiesto che le informazioni da fornire alle parti interessate con l'avviso di procedimento fossero anche quelle desumibili dall'art 6, n. 3, lett. a) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo («natura» e «cause» dell'accusa rivolta agli imputati).

Per quanto riguarda le indagini effettuate prima dell'intervento del Giudice penale ed alle quali la Commissione aveva già mostrato il proprio interesse, quest'ultima rileva che il passaggio dalla fase amministrativa a quella giudiziaria non è né improvviso né casuale. Il processo penale, in casi siffatti, viene avviato da un «rapporto» della Guardia di Finanza che, a conclusione dell'indagine amministrativa, accerta l'esistenza di un reato. Ebbene, se l'Amministrazione italiana conosceva gli ostacoli che l'apertura del procedimento penale avrebbe creato alla necessaria informativa della Comunità, sarebbe stato corretto ed apprezzabile — in ossequio ad un bene inteso spirito di collaborazione — che avesse messo a disposizione della Comunità gli elementi fattuali raccolti, prima della stesura del «rapporto» e del conseguente intervento del magistrato penale e del segreto istruttorio.

La Commissione ne trae la conclusione che lo Stato italiano non ha prestato una collaborazione completa e proficua al legittimo interesse della Commissione di svolgere un'indagine attenta sui gravi fatti di elusione dei prelievi denunciati nella parte narrativa. Le ragioni addotte per giustificare tale comportamento sono infondate.

B — Nel controricorso, la Repubblica italiana ribatte in questi termini agli addebiti fattile dalla Commissione:

— gli organi amministrativi italiani, erano estranei alle indagini svolte dalla Guardia di Finanza, non vi potevano partecipare né potevano aver conoscenza dei risultati di esse. Nella seconda fase, quella di pendenza dell'istruttoria penale, gli organi amministrativi italiani non avevano potuto inviare alla Commissione gli atti dell'istruttoria medesima (ed in particolare i verbali di accertamento definitivo della Guardia di Finanza), perché sussisteva il vincolo del segreto istruttorio;

— una copia degli atti di accusa era stata inviata alla Commissione sicché sul punto è cessata la materia del contendere. Per quel che riguarda le informazioni sulle azioni intraprese a seguito delle risultanze degli interrogatori disposti su rogatorie del giudice istruttore di Torino e le informazioni che possono chiarire i ruoli svolti dalle persone fisiche o giuridiche olandesi, tedesche, francesi, belghe e svizzere nell'insieme delle operazioni delittuose, esse non sono state fornite dagli organi amministrativi italiani per l'esclusiva ragione che questi non ne erano in possesso;

— quanto all'addebito mosso all'amministrazione italiana di non aver chiesto copia dei mandati di comparizione degli imputati e di non aver

preteso dal Giudice che nell'avviso di procedimento, con il quale è stata data comunicazione del processo pendente fossero indicati maggiori elementi e più precisamente la «natura» e le «cause» dell'accusa rivolta agli imputati, il Governo italiano fa presente che la prima fase del processo, quella istruttoria, riguarda solo la raccolta preliminare delle prove per stabilire se l'imputato debba o non debba essere rinviato a giudizio e che le richieste della Commissione non potevano dunque essere materialmente e giuridicamente soddisfatte dall'amministrazione doganale italiana.

La Repubblica italiana è del parere che la Commissione, prendendo a pretesto la presente vicenda, voglia più definire in astratto l'ampiezza dei propri poteri, che non risolvere i problemi della fattispecie concreta.

Essa ricorda la sentenza della Corte 5 maggio 1977 nella causa 110/76 (Pretore di Cento c/ Ignoti, *Racc.* 1977, pag. 851) in cui si afferma che «nell'attuale stadio di sviluppo del diritto comunitario, solo gli Stati membri e i loro organi sono legittimati ad agire dinanzi ai giudici nazionali per chiedere il pagamento delle entrate comunitarie che costituiscono risorse proprie», disattendendo le conclusioni della Commissione secondo la quale «il giudice nazionale è tenuto a dare comunicazione alla Comunità dell'inizio del procedimento penale per contrabbando doganale, se le disposizioni di diritto interno gli impongono di dare tale comunicazione non solo alle parti legittimate ad agire in via principale contro l'imputato ma anche alle parti il cui interesse potrebbe giustificare un intervento in causa, qualora la possibilità di intervenire in quello specifico tipo di processo sia prevista dal diritto nazionale».

Le norme comunitarie dispongono che prima il servizio o organismo competente dello Stato «stabilisca» il credito; una volta «stabilito» il credito, il diritto si intende accertato (art. 2 del regolamento); solo a partire da questo momento la Commissione può esercitare il suo controllo, che naturalmente potrà investire anche le fasi precedenti, compresa quella dell'accertamento dei fatti. Questa interpretazione circa il campo di applicazione dei controlli della Commissione scaturisce specificamente, oltre che dalla logica del sistema, anche:

— dal raffronto tra quanto dispongono rispettivamente il n. 1 e il n. 2 dell'art. 14 del regolamento n. 2/71: mentre nel primo si dice che «gli Stati membri procedono alle verifiche ed indagini relative all'accertamento», con chiaro riferimento anche all'attività di accertamento dei fatti, per l'attività della Commissione nel n. 2 si parla solo di «controlli», con un'espressione limitativa che evidenzia chiaramente l'esaurimento dell'anteriore fase di accertamento.

— dal richiamo, contenuto nell'art. 2 del regolamento n. 165/74, alla definizione di accertamento di cui al regolamento n. 2/71;

— dall'ultimo comma dell'art. 14, n. 2, del regolamento n. 2/71, laddove si parla di «disposizione dei documenti

giustificativi di cui all'art. 3, che presuppone l'esaurimento della fase in cui il credito è "stabilito", di competenza esclusiva di ciascuno Stato membro»,

— dalla salvezza dei «controlli effettuati dagli Stati membri in conformità delle loro disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative», di cui all'art. 14, n. 3 a) del regolamento n. 2/71, il che presuppone una diversità tra verifica della materialità dei fatti e controllo (cfr. anche l'ultimo considerando del regolamento n. 165/74);

— dalla distinzione che l'art. 4 del regolamento n. 163/74 fa tra «organismi (statali) responsabili dell'accertamento e della messa a disposizione» e «autorità (statali) incaricate dei contratti in materia»,

— dallo stesso art. 4, n. 2, lett. a), per il quale i controlli riguardano «l'accertamento sulla base degli elementi disponibili presso i servizi nazionali», ciò implica che la raccolta degli «elementi» è una fase che precede il controllo sugli atti di constatazione delle risorse proprie;

— dalla nuova formulazione dell'art. 1 del regolamento n. 2891/77, il quale precisa ora che «le risorse ... sono accettate dagli Stati membri ... e sono messe a disposizione della Commissione e controllate nelle condizioni previste dal presente regolamento», dove si evidenzia ancora una volta che il controllo segue la definizione della fase di accertamento.

Gli stessi servizi della Commissione, del resto, in un documento, sia pure interno, ma non per questo meno significativo (Vademecum del controllo delle risorse proprie tranne IVA, del giugno 1978, redatto a cura della Direzione generale dei bilanci), precisano che:

— «è opportuno verificare per ogni risorsa che tutti gli elementi generatori della risorsa corrispondente siano stati sottoposti ad accertamento, non appena la somma dovuta è stata debitamente stabilita».

— «il controllo associato mira essenzialmente ad accertare, attraverso i documenti giustificativi conservati dagli Stati membri — che le procedure della serie risorse proprie adottate dalle amministrazioni e dagli organismi degli Stati membri comportino una determinazione dell'entrata conforme al diritto comunitario; — che l'applicazione di tali procedure da parte dei servizi nazionali, in conformità con le disposizioni in vigore, comporti effettivamente una determinazione delle entrate comunitarie regolare e conforme al diritto comunitario; ... l'esame delle procedure avviene sulla base dei documenti giustificativi ...»

Nel caso di specie, dunque, la Commissione non poteva e non può ancora esercitare il potere di controllo associato non essendo stato il credito ancora «stabilito» dall'amministrazione doganale italiana (la quale, nell'attuale fase, non ha ancora gli elementi per liquidare i diritti e perseguire i debitori). Non può, quindi, parlarsi d'inadempienza della Repubblica italiana.

La limitazione dei poteri di controllo della Commissione all'attività amministrativa degli Stati membri risulta dalle norme comunitarie, le quali premettono che i controlli sono innanzitutto di competenza diretta degli Stati. Sono gli Stati che «associano» la Commissione (a sua richiesta) e che «procedono» (sempre a richiesta della Commissione) a controlli supplementari. Il controllo è eseguito dal servizio nazionale (art. 2, prima parte, regolamento n. 165/74), con l'eventuale associazione della Commissione, sui servizi e organismi (nazionali) responsabili dell'accertamento e della messa a disposizione delle risorse proprie (art. 4 stesso regolamento). La Comunità è dunque associata solo al controllo sui servizi amministrativi esercitato da altri servizi amministrativi, che la Commissione può essere chiamata ad integrare. Non può quindi la Commissione ingerirsi in alcun modo nell'attività giurisdizionale (alla quale restano estranei anche i servizi amministrativi di controllo degli Stati membri, che non possono perciò associare la Comunità ad attività da cui essi stessi sono esclusi), attraverso addirittura un controllo dell'attività istruttoria del giudice penale. Il controllo della Commissione potrà intervenire (in associazione agli organi amministrativi nazionali) solo nella fase successiva, allorché cioè, conclusasi l'indagine penale, si tratterà di accertare, sulla base delle risultanze di quell'indagine, le risorse proprie e di metterle a disposizione della Commissione. Assolutamente inaccettabile è dunque il principio per cui il giudice penale sarebbe tenuto ad associare la Commissione, come collaboratrice, alla sua attività istruttoria.

Egualmente destituita di fondamento è la tesi subordinata della Commissione per la quale il controllo sarebbe sempre eseguito a livello amministrativo, solo che né all'amministrazione nazionale né ai servizi comunitari che vi si associano sarebbero opponibili quelle norme nazionali che possano in qualche modo limitare la conoscenza da parte della Commissione delle indagini in corso relative all'accertamento dei fatti materiali da cui può scaturire l'accertamento di risorse proprie. Le norme comunitarie, in effetti, precisano che l'accertamento delle risorse proprie deve essere fatto a cura degli Stati membri «in conformità delle loro disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative», e intendono dunque garantire in ogni caso la sovranità degli Stati membri nell'esercizio delle loro funzioni. Non si pone pertanto un problema di preminenza del diritto comunitario.

Dal segreto istruttorio non derivano affatto le incompatibilità con il Trattato né le conseguenze negative di cui la Commissione ha parlato:

— non v'é alcuna incompatibilità con l'art. 223 del Trattato, perché il segreto istruttorio non implica il rifiuto di informazioni da parte di uno Stato membro, bensì il differimento dell'acquisizione di notizie ad un momento successivo, in cui sarà possibile accedere alle informazioni stesse;

— non v'é affatto una limitazione del diritto di difesa delle parti perché il segreto istruttorio copre solo una fase del processo penale e viene a cessare prima ancora della conclusione dell'istruttoria;

— perché l'eventuale provvedimento conclusivo di assoluzione del giudice

istruttore non solo è impugnabile, ma ammette anche la riapertura dell' istruttoria per sopravvenienza di nuove prove e non assume autorità di cosa giudicata nei giudizi civili e penali.

Per quel che riguarda l'allusione della Commissione all'interpretazione estensiva dei «poteri della parte civile» che il giudice italiano avrebbe dovuto adottare, la Repubblica italiana ricorda che sono stati forniti alla Commissione tutti i dati che è stato possibile acquisire compatibilmente con le norme attualmente esistenti sul segreto istruttorio.

La Repubblica italiana ne conclude che:

— l'amministrazione doganale italiana ha comunicato finora alla Commissione tutti gli elementi rilevanti di cui è venuta in possesso nello svolgimento delle indagini amministrative relative alla vicenda e tutti i dati rilevanti che le è stato possibile acquisire nella sua veste di parte civile nel processo penale in corso;

— essa comunicherà, come già più volte precisato, tutti gli altri dati e notizie che acquisirà, in particolare al momento del deposito degli atti da parte del giudice istruttore, il che consentirà l'esame alfine completo e non parziale, di tutta la vicenda;

— questo atteggiamento dell'amministrazione italiana è tangibile manifestazione della volontà di fornire la più ampia collaborazione possibile, anche al di là di quelli che possano essere i limiti dei doveri imposti dalle norme comunitarie.

In allegato alla controreplica la Repubblica italiana produce in copia l'istanza dell'Avvocatura dello Stato di Torino al giudice istruttore in data 16 dicembre 1978 e l'ordinanza del giudice istruttore in data 20 dicembre 1978.

C — Nella replica la Commissione rileva anzitutto di non aver ancora ricevuto né la nota della Guardia di Finanza del 10 dicembre 1975, né la comunicazione della Guardia di Finanza della Dogana di Torino, né l'atto redatto dalla Dogana di Torino in ordine alla valutazione dei tributi evasi, né i «chiarimenti» sulle persone ed i mezzi implicati nel contrabbando contenuti nell'allegato alla «Segnalazione».

Secondo la Commissione, se il controllo fosse svuotato del suo contenuto, come avverrebbe se si seguisse la tesi italiana, la concentrazione dei poteri operativi nei singoli Stati membri non si giustificherebbe più. Non è infatti ammissibile un sistema in cui il vero creditore non soltanto deve ricorrere ad altri per riscuotere il suo credito, ma non può nemmeno esercitare un controllo sul loro operato. I poteri di controllo attribuiti alla Commissione, costituendo, come si è detto, il complemento logico dell'obbligo di esazione di tutte le risorse proprie imposto agli Stati e delle correlative loro responsabilità, deveno necessariamente estendersi fin dove si estendono queste ultime. Sembra quindi difficilmente contestabile che la Commissione debba controllare non solo l'esazione delle risorse proprie, ma anche quella delle risorse che avrebbero dovuto essere accertate e non lo sono state, risalendo così fino al cosiddetto fatto generatore.

Il controllo della Commissione non ha direttamente per oggetto l'attività dei debitori del tributo. Esso verte invece sull'attività di esazione degli Stati, cioè sulle «verifiche ed indagini relative all'accertamento ed alla messa a disposizione delle risorse proprie», che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare e nel cui ambito, in forza dell'art. 14 del regolamento n. 2/71, esso si inserisce.

L'interpretazione restrittiva dei poteri di controllo della Commissione formulata nel controricorso appare quindi priva di riscontro nel testo della normativa:

— i controlli cui la Commissione può essere associata sono tutti quelli che lo Stato membro può effettuare in forza della legislazione nazionale per adempiere correttamente alle obbligazioni impostegli dalla normativa comunitaria, prima fra tutte l'accertamento di tutte le risorse proprie dovute;

— la formula «relative all'accertamento» di cui all'art. 14 del regolamento n. 2/71 è stata chiarita dal regolamento n. 165/74 come relativa a «controlli necessari per l'accertamento» portanti fra l'altro sulla «conformità delle operazioni di accertamento (. . .) alle norme comunitarie fissate dalla decisione del 21 aprile 1970»;

— la formula di cui all'art. 2 di quest'ultimo regolamento («"così" come l'accertamento e la messa a disposizione sono previsti nel regolamento n. 2/71») non significa affatto, né letteralmente né, a maggior ragione, in questo contesto, «allorché l'accertamento è stato effettuato», ma «così» come va effettuato ai sensi del regolamento n. 2/71»,

— quanto alla seconda parte dell'art. 14, n. 2, del regolamento n. 2/71, essa non stabilisce nulla più che l'obbligo per gli Stati membri di tenere a disposizione, in occasione dei controlli da parte della Commissione, «i documenti giustificativi di cui all'art. 3», ma, da un lato, l'art. 3 non sembra doversi leggere come riferentesi necessariamente ad un accertamento già effettuato, dall'altro — e soprattutto — l'art. 14, n. 2, non limita affatto a questi documenti i poteri di controllo della Commissione;

— l'argomento tratto dall'art. 4 del regolamento n. 165/74, dal canto suo, prova come debbano collaborare con la Commissione all'espletamento dei controlli da parte di quest'ultima tanto le autorità nazionali incaricate dei controlli, quanto tutti gli altri uffici, enti ed autorità che hanno comunque responsabilità in ordine all'accertamento;

— l'argomento tratto dall'art. 4, n. 2, lett. a) è destituito di fondamento: i controlli hanno ad oggetto tanto «l'accertamento sulla base degli elementi disponibili presso i servizi nazionali», quanto «la conformità delle operazioni di accertamento» alle norme comunitarie, quanto infine «l'esistenza dei documenti giustificativi (. . .) e la loro concordanza con le operazioni di cui sopra»,

— in ordine al «Vademecum del controllo delle risorse proprie» la frase riportata nel controricorso è stata estratta da un contesto che afferma

esattamente il contrario di quanto sostenuto dalla Repubblica italiana;

— infine, nessun significato limitativo è da attribuirsi alla nuova formulazione dell'art. 1 del regolamento n. 2891/77.

Quanto all'estensione dei propri poteri di controllo, la Commissione aggiunge che:

— la Repubblica italiana ha accettato di effettuare controlli associati e complementari proprio sui fatti che sono all'origine della presente causa e che — a suo dire — non avevano ancora dato luogo all'accertamento contabile delle risorse proprie. Il che è totalmente in contraddizione con la tesi che essa oggi sostiene;

— è pratica costante (e mai contestata) della Commissione di effettuare in tutti gli Stati membri controlli su operazioni che non hanno ancora dato luogo all'accertamento contabile;

— è vero che al momento dell'approvazione del regolamento n. 165/74 fu dichiarato che i controlli della Commissione non possono riguardare le procedure nazionali di lotta contro le frodi, ma ciò fu possibile proprio perché il regolamento n. 165/74, cui la limitazione si riferiva, concerneva soltanto l'invio negli Stati membri di agenti delegati e si è ritenuto che una completa informazione della Commissione da parte degli Stati, quale prevista dall'art. 14 del regolamento n. 2/71, avrebbe permesso di evitare l'invio di agenti sul posto in situazioni particolarmente delicate.

La Commissione precisa che, nel caso di specie, essa non ha voluto controllare l'attività svolta dalla magistratura nell'esame degli aspetti penali delle fattispecie delittuose. D'altra parte, l'esame del comportamento dell'amministrazione finanziaria italiana pare provare come essa soltanto sia responsabile dell'infrazione (di cui peraltro risponde lo Stato membro nella sua entità unitaria): l'argomento del segreto istruttorio e dell'atteggiamento del giudice altro non sembra essere stato che un alibi per coprire e per protrarre la linea ostruzionistica messa in atto fin dall'inizio.

A sostegno di quesa affermazione, la Commissione esamina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative italiane in materia di accertamento delle violazioni doganali da cui deduce che:

— l'Amministrazione delle finanze italiane aveva o doveva avere fin dall'inizio, in forza delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, piena conoscenza di quanto esposto dalla Guardia di Finanza all'autorità giudiziaria ed aveva inoltre la facoltà, in forza delle Istruzioni ministeriali, di redigere note e formulare osservazioni atte a favorire, oltreché un'obiettiva applicazione della legge, un'equa e giusta tutela degli interessi finanziari lesi dalla violazione doganale;

— la Repubblica italiana non può evidentemente invocare il fatto — ipotetico o reale — che un corpo dello Stato non abbia eventualmente adempiuto in maniera corretta e tempestiva gli obblighi che gli incombevano, tacendo all'amministrazione finanziaria quanto questa doveva sapere;

— la Dogana di Torino ha avuto conoscenza di tutti gli elementi che le hanno permesso di stimare le qualità, la quantità ed il valore delle merci che la Guardia di Finanza ha accertato essere state sottratte al pagamento dei prelievi e di determinare l'ammontare dei diritti dovuti. La Commissione nota, in primo luogo, che per il reato di contrabbando la pena pecuniaria è stabilita in funzione dei diritti evasi, per cui l'eventuale sentenza può avere forza di giudicato anche in relazione all'ammontare preciso di questi diritti. D'altro canto, la valutazione esatta di questi ultimi è di particolare importanza fin dall'inizio del procedimento, perché è in base ad essa che il pubblico ministero, in virtù degli artt. 616 e segg. c.p.p., può fondatamente adottare, a partire dal primo atto del procedimento, le misure di ipoteca legale e di sequestro conservativo sui beni dell'imputato a garanzia delle somme che saranno da questi dovute. Di qui l'interesse particolare della Comunità a controllare la valutazione tecnica dei diritti evasi, effettuata dall'Amministrazione finanziaria nazionale, non solo prima che vengano definitivamente contestati i capi di imputazione — pregiudicando così il limite dell'accertamento definitivo anche da parte del Giudice — ma il più presto possibile, in vista di un tempestivo ed efficace ricorso da parte degli organi dello Stato agli istituti che la legge nazionale offre a garanzia per i diritti evasi;

— l'amministrazione doganale, non appena ricevute dalla Guardia di Finanza le informazioni che le permettono di classificare la merce e di determinare i tributi, valuta l'insieme delle informazioni di cui dispone per decidere circa l'opportunità di procedere subito in via amministrativa per la riscossione dei tributi evasi (nei limiti, ovviamente, di quanto accertato e con riserva di rimborso o di conguaglio secondo l'esito del processo penale) o di attendere la conclusione del giudizio penale. Si tratta di una valutazione particolarmente importante perché attraverso il procedimento coattivo di riscossione amministrativa possono rapidamente colpirsi, assoggettandoli quanto meno ad un vincolo di garanzia, i beni dei responsabili del tributo diversi dagli imputati, contro i quali non è possibile adottare misure di ipoteca legale o di sequestro penale. L'interesse della Comunità, e per essa della Commissione, a controllare in tempo utile l'uso fatto dall'Amministrazione doganale di questa facoltà sembra innegabile.

Per quel che concerne la portata e i limiti del segreto istruttorio, la Commissione aggiunge che il rapporto che esso deve avere al fine di accertare anche i fatti produttivi dell'obbligo dei prelievi non è con questo o quell'organo, con questa o quell'amministrazione dello Stato, ma con lo Stato in quanto tale; non si vede, quindi, come si possa sostenere che i rapporti debbano essere tenuti solo con l'amministrazione doganale italiana e non invece direttamente con l'autorità giudiziaria italiana.

D'altra parte, nelle indagini di ogni tipo, è importante per la Commissione, conoscere presto ed in modo completo: differire l'acquisizione di taluni dati impor-

tanti ad un momento ben lontano da quello dei fatti illeciti significa venire in possesso di elementi del tutto inutili.

Quanto all'osservazione secondo cui il segreto istruttorio non avrebbe potuto pregiudicare gli interessi delle parti in causa in quanto «copre solo una fase del processo penale», la Commissione sottolinea che le indagini preistruttorie ed istruttorie presentano un'importanza essenziale per il successivo articolarsi di tutto il procedimento penale e che, inoltre, dai risultati di prova determinanti e costituenti la parte più cospicua degli elementi probatori essenziali al fine del decidere, vale a dire le testimonianze ed i documenti sequestrati, le «parti» in senso stretto sono escluse fino alla chiusura dell'istruzione con il deposito degli atti in cancelleria. Infine all'osservazione secondo cui dall'eventuale sentenza di assoluzione da parte del giudice istruttore non deriva alcuna preclusione per la parte civile, la Commissione ribatte che difficilmente in dibattimento emergono nuove prove o nuove prospettive di indagine e che pertanto l'istruttoria condiziona l'intero processo.

D — Nella controreplica, la Repubblica italiana rende innanzitutto noto che gli atti e i documenti del processo penale sono stati depositati nella cancelleria del Tribunale di Torino. Spetta ora al giudice istruttore emettere il provvedimento conclusivo dell'istruttoria, e cioè ordinanza di rinvio a giudizio per le persone nei confronti delle quali riterrà che vi siano sufficienti prove a carico e sentenza di proscioglimento negli altri casi. In attesa del deposito del provvedimento del giudice istruttore, l'Avvocatura dello Stato, ha preso visione degli atti penali ed ha chiesto copia di quelli ritenuti più significativi, e cioè: il rapporto definitivo di denunzia della Guardia di Finanza di Torino e la requisitoria del Pubblico ministero. Una copia di questi documenti è stata inviata alla Commissione ed è allegata alla controreplica. Essendo cessata del tutto la materia del contendere, la Repubblica italiana invita la Commissione a recedere dal ricorso proposto.

La Repubblica italiana espone nuovamente i fatti che a suo parere dimostrano con evidenza che, lungi dall'adottare un atteggiamento omissivo ed ostruzionistico, l'Amministrazione italiana ha offerto alla Commissione tutti gli elementi di cui via via era venuta in possesso «mostrando una disponibilità assoluta al di là di quanto le fosse imposto dalle norme comunitarie e nazionali».

La Repubblica italiana contesta gli argomenti addotti nella replica:

— il controllo della Commissione va esercitato correttamente a posteriori e non nella fase delle indagini, perché verrebbe a tradursi quasi in un potere di direzione di queste;

— l'accertamento definitivo è anche quello conclusosi negativamente, e quindi a maggior ragione la Commissione può chiedere perché non sia stato fatto un accertamento. Quel che non è possibile è l'ingerenza nella fase delle indagini: del resto in questa fase non vale constatare eventuali omissioni o deficienze, perché esse

possono assumere rilevanza ai fini della reponsabilità solo nel momento finale, cioè ad accertamento concluso;

— il «Vademecum delle risorse proprie» della Commissione dà ragione alla tesi sostenuta dalla Repubblica italiana.

Per quel che concerne l'«oggetto» del controllo, la Repubblica italiana esclude che il Giudice possa essere considerato un servizio o un organismo responsabile dell'accertamento delle risorse proprie, oggetto oltretutto della comunicazione di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2/71. Di fronte all'evidente disposto dell'art. 3, lett. a.), del regolamento n. 165/74 (dove si parla di «funzionari» degli Stati membri, fra i quali certamente non possono essere compresi i giudici), si è costretti ad ammettere che un qualche limite al controllo della Commissione effettivamente esiste. In nessun ordinamento giuridico è ammissibile un controllo di organi amministrativi sull'attività giurisdizionale.

È ormai chiarito che l'unico documento, di effettiva rilevanza, proveniente dalla Guardia di Finanza, che l'amministrazione non ha inviato alla Commissione, e cioè il rapporto definitivo del 16 ottobre 1976, allegato alla controreplica, non fu mai inviato all'amministrazione finanziaria né fu da essa mai conosciuto prima d'ora. Ciò può dedursi dal fatto che la Guardia di Finanza non è tenuta a trasmettere alla dogana quei verbali che riguardano oltre che violazioni doganali anche reati di ben diversa natura, in quanto, finché si tratta di violazioni prettamente doganali, la tutela degli interessi dell'Erario è praticamente esclusiva, sicché il verbale può essere trasmesso alla Dogana per l'immediata integrazione con quelle notizie tecniche che serviranno poi al momento della determinazione della pena (essenzialmente proporzionale ai tributi evasi); quando, viceversa, alle violazioni doganali si aggiungono altri gravi reati, l'interesse prevalente si sposta e le esigenze della tutela degli interessi tributari va contemperata con quella dell'accertamento rigoroso di tutti i reati concorrenti, sicché ben può attendersi qualche tempo (la fine dell'istruttoria) per avere i dati integrativi della Dogana per il calcolo delle pene. Le norme nazionali sono state, dunque, correttamente applicate.

Quanto alla pretesa di acquisire dati invitando il Giudice a inviare avvisi di procedimento più dettagliati, la Repubblica italiana ribadisce che l'avviso di procedimento alla parte che potrebbe avere interesse a costituirsi parte civile è una comunicazione sommaria con cui si porta a conoscenza del possibile interessato la pendenza del processo, ma non un atto nel quale sono esposti, come vorrebbe la Commissione, «i contenuti del rapporto trasmesso all'autorità giudiziaria dalla Guardia di Finanza»: non si comprenderebbe altrimenti a che cosa servirebbe il segreto istruttorio.

Per quel che riguarda tale segreto, la Commissione accetta le conclusioni secondo le quali le norme nazionali sul segreto istruttorio, in quanto opponibili al servizio nazionale competente per l'accertamento delle risorse proprie, sono

anche opponibili alla Commissione, ma solo alla condizione che si parta dal presupposto — che la Commissione non riconosce esatto — che essa stessa possa intrattenere rapporti solo con l'amministrazione doganale. Ora, la Repubblica italiana sostiene che proprio la validità del presupposto non è in alcun modo contestabile. E se per assurda ipotesi la Commissione avesse il potere di svolgere il suo controllo persino a livello dell'attività giurisdizionale cionondimeno ancora una volta le sarebbe opponibile il segreto istruttorio, in quanto il Giudice sarebbe pur sempre vincolato dalle «disposizioni legislative nazionali» espressamente fatte salve dalla norma comunitaria.

La Repubblica italiana ribadisce dunque:

— che non si può parlare sotto alcun profilo di inadempienza della Repubblica italiana;

— che l'amministrazione italiana ha comunicato finora alla Commissione, non appena le è stato possibile, tutti gli elementi rilevanti di cui ha potuto venire via via in possesso;

— che essa invierà, non appena sarà avvenuto il deposito, copia del provvedimento (ordinanza di rinvio a giudizio e/o sentenza di proscioglimento) che sarà adottato dal giudice istruttore, e informerà periodicamente la Commissione dello sviluppo del processo penale e delle attività amministrative rilevanti che saranno svolte nelle vicenda.

Essa confida che la Commissione, viste anche le ultime produzioni di atti, e considerato che non v'é o é comunque cessata la materia del contendere, voglia recedere dal proprio ricorso.

La Commissione, rappresentata dai sigg. G. Olmi, vice direttore generale dell'Ufficio legale, e G. Campogrande, membro dell'ufficio legale, in qualità di agenti, assistiti dall'avv.to A. Giarda, del foro di Milano, e il Governo italiano, rappresentanto dal sig. O. Fiumara, avvocato dello Stato, hanno svolto difese orali all'udienza del 27 settembre 1979.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 novembre 1979.

In diritto

1 Con istanza in data 21 dicembre 1978, registrata in cancelleria il giorno seguente, la Commissione, ai sensi dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, intende far dichiarare che la Repubblica italiana, rifiutando di associare la Commissione a controlli sull'accertamento e la messa a disposizione delle

risorse proprie delle Comunità e di comunicarle i risultati acquisiti, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 5 del Trattato e dall'art. 14 del regolamento del Consiglio 2 gennaio 1971, n. 2, recante applicazione della decisione del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU n. L 3, pag. 1), ora sostituito dal regolamento del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2891 (GU n. L 336, pag. 1).

2 Nell'aprile 1976 la Commissione veniva a conoscenza di operazioni fraudolente effettuate nell'ambito degli scambi intracomunitari e relative a 6 000 tonnellate di burro proveniente da paesi terzi. La merce veniva trasportata in autocarro da un deposito di Rotterdam in Italia. Le spedizioni dal porto venivano effettuate regolarmente in regime di transito comunitario esterno. I documenti relativi a questo regime (detti «T1») venivano tuttavia appurati irregolarmente, sia durante il viaggio, sia in Italia, mediante documenti di transito comunitario interno falsi o falsificati. Ciò permetteva di eludere considerevoli importi di prelievi agricoli.

3 Con lettera del 26 luglio 1976, la Commissione faceva sapere al Rappresentante permanente dell'Italia che le «informazioni» di cui essa disponeva giustificavano «una richiesta di controllo supplementare ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2/71». Si chiedeva non solo che l'Italia procedesse ad un controllo supplementare, ma altresì che la Commissione vi fosse asociata.

4 L'amministrazione centrale italiana delle dogane accoglieva la richiesta ed un incontro fra funzionari delle dogane italiane e della Commissione veniva organizzato a Milano ed a Como. In seguito a tale incontro si constatava la probabile esistenza di un collegamento fra le suddette operazioni fraudolente ed alcune operazioni oggetto dal 1975 delle indagini della Guardia di Finanza. Secondo l'amministrazione italiana, gli aspetti dell'inchiesta connessi con fatti penalmente rilevanti sono, in ultima analisi, di competenza dell'autorità giudiziaria.

5 L'amministrazione italiana delle dogane, ritenendo che sussistesse un nesso fra l'indagine condotta dall'Ufficio istruzione penale di Torino e le importazioni in questione richiedeva al giudice istruttore di Torino copia del rapporto della Guardia di Finanza. Il giudice istruttore, però, respingeva la richiesta, il 2 febbraio 1977, per il motivo che il rapporto riguardava fatti oggetto di istruttoria penale, cosicchè il rapporto, come tutti gli atti dell'istruzione, era coperto dal segreto istruttorio.

6 Una nuova richiesta, presentata il 24 gennaio 1978 dal Ministero delle Finanze, veniva respinta dal giudice istruttore di Torino per gli stessi motivi.

7 Dato il rigetto delle menzionate richieste, l'amministrazione italiana delle dogane non ha potuto conoscere gli elementi del fascicolo relativo al procedimento penale, né, di conseguenza, darne comunicazione alla Commissione.

8 Il 20 aprile 1978 la Commissione inviava alla Repubblica italiana il parere motivato di cui all'art. 169 del Trattato. Il parere sottolinea in particolare il potere della Commissione di effettuare controlli approfonditi anche in ordine ai «fatti generatori» dell'onere fiscale evaso, poichè il diritto comunitario prevale sul diritto interno, nonchè l'obbligo degli Stati membri di collaborare con ogni mezzo a loro disposizione all'esercizio del diritto di controllo. Ad avviso della Commissione, l'applicabilità diretta del regolamento n. 2/71 è da intendersi nel senso che le norme di diritto comunitario debbono produrre effetti pieni, quali fonte immediata di diritti e di obblighi per tutti coloro ch'esse riguardano, che si tratti di singoli o di Stati membri. Tali effetti concernono anche tutte le giurisdizioni che, nell'ambito delle loro competenze, hanno per compito, quali organi di uno Stato membro, di rispettare i poteri attribuiti alle istituzioni dal diritto comunitario. Inoltre, le norme di diritto comunitario, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, rendono «ipso jure» inapplicabile qualsiasi disposizione contraria della legislazione nazionale anteriore, comprese le norme del codice di procedura penale, che non si possono opporre al fine di escludere l'esercizio da parte della Commissione del potere di controllo ad essa attribuito dal regolamento n. 2/71.

9 Rispondendo al parere, il Governo italiano ha sostenuto che la Commissione non può pretendere di essere associata all'attività giudiziaria (cui sono estranei anche gli organi amministrativi di controllo degli Stati membri, che pertanto non possono associare la Comunità ad attività dalle quali sono essi stessi esclusi), né quindi può far valere l'asserita violazione, nella fattispecie, dell'art. 14 del regolamento n. 2/71, per i ritardi risultanti dal passaggio delle verifiche dal livello amministrativo a quello giudiziario.

10 Informata, il 6 novembre 1978, della chiusura dell'istruttoria, l'amministrazione doganale italiana presentava, in data 16 dicembre 1978, una nuova richiesta al giudice istruttore.

11 Con ordinanza del 20 dicembre 1978, il giudice istruttore consentiva soltanto l'estrazione di copia dei capi d'accusa, quali risultavano dalla formulazione del Procuratore della Repubblica. Tale documento veniva inviato alla Commissione ed è annesso al controricorso.

12 Il 19 gennaio 1979 la Commissione riceveva copia dei capi d'accusa definitivi riguardanti tutti gli imputati.

Sul potere di controllo della Commissione

13 Il Governo italiano sostiene che l'esercizio del potere di controllo attribuito alla Commissione dal regolamento n. 2/71 è possibile soltanto dal momento in cui l'organismo amministrativo nazionale ha adempiuto al proprio compito di accertamento delle risorse proprie, ha cioè definito l'ammontare del credito mettendolo a disposizione delle Comunità. La procedura stabilita dalla normativa comunitaria comprende, in effetti, tre fasi: quella dell' «accertamento» delle risorse proprie, quella della «messa a disposizione» delle risorse accertate e quella dell'esecuzione di «controlli». Perchè si apra la fase del controllo, in cui la Commissione ha il potere di intervenire, è necessario che gli organi amministrativi nazionali abbiano esaurito le fasi precedenti; soltanto allora la Commissione può collaborare con detti organi per verificare che le risorse proprie siano state accertate e versate correttamente.

14 La Commissione ribatte a tale tesi che, per essere efficace, il suo controllo deve potersi esercitare dal momento in cui si constata la sussistenza di un fatto generatore di risorse proprie. Ciò risulta dalle disposizioni che disciplinano i controlli, in particolare dagli artt. 6 e 14 del regolamento n. 2/71.

15 La Corte non può accogliere l'argomentazione del Governo italiano, che svuoterebbe del loro contenuto le disposizioni dei testi applicabili in materia. I poteri della Commissione si ridurrebbero allora ad una semplice verifica a posteriori della contabilità delle risorse proprie, che gli Stati membri sono obbligati a tenere. Ora, l'art. 6 del regolamento n. 2/71 contempla un sistema di contabilità mensile e l'art. 9, n. 2, prevede che ogni ritardo nell'accreditamento dia luogo al pagamento di interessi da parte dello Stato membro in questione. Il fatto che, ai termini del citato art. 6, i diritti accertati sono contabilizzati nelle scritture comunitarie quali entrate da riscuotere esige che il diritto della Commissione di chiedere che si proceda a controlli supplementari sorga fin da quel momento e quello di essere associata ai controlli attuati dagli stessi Stati membri fin dal momento in cui si sarebbe dovuto effettuare l'accertamento.

16 Il Governo italiano non può quindi contestare validamente il potere della Commissione di esercitare il proprio controllo fin dalla fase di «accertamento» delle risorse proprie da parte del competente organismo dello Stato membro interessato.

Sul problema del segreto istruttorio

17 Dall'esame degli argomenti dedotti a sostegno del ricorso risulta che la critica essenziale della Commissione riguarda il rifiuto, da parte dell'amministrazione italiana, di comunicare le informazioni oggetto del procedimento penale e coperte pertanto da segreto istruttorio. Si pone quindi la questione se la normativa comunitaria in materia si possa interpretare nel senso che imponga agli Stati membri l'obbligo di comunicare informazioni del genere, derogando, se del caso, alle norme nazionali sulla procedura giudiziaria.

18 L'art. 14 del regolamento n. 2/71, ripreso dall'art. 18 del regolamento n. 2891/77, recita:

«1. Gli Stati membri procedono alle verifiche ed indagini relative all'accertamento e alla messa a disposizione delle risorse proprie. La Commissione esercita le sue competenze alle condizioni previste dal presente articolo.

2. In questo quadro, gli Stati membri :

— procedono ai controlli supplementari che la Commissione può loro chiedere con richiesta motivata;

— associano la Commissione, a sua richiesta, ai controlli da essi effettuati.

Gli Stati membri prendono tutte le misure atte a facilitare tali controlli . . .»

19 È il caso di rilevare anzitutto che i testi comunitari applicabili in materia non autorizzano la Commissione a procedere essa stessa a controlli, ma prevedono che la Commissione sia «associata» ai controlli effettuati dagli Stati membri. Ne discende che tali testi non hanno l'effetto di modificare di per se stesse le procedure di controllo che si applicano nei diversi Stati membri.

20 È opportuno ricordare inoltre che i regolamenti comunitari non fanno menzione di una relazione fra i poteri di controllo relativi all'accertamento delle risorse proprie da un lato, e le garanzie disposte dalle legislazioni nazionali per il buon svolgimento dei procedimenti penali, dall'altro.

21 Dalle considerazioni esposte risulta che, allo stato attuale del diritto comunitario, i controlli che la Commissione può chiedere ed ai quali deve essere associata comprendono tutti quelli cui le amministrazioni nazionali possono

procedere, ma che non si può dedurre dai testi in questione l'intenzione di modificare i rapporti fra l'amministrazione ed il potere giudiziario.

22 Si possono quindi far valere nei confronti della Commissione le norme che, nelle legislazioni nazionali di carattere penale, impediscono la comunicazione a determinate persone di atti del procedimento penale, in quanto le stesse restrizioni siano opponibili all'amministrazione nazionale.

23 Dal fascicolo risulta che il Governo italiano, dopo aver collaborato con la Commissione nella misura delle sue possibilità giuridiche nel corso del procedimento, ha comunicato alla Commissione gli elementi coperti dal segreto istruttorio non appena il giudice istruttore ha tolto il vincolo del segreto.

24 Si deve quindi constatare che l'Italia non è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in base al Trattato.

25 Il ricorso va pertanto respinto.

Sulle spese

26 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.

27 Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, è condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 gennaio 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione
f.f. di presidente

A. O'Keeffe

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 7 NOVEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Introduzione

Il presente ricorso, proposto dalla Commissione, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, contro la Repubblica italiana, mira a far dichiarare che la convenuta, rifiutandosi di associare la Commissione a «controlli» sull'accertamento e la messa a disposizione delle risorse proprie della Comunità e di comunicarle i risultati ac-

1 — Traduzione dall'inglese.