

ORDINANZA DELLA CORTE
13 luglio 1990 *

Nel procedimento C-2/88 Imm.,

avente ad oggetto una domanda di assistenza giudiziaria proposta dal Rechter-commissaris incaricato della trattazione di cause penali presso l'Arrondissement-rechtbank di Groninga (Paesi Bassi), in relazione al procedimento istruttorio nei confronti di

J.J. Zwartveld e altri,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C.N. Kakouris, F.A. Schockweiler e M. Zuleeg, presidenti di sezione, G.F. Mancini, T.F. O'Higgins, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: J.-G. Giraud

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

- 1 Con atto introduttivo registrato nella cancelleria della Corte l'8 agosto 1988 col n. C-2/88 Imm., il Rechter-commissaris (giudice istruttore) dell'Arrondissements-rechtbank di Groninga ha presentato alla Corte una « domanda di assistenza giudiziaria » esponendo che:

* Lingua processuale: l'olandese.

- esso sta procedendo all'istruttoria per falsi scritturali che sarebbero stati commessi nel 1985 e nel 1986 dal direttore e dai membri della direzione del mercato del pesce fresco di Lauwersoog (Paesi Bassi), punibili ai sensi dell'art. 225 del codice penale olandese;
 - l'istruttoria ha rilevato che i responsabili del mercato del pesce fresco avevano organizzato, in violazione delle disposizioni nazionali adottate in applicazione delle norme comunitarie in materia di contingenti di pesca, ai margini del mercato ufficiale, un secondo mercato o circuito parallelo;
 - come emerge dalle dichiarazioni dei testimoni, vale a dire dei funzionari di taluni ministeri e di due membri del governo olandese, i responsabili della politica della pesca nei Paesi Bassi sono venuti a conoscenza delle risultanze di controlli effettuati nei Paesi Bassi da ispettori della CEE tra il 1983 e il 1986;
 - è essenziale, ai fini dell'istruttoria, disporre dei rapporti ispettivi di cui trattasi nonché dei documenti redatti sulla base di questi rapporti e potrebbe rilevarsi necessario, esaminati detti documenti, sentire come testimoni gli ispettori interessati, di cui si ignora l'identità;
 - la Commissione ha respinto la domanda di comunicazione dei rapporti, in quanto i documenti fanno parte di un fascicolo relativo a procedimenti in corso presso la Commissione.
- 2 Basandosi sul combinato disposto degli artt. 1 e 12 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, allegato al Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee, dell'8 aprile 1965 (in prosieguo: il « protocollo ») e della o delle convenzioni europee di assistenza giudiziaria che, anche se la Comunità non ne è parte, sono però inserite nell'ordinamento giuridico comunitario a tal punto da dover essere considerate parte integrante del diritto comunitario cui sono soggette le diverse autorità nazionali, il Rechter-commissaris ha chiesto alla Corte:
- a) — in via principale, di ingiungere alla Commissione o, quantomeno, alla direzione generale interessata, di comunicargli gli elementi richiesti,

- in via subordinata, di autorizzare il giudice istruttore competente per territorio ad effettuare una perquisizione al fine di sequestrare:
 - i rapporti (interni) o i rapporti ispettivi redatti, a partire dal 1983, dagli ispettori della CEE che hanno effettuato controlli nei Paesi Bassi nel settore della pesca marittima;
 - ogni documento eventualmente redatto in base agli accertamenti operati dai funzionari di cui sopra che sia in relazione con l'osservanza delle norme di diritto comunitario concernenti la pesca marittima;
- b) di ingiungere o quantomeno permettere che gli ispettori CEE e i funzionari della direzione generale della pesca sopra indicati siano sentiti come testi da esso stesso o, quantomeno in sua presenza, da un giudice istruttore, sul territorio della Comunità europea, se del caso previa rimozione della loro immunità, sui controlli da essi effettuati tra il 1983 e il 1987 nei Paesi Bassi e sui colloqui da essi avuti con i funzionari olandesi per quanto concerne la politica della pesca condotta dai Paesi Bassi.
- 3 Con memoria depositata nella cancelleria della Corte il 13 ottobre 1988, la Commissione ha concluso per l'irricevibilità della domanda del Rechter-commissaris.
- 4 Quanto alla possibilità di adire la Corte, la Commissione ha sostenuto che il Trattato CEE prevedeva in via tassativa in quali casi e con quali modalità gli Stati membri, i singoli ed i giudici potevano adire la Corte. La possibilità, per i giudici nazionali, di adire la Corte sarebbe disciplinata in via tassativa dall'art. 177 del Trattato CEE. Ora, la domanda del Rechter-commissaris non riguarderebbe l'interpretazione di una disposizione del Trattato o del diritto derivato.
- 5 Quanto ai mezzi giuridici, la Commissione ha osservato che l'art. 1 del protocollo non riguarderebbe i documenti indicati dal Rechter-commissaris. L'art. 2 del protocollo stabilirebbe che gli archivi delle Comunità sono inviolabili e non menzionerebbe la possibilità per la Corte di revocare detta inviolabilità. L'art. 12 del protocollo non riguarderebbe l'audizione come testi di funzionari e di altri agenti delle

Comunità e la privazione, per tale motivo, delle immunità di cui essi godono. La questione sarebbe disciplinata dall'art. 19 dello Statuto del personale delle Comunità europee, che non prevederebbe l'autorizzazione della Corte.

- 6 In risposta a quesiti posti dalla Corte, la Commissione ha specificato i motivi giuridici della sua opposizione alla comunicazione dei documenti, sostenendo che né l'art. 1 né l'art. 2 del protocollo contengono un obbligo in tal senso.
- 7 Invitata a precisare se e perché ritenesse che la comunicazione dei documenti, chiesta in relazione con eventuali frodi ad una disciplina comunitaria, potesse ostacolare il regolare funzionamento o l'indipendenza delle Comunità, la Commissione ha precisato che i rapporti redatti dai suoi ispettori costituivano documenti che, per loro natura, non potevano essere utilizzati al di fuori dell'ambito dell'informazione interna. A suo dire questi documenti sono meramente interni e non possono in alcun modo impegnare la Commissione o rispecchiarne la posizione. La loro comunicazione potrebbe inoltre compromettere le relazioni della Commissione con gli Stati membri nel delicato settore dei controlli.
- 8 Al quesito se l'inviolabilità degli archivi, di cui all'art. 2 del protocollo, avesse portata assoluta, anche nei confronti della Corte, e impedisse alla Corte di chiedere o autorizzare la comunicazione al giudice nazionale di documenti nell'ambito di un'istruttoria giudiziaria, la Commissione ha risposto che, diversamente dall'art. 1, l'art. 2 del protocollo non conteneva alcuna eccezione che dichiarasse la Corte competente a revocare l'inviolabilità.
- 9 Invitata a specificare se detta comunicazione non fosse possibile nell'ambito della collaborazione tra le istituzioni comunitarie e le autorità responsabili degli Stati membri, di cui all'art. 19 del protocollo, la Commissione ha risposto che l'art. 2 non prevedeva eccezione alcuna e che l'art. 19 non poteva essere fatto valere per revocare l'inviolabilità.
- 10 Invitata a precisare se, nella fattispecie, fosse disposta a far conoscere l'identità degli ispettori e, se del caso, ad autorizzarli a deporre sui fatti da essi constatati e a indicare, in caso di rifiuto, i motivi per cui gli interessi della Comunità ostavano ad

una deposizione, la Commissione ha risposto di non essere disposta, per le ragioni già espresse, a far conoscere l'identità degli ispettori né ad autorizzarli a deporre. L'obbligo di deporre come testi, cui potrebbero essere soggetti gli ispettori, ostacolerebbe sensibilmente il loro lavoro e pertanto l'efficacia del controllo comunitario.

- 11 La Commissione ha invece dichiarato di essere disposta a comunicare al Rechter-commissaris un rapporto relativo ai fatti eventualmente accertati, purché l'efficacia di questo controllo non sia compromessa, e a designare uno o più suoi dipendenti, autorizzandoli a deporre davanti al Rechter-commissaris.

- 12 Il Rechter-commissaris ha informato la Corte che, date le condizioni poste dalla Commissione, egli non poteva accettare l'offerta di quest'ultima.

- 13 A seguito della comunicazione relativa a questa causa apparsa sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* (GU 1988, C 232, pag. 5), il governo olandese, con atto del 19 ottobre 1988, ha depositato osservazioni scritte.

- 14 Avendo la Corte invitato le istituzioni delle Comunità nonché gli Stati membri a presentare le loro osservazioni sulla portata degli artt. 1, 2 e 19 del protocollo alla luce di una domanda quale quella proposta dal Rechter-commissaris alla Corte, il Consiglio ed il Parlamento europeo, nonché la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, la Repubblica ellenica, l'Irlanda, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica portoghese e il Regno Unito hanno depositato osservazioni scritte.

- 15 Nel valutare la fondatezza dell'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato, nella sentenza 15 luglio 1964, Costa/Enel (causa 6/64, Racc. pag. 1143), che, a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato della Comunità economica europea ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato.

- 16 Nella sentenza 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento europeo* (causa 294/83, Racc. pag. 1357), la Corte ha sancito il principio secondo cui la Comunità economica europea è una Comunità di diritto, nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato (punto 23 della motivazione). Il Trattato CEE ha istituito la Corte di giustizia come organo giurisdizionale incaricato di garantire il rispetto del diritto tanto da parte degli Stati membri quanto da parte delle istituzioni comunitarie.
- 17 In questa comunità di diritto, le relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie sono rette, in forza dell'art. 5 del Trattato CEE, da un principio di leale collaborazione. Questo principio non obbliga solo gli Stati membri ad adottare tutte le misure, atte a garantire, se necessario anche penalmente, la portata e l'efficacia del diritto comunitario (si veda sentenza 21 settembre 1989, *Commissione/Grecia*, punto 23 della motivazione, causa 68/88, Racc. pag. 2965), ma impone anche alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (si veda sentenza 10 febbraio 1983, *Lussemburgo/Parlamento europeo*, punto 37 della motivazione, causa 230/81, Racc. pag. 255).
- 18 Tale obbligo di leale collaborazione, che incombe alle istituzioni comunitarie, assume una particolare importanza ove sorga con le autorità giudiziarie degli Stati membri incaricate di vigilare sull'applicazione e sul rispetto del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale.
- 19 Considerati alla luce di questi principi, i privilegi e immunità, riconosciuti alle Comunità europee dal protocollo, assumono carattere funzionale in quanto mirano ad evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità (v. l'ordinanza della Corte 11 aprile 1989, punto 9 della motivazione, causa 1/88 SA, Racc. pag. 857).
- 20 Il carattere funzionale e, pertanto, relativo dei privilegi e delle immunità delle Comunità è peraltro sancito espressamente nel dettato stesso del protocollo, il cui art. 1 contempla che la Corte può autorizzare provvedimenti di coercizione amministrativa o giudiziaria nazionali sui beni e sugli averi della Comunità ed il cui art. 18 stabilisce che i privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concesse ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità esclusivamente nell'interesse di queste ultime.

- 21 Il protocollo non può quindi, in nessun caso, consentire alle istituzioni comunitarie di trasgredire l'obbligo di collaborazione leale con le autorità nazionali, in particolare quelle giudiziarie, obbligo che d'altronde è ricordato dall'art. 19 del protocollo stesso.
- 22 Ora, nella fattispecie, la domanda proviene da un giudice nazionale che agisce per reprimere infrazioni ad una disciplina comunitaria e verte sulla comunicazione di elementi informativi relativi alla materialità dei fatti che costituiscono dette infrazioni. Tutte le istituzioni comunitarie, ed in particolare la Commissione, cui l'art. 155 del Trattato CEE affida il compito di vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del Trattato stesso, hanno l'obbligo di concorrere attivamente a tale procedimento giudiziario nazionale comunicando documenti al giudice nazionale e autorizzando i propri dipendenti a deporre come testi nel procedimento nazionale.
- 23 Incaricata, ai sensi dell'art. 164 del Trattato CEE, di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato, la Corte deve, in questo caso, poter garantire il controllo giurisdizionale dell'osservanza dell'obbligo di leale collaborazione cui è tenuta nella fattispecie la Commissione, qualora sia adita a tal fine da un giudice nazionale mediante uno strumento giuridico atto allo scopo perseguito da detto giudice.
- 24 Ne deriva che la Corte è competente a valutare se le istituzioni comunitarie, invocando il protocollo, possano ricusare una cooperazione leale nei confronti delle autorità nazionali alla luce della necessità di evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità.
- 25 Stando così le cose, la Commissione ha l'obbligo di comunicare al Rechter-commissaris i documenti richiesti da quest'ultimo, a meno che essa non renda noti alla Corte i motivi imperativi attinenti alla necessità di evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità, che giustificano il rifiuto di tale comunicazione.

- 26 La Commissione è altresì tenuta in conformità all'art. 19 dello Statuto del personale delle Comunità europee, ad autorizzare i propri dipendenti a deporre come testi dinanzi al Rechter-commissaris sugli accertamenti da essi operati durante i controlli effettuati nei Paesi Bassi fra il 1983 e il 1987 nel settore della pesca marittima, a meno che essa renda noti alla Corte i motivi imperativi attinenti alla necessità di salvaguardare gli interessi delle Comunità, che giustificano il rifiuto di tale autorizzazione.

Per questi motivi,

LA CORTE

così provvede:

- 1) La domanda del Rechter-commissaris di Groninga è ricevibile.
- 2) La Commissione deve comunicare alla Corte un elenco dei rapporti redatti tra il 1983 ed il 1987 dai dipendenti della Commissione che hanno svolto controlli nei Paesi Bassi nel settore della pesca marittima e rendere noti alla Corte, per i rapporti la cui comunicazione al Rechter-commissaris di Groninga sia rifiutata, i motivi imperativi attinenti alla necessità di evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità che giustificano il rifiuto di tale comunicazione.
- 3) I rapporti per i quali la Commissione non fa valere i motivi imperativi di cui sopra devono essere trasmessi immediatamente al Rechter-commissaris di Groninga.
- 4) La Corte deciderà in seguito sulla domanda di comunicazione dei rapporti per i quali la Commissione abbia fatto valere i motivi imperativi di cui sopra.
- 5) La Commissione deve autorizzare i suoi dipendenti a deporre come testi dinanzi al Rechter-commissaris di Groninga sugli accertamenti da essi operati durante i controlli effettuati nei Paesi Bassi fra il 1983 e il 1987 nel settore della pesca marittima e rendere noti alla Corte, per i dipendenti ai quali essa neghi l'autorizzazione, i motivi imperativi attinenti alla necessità di salvaguardare gli interessi delle Comunità che giustificano il rifiuto di tale autorizzazione.

- 6) La Corte deciderà in seguito sulla domanda riguardante i dipendenti ai quali la Commissione abbia rifiutato l'autorizzazione a deporre come testimoni facendo valere i motivi imperativi di cui sopra.
- 7) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 13 luglio 1990.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due