CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 30 giugno 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con un ricorso di annullamento diretto contro l'art. 6, n. 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 ottobre 1987, n. 3252, relativo al coordinamento e alla promozione della ricerca nel settore della pesca (in prosieguo: il « regolamento n. 3252/87 ») [1], la Commissione vi ha chiesto di decidere su una spinosa controversia che, con il sostegno del Parlamento, l'oppone al Consiglio. La controversia è incentrata sull'estensione della competenza di esecuzione del bilancio conferita alla Commissione dall'art. 205 del trattato CEE (in prosieguo: l'« art. 205 »). Appare indispensabile, ai fini di una migliore comprensione dei termini della lite, richiamare il tenore di alcune disposizioni.

2. Nel regolamento n. 3252/87, gli artt. 5 e 6, collocati nel titolo II, si occupano dei « programmi comunitari di ricerca e di coordinamento della ricerca ».

3. L'art. 5, relativo alla determinazione di detti programmi, così recita:

« Il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 43 del trattato, decide in merito:

a) ai programmi comunitari di ricerca in settori particolarmente importanti per quanto riguarda la politica comune della pesca;

b) ai programmi comunitari di coordinamento della ricerca, destinati a permettere un'organizzazione razionale dei mezzi impiegati, un'utilizzazione efficace dei risultati e un orientamento conforme agli obiettivi della politica comune della pesca ».

Diciamo subito che con decisione datata — al pari del regolamento n. 3252/87 — 19 ottobre 1987, il Consiglio ha stabilito, in riferimento all'art. 5 del regolamento medesimo, programmi di ricerca e di coordinamento della ricerca nel settore della pesca per il periodo 1988-1992 [2].

4. L'art. 6 del regolamento n. 3252/87, riguardante l'esecuzione dei programmi contemplati all'art. 5, così dispone:

« 1. La Commissione provvede all'esecuzione dei programmi comunitari di ricerca mediante la conclusione di contratti di ricerca a spese ripartite con centri ed istituti di ricerca.

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 314 del 4.11.1987, pag. 17.

2 — Decisione 87/534/CEE che adotta i programmi comunitari di ricerca e di coordinamento della ricerca nel settore della pesca per il periodo 1988-1992 (GU L 314 del 4.11.1987, pag. 20).

2. La Commissione provvede all'esecuzione dei programmi comunitari di coordinamento della ricerca mediante l'organizzazione di seminari, conferenze, visite di studio, scambi di ricercatori e riunioni di lavoro di esperti scientifici, nonché mediante la raccolta, l'analisi e, se del caso, la pubblicazione dei risultati delle ricerche.

3. Per l'applicazione dei paragrafi 1 e 2, la Commissione può fare appello a esperti di alto livello.

4. La Commissione adotta secondo la procedura prevista all'articolo 47 del regolamento (CEE) n. 4028/86 le decisioni relative all'esecuzione dei programmi comunitari di ricerca di cui al paragrafo 1 e dei programmi comunitari di coordinamento della ricerca di cui al paragrafo 2 ».

Considerato che il ricorso della Commissione è diretto proprio all'annullamento del n. 4 di detto articolo, in quanto vi si fa rinvio alla procedura di cui all'art. 47 del regolamento (CEE) 18 dicembre 1986, n. 4028 [3], appare indispensabile richiamare quest'ultima disposizione che così recita:

« 1. Nei casi in cui si fa riferimento alle disposizioni del presente articolo, il comitato permanente per le strutture della pesca è chiamato a pronunciarsi dal suo presidente, su iniziativa di quest'ultimo o a richiesta del rappresentante di uno Stato membro.

2. Il rappresentante della Commissione presenta al comitato un progetto delle misure da prendere. Il comitato formula il proprio parere in merito a tale progetto entro un termine che il presidente può stabilire in relazione all'urgenza del problema. Il comitato si pronuncia a maggioranza di 54 voti e ai voti degli Stati membri è attribuita la ponderazione di cui all'articolo 148, paragrafo 2, del trattato. Il presidente non partecipa al voto.

3. La Commissione adotta le misure che sono di immediata applicazione. Tuttavia, le misure non conformi al parere espresso dal comitato sono immediatamente comunicate dalla Commissione al Consiglio; in tal caso, la Commissione può rinviarne l'applicazione di un mese al massimo a decorrere dalla comunicazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare misure diverse entro il termine di un mese ».

5. Dall'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3252/87, nel combinato disposto con le altre disposizioni citate, risulta pertanto che, qualora le misure adottate dalla Commissione ai fini dell'esecuzione dei programmi comunitari previsti dall'art. 5 del regolamento medesimo non siano conformi al parere del comitato permanente per le strutture della pesca, il Consiglio può sostituirle, entro il termine di un mese, con una decisione adottata a maggioranza qualificata. Occorre precisare che il comitato permanente, istituito col regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101 [4], è composto, ai sensi dell'art. 11 del medesimo, « di rappresentanti di ogni Stato membro » ed è presieduto da « un rappresentante della Commissione ».

3 — Regolamento relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura (GU L 376 del 31.12.1986, pag. 7).

4 — Regolamento relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20 del 28.1.1976, pag. 19).

6. Avrete riconosciuto nella procedura di cui all'art. 47 del regolamento n. 4028/86, resa applicabile alle misure di esecuzione dei programmi di ricerca nel settore della pesca, una procedura detta del *comitato di gestione*. Questo è, infatti, il termine normalmente utilizzato per indicare una procedura in cui la Commissione, prima di adottare misure di esecuzione di un regolamento del Consiglio, deve consultare un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri ed in cui, nel caso di parere sfavorevole di detto comitato, il Consiglio può sostituire, entro un certo termine, la propria decisione a quella della Commissione. Si tratta, in un certo qual modo, di un sistema per mezzo del quale il Consiglio, pur attribuendo alla Commissione una competenza di esecuzione delle norme dei propri regolamenti, circoscrive tale potere esecutivo, riservandosi un potere di avocazione nel caso in cui il comitato di gestione, dallo stesso istituito, abbia espresso parere non conforme. Come ben sapete, tale formula del comitato di gestione non rappresenta una novità, essendo stata prevista frequentemente, da qualche anno, in vari regolamenti del Consiglio, particolarmente in materia di politica agricola comune. L'avvocato generale Dutheillet de Lamothe stimò, nel 1970, che il sistema del comitato di gestione era servito all'elaborazione di oltre duemila regolamenti comunitari[5]. Ciò dà un'idea della frequenza con cui si è fatto ricorso ad una procedura la cui pratica, se non il successo, non sembra aver subito flessioni dal 1970 in poi.

7. Si può rilevare, tuttavia, che la disciplina della procedura del comitato di gestione è stata recentemente modificata, a seguito dell'Atto unico. Tale procedura, infatti — mentre in origine costituiva una creazione del diritto derivato stabilito dal Consiglio e la sua diffusa utilizzazione si fondava sui precedenti — ha conosciuto, dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico, una certa formalizzazione giuridica, passando dallo stadio di prassi iterata a quello di modello formalizzato, di tipo procedurale, definito in termini generali ed astratti. Il Consiglio, vista la disposizione aggiunta al terzo trattino dell'art. 145 del trattato, ai sensi della quale esso « conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce » e può « sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità », ha emanato, il 13 luglio 1987, la decisione 87/373/CEE, detta della « comitologie », che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione[6]. Secondo l'art. 1 di detta decisione il Consiglio può sottoporre l'esercizio delle competenze di esecuzione, da parte della Commissione, delle norme che esso stabilisce « a determinate modalità che devono essere conformi alle procedure elencate agli artt. 2 e 3 ». Mi limito qui a ricordare che l'art. 2 della decisione contempla tre procedure, intitolate « procedura I », « procedura II » e « procedura III ». La procedura I, detta del « comitato consultivo », obbliga la Commissione soltanto a sentire il parere non vincolante di un comitato. La procedura II, che prevede due varianti, rappresenta sostanzialmente una procedura di comitato di gestione. La procedura III, infine, detta del « comitato di regolamentazione », anch'essa caratterizzata da due possibili varianti, attribuisce al Consiglio, date certe condizioni, il potere di sostituire la propria decisione a quella della Commissione nonché la facoltà, in mancanza di tale decisione sostitutiva, di opporsi a che la Commissione adotti una decisione. Tutto ciò costituisce, in realtà, una codificazione di sistemi precedentemente enucleati dalla prassi regolamentare.

8. Attualmente, pertanto, la procedura del comitato di gestione costituisce, al pari di

5 — Vedansi conclusioni nelle cause riunite 11, 25, 26 e 30/70, Racc. 1970, pag. 1141, in particolare pag. 1144.

6 — GU L 197 del 18.7.1987, pag. 33.

quelle del comitato consultivo e del comitato di regolamentazione, un regime giuridico definito in modo generale ed idoneo, a priori, ad essere utilizzato in un numero indefinito di regolamenti del Consiglio.

9. Nella fattispecie in esame, il Consiglio ha stabilito, nell'ambito del regolamento n. 3252/87, la procedura di esecuzione dei programmi di ricerca da parte della Commissione, facendo riferimento a una procedura di comitato di gestione descritta all'art. 47 del proprio regolamento n. 4028/86, anteriore alla decisione sulla « comitologie ». Si tratta però di una procedura apparentemente priva di differenze sostanziali rispetto a quella prevista come procedura II nella decisione 87/373.

10. Del resto, il ricorso della Commissione non solleva alcuna questione su tale punto né, più in generale, sul potere del Consiglio di prevedere, in linea di principio, che la Commissione darà esecuzione alle norme che esso stabilisce nel quadro di una procedura di comitato di gestione, conformemente all'art. 145, terzo trattino, del trattato (in prosieguo: « art. 145, terzo trattino »). Ciò che la Commissione contesta è che una procedura di tal genere, applicabile alle misure adottate dalla medesima quale organo esecutivo delle norme emanate dal Consiglio ex art. 145, terzo trattino, possa applicarsi anche ai provvedimenti che essa adotta ai fini dell'esecuzione del bilancio ai sensi dell'art. 205. La Commissione ritiene che questi ultimi siano espressione di un potere suo proprio attribuitole direttamente dal trattato e non rientrante nell'ambito di una competenza conferita dal Consiglio per l'esecuzione delle norme da questo stabilite. Conseguentemente, un provvedimento della Commissione per l'esecuzione del bilancio non può essere accompagnato da modalità procedurali del tipo comitato di gestione che, pur essendo conformi all'art. 145, terzo trattino, non si applicano a misure adottate non nel quadro di detto articolo, bensì in quello dell'art. 205.

11. Orbene, la Commissione ritiene che le misure d'esecuzione dei programmi di ricerca nel settore della pesca, come definite ai nn. 1 e 2 dell'art. 6 del regolamento n. 3252/87, si ricollegano all'esecuzione del bilancio e non all'esecuzione delle norme fissate dal Consiglio ai sensi dell'art. 145, terzo trattino. È per questo motivo che essa contesta la legittimità del n. 4 di detto articolo nella parte in cui prevede che la « Commissione adotta » le decisioni relative ai programmi di ricerca nel settore della pesca « secondo la procedura prevista all'art. 47 del regolamento (CEE) n. 4028/86 » e ne chiede l'annullamento.

12. Non mi sembra necessario esaminare in questa sede tutti gli aspetti delle deduzioni svolte dalle parti e dall'interveniente avanti a codesta Corte. Infatti, sia lo svolgimento del procedimento scritto che la discussione in sede di udienza hanno consentito di circoscrivere i termini della lite. Questa si riassume, a mio parere, nella contrapposizione delle concezioni sostenute, rispettivamente, dalla Commissione e dal Parlamento, da un lato, e dal Consiglio, dall'altro, in ordine alla delimitazione dell'esecuzione del bilancio, ai sensi dell'art. 205, rispetto all'esecuzione delle norme fissate dal Consiglio, ai sensi dell'art. 145, terzo trattino.

13. Il Consiglio ha dichiarato dinanzi alla Corte di non voler sostenere un'interpretazione del trattato, come modificato dall'Atto unico, secondo la quale l'esecuzione

delle norme da esso stesso stabilite si estenderebbe fino a ricomprenderne gli aspetti di bilancio. Esso ritiene che non può esservi confusione tra la sfera dell'esecuzione del bilancio e quella dell'esecuzione delle norme e ammette, perciò, apertamente che le modalità alle quali può subordinare — in virtù dell'art. 145, terzo trattino — l'esecuzione delle norme da esso stabilite non possono invece applicarsi all'attività della Commissione nell'esecuzione del bilancio. A mio avviso, l'interpretazione del Consiglio su tale punto deve ritenersi esatta. L'esecuzione del bilancio è una competenza attribuita direttamente alla Commissione dall'art. 205 e si distingue dalla competenza di esecuzione delle norme stabilite dal Consiglio, contemplata all'art. 145, terzo trattino. La possibilità di sottoporre l'esecuzione di dette norme a determinate modalità, prevista in linea di principio da quest'ultima disposizione, non può essere estesa in via analogica al campo dell'esecuzione del bilancio. La facoltà di inserire l'esecuzione del bilancio all'interno di modalità analoghe a quelle previste per l'esecuzione delle norme avrebbe dovuto essere sancita da un'espressa disposizione del trattato, disposizione che, come ben sappiamo, non esiste.

14. L'esito del ricorso sottopostovi dipende, quindi, essenzialmente dall'ampiezza del potere di esecuzione del bilancio rispetto a quello di esecuzione delle norme. Come in un sistema di vasi comunicanti, ad una più ampia concezione del secondo corrisponderà una più ristretta concezione del primo. Ciò si evince dagli argomenti dedotti dalla Commissione e dal Consiglio. Mentre la prima pone a fondamento del proprio ricorso la considerazione che le misure di esecuzione dei programmi di ricerca nel settore della pesca, di cui ai nn. 1 e 2 dell'art. 6 del regolamento n. 3252/87, rientrano nell'esecuzione del bilancio, la tesi del secondo è che dette misure si ricollegano all'esecuzione delle norme da esso stabilite, vale a dire i programmi deliberati nella citata decisione 87/534 del Consiglio del 19 ottobre 1987. Queste due opinioni divergenti emanano da due concezioni generali radicalmente opposte fra loro riguardo alle rispettive sfere dell'esecuzione del bilancio e dell'esecuzione delle norme.

15. La concezione sostenuta dalla Commissione è basata, in una certa misura, su una relativa specializzazione delle funzioni originariamente garantite dal Consiglio e dalla medesima. Essa ritiene che le competenze conferitele dal Consiglio nell'ambito dell'art. 145, terzo trattino, possano essere solamente competenze di *esecuzione normativa*, che le consentano, cioè, di determinare le modalità di attuazione delle norme stabilite dal Consiglio. In tale ottica, l'esecuzione può consistere solamente nella fissazione di norme di carattere generale ed impersonale. Infatti, e parallelamente, l'*esecuzione amministrativa*, cioè l'applicazione alle fattispecie individuali delle norme stabilite ed, eventualmente, precisate dal Consiglio, si ricollegherebbe all'esecuzione del bilancio. In tal modo, questa si estenderebbe, in generale, a tutte le *decisioni* individuali comportanti il ricorso a stanziamenti di bilancio. L'esecuzione delle norme consisterebbe esclusivamente nella fissazione di modalità per la loro attuazione, ad esclusione di qualsiasi provvedimento individuale implicante l'utilizzazione di stanziamenti. Di conseguenza, alla procedura del comitato di gestione potrebbe essere sottoposta solamente l'esecuzione di tipo normativo, cioè la determinazione delle norme di attuazione, mentre vi si sottrarrebbero i provvedimenti individuali comportanti il ricorso a stanziamenti. Secondo la Commissione, le misure di cui ai nn. 1 e 2 dell'art. 6 del regolamento n. 3252/87 rientrerebbero proprio in quest'ultima ipotesi.

16. Il Consiglio non condivide assolutamente tale concezione e pone a fondamento della propria tesi un'accezione esaustiva della nozione di esecuzione delle norme. Si potrebbe dire, in un certo qual modo, che, a suo avviso, l'esecuzione delle norme ex art. 145, terzo trattino, comprenderebbe ogni *esecuzione decisionale*, vale a dire tutti i provvedimenti che implichino un elemento di *discrezionalità*, sia a livello regolamentare che a livello individuale, mentre l'esecuzione del bilancio comprenderebbe solo i provvedimenti che non presuppongono l'esercizio di una discrezionalità, cioè essenzialmente quelli consistenti nell'adempimento delle formalità necessarie a rendere effettivo il ricorso agli stanziamenti, già precedentemente e separatamente deciso. Si tratterebbe, in un certo senso, di un'*esecuzione di carattere formale*, salvo il caso di decisioni connesse ad « azioni puntuali » o a atti di gestione ordinaria inerenti al funzionamento interno della Commissione. In tal modo, potrebbero essere sottoposte ad una procedura di comitato di gestione non solo l'emanazione, da parte della Commissione, di norme di attuazione, ma anche l'assunzione di decisioni o atti di carattere individuale che comportino un elemento di discrezionalità. Secondo il Consiglio, le misure previste ai nn. 1 e 2 del regolamento n. 3252/87 implicherebbero l'esercizio di una discrezionalità e si ricollegherebbero, pertanto, all'esecuzione delle norme, ai sensi dell'art. 145, terzo trattino.

17. Occorre quindi decidere fra queste due tesi. Va rilevato, peraltro, che in tale giudizio non è in gioco il solo aspetto dei limiti del potere di intervento dei comitati. Infatti, accanto all'ipotesi di diritto comune in cui il Consiglio delega alla Commissione l'esecuzione delle regole dallo stesso stabilite, l'art. 145, terzo trattino, prevede quella in cui il Consiglio si riserva, in casi specifici, « di esercitare direttamente competenze di esecuzione ». Perciò, precisando i limiti del potere d'intervento dei comitati, si definiscono anche i confini dell'eventuale esecuzione diretta da parte del Consiglio.

18. Si deve riconoscere che a prima vista il giudizio appare delicato. L'art. 145, terzo trattino, e l'art. 205 sono piuttosto laconici sulla rispettiva estensione del potere di esecuzione delle norme e del potere di esecuzione del bilancio. Orbene, non esiste un'« ontologia » dell'una e dell'altra nozione. Ad ognuna di essa può essere dato, a priori, un contenuto relativamente variabile. A prima vista, i termini dell'art. 145, terzo trattino, come quelli dell'art. 205 o, ancora, di altre disposizioni del trattato, non forniscono indicazioni che confortino in modo immediato e manifesto la concezione del Consiglio o quella della Commissione relativamente al contenuto « de quo ».

19. Inoltre, è indiscutibile che gli antefatti della controversia o, se si vuole, lo sfondo dell'attuale contenzioso sulle varie specie di competenze di esecuzione della Commissione inducono certamente alla tentazione di mescolare all'analisi condotta sul piano del diritto considerazioni di carattere meno strettamente giuridico. Alludo qui, essenzialmente, alla polemica, più o meno sommessa, sul comportamento o sui comportamenti assunti dalla Commissione, prima che venisse adita questa Corte, in relazione al problema che oggi ci occupa. Sia il Consiglio, con riferimento al caso di specie, sia la dottrina, in termini più generali, hanno osservato che la Commissione non si era sempre dichiarata manifestamente ostile all'utilizzazione di procedure che, in circostanze analoghe a quelle odierne, prevedevano l'intervento dei comitati. Tale osservazione contiene una parte di verità. Talvolta ci si è anche com-

piaciuti di sottolineare che la posizione della Commissione, secondo la quale potrebbe ammettersi la possibilità di sottoporre l'esecuzione del bilancio a procedure dei comitati consultivi, contrastava con il carattere proprio del relativo potere che esclude a priori la presenza di qualsiasi comitato, anche solo consultivo, e che ciò rifletteva l'insicurezza della Commissione in ordine alla tesi sostenuta dinanzi alla Corte.

20. Non vi è dubbio, infatti, che, dopo la comparsa di procedure di esecuzione con l'intervento dei comitati, la Commissione è stata indotta a formulare proposte di regolamenti del Consiglio che prevedono procedure di comitato. Il Consiglio ha indicato, nella propria memoria di replica, un esempio di regolamento in cui l'adozione delle decisioni con cui la Commissione concede il contributo del FEAOG, sezione « orientamento », a progetti individuali è stata subordinata, su proposta della Commissione stessa, ad una procedura del tipo comitato di gestione. Si tratta del regolamento (CEE) del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355[7], emanato su proposta presentata dalla Commissione l'11 agosto 1975[8]. Si deve riconoscere, tuttavia, che tra i regolamenti o proposte di regolamento citati nelle memorie delle parti gli esempi di procedure di comitato che affiancano l'elaborazione di norme d'attuazione da parte della Commissione sono più numerosi di quelli di procedure dello stesso tipo alle quali è subordinata l'emanazione di decisioni individuali.

21. Tutto sommato, ritengo che alla precedente prassi delle istituzioni comunitarie in materia di comitati debba attribuirsi un'importanza molto relativa. Dal punto di vista della Corte, non è infatti essenziale fare una cernita tra alcune migliaia di regolamenti, al fine di designare un « vincitore » in ragione della prassi più frequentemente riscontrata, bensì di definire entro quali termini l'intervento dei comitati nell'ambito delle competenze esecutive della Commissione sia conforme all'ordinamento comunitario. Se il diritto costituzionale della Comunità pone determinati limiti per quanto riguarda il ricorso a procedure di comitato rispetto all'una o all'altra competenza esecutiva della Commissione, il fatto che in passato questi limiti abbiano potuto essere più o meno spesso ignorati, non li renderebbe per questo desueti e non impedirebbe assolutamente di censurarne l'inosservanza quando la Corte venisse adita a tale scopo. Le precedenti prassi della Commissione e del Consiglio possono eventualmente essere qualificate, a posteriori, come violazione di determinate disposizioni del trattato o come osservanza delle stesse, ovvero, infine, come loro parziale violazione e parziale osservanza, ma tutto ciò non ha effetto sulla forza da riconoscere a tali norme qualora queste vengano fatte valere dinanzi a questa Corte. D'altra parte, l'atteggiamento della Commissione sui comitati consultivi va inquadrato nel contesto della ricerca di un rinnovato compromesso istituzionale che presuppone concessioni.

22. A tal riguardo, mi sembrerebbe difficile definire idilliache le condizioni nelle quali — prima che questa Corte venisse investita della questione — l'elaborazione e l'emanazione di un certo numero di regolamenti del Consiglio hanno dato occasione ad un ricorso, eventualmente illecito, a procedure di comitato. Senza voler rifare un iter storico che le varie memorie delle parti hanno permesso di ricostruire, non può negarsi che il ricorso ai comitati nell'ambito di diversi regolamenti è stato il frutto di un compromesso istituzionale che il tempo ha reso via via più laborioso. Dalla fine degli anni '70,

7 — Regolamento relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 51 del 23.2.1977, pag. 1).

8 — GU C 218 del 24.9.1975, pag. 4.

la Commissione e il Parlamento hanno espresso formali, se non efficaci, riserve sulla sottoposizione di provvedimenti di esecuzione del bilancio a procedure di comitato di gestione. Senza voler dedicare troppo spazio a considerazioni che, rispetto ad un dibattito di carattere contenzioso, possono sembrare aneddotiche, non vi è ragione per non dar credito alla Commissione laddove questa afferma che, non essendo riuscita a trovare, per mezzo di un compromesso politico, un rimedio ad un'utilizzazione delle procedure di comitato che essa riteneva squilibrata, ha adito questa Corte come ultima risorsa. Ma la fine del compromesso ed il ricorso alla giurisdizione comunitaria segnano al tempo stesso anche la fine della parentesi nella quale possa essere stato eventualmente confinato il diritto. Non ci si può attendere dalla Corte un'elaborazione, in forma giuridica, di un compromesso politico migliore di quello fallito. Suo compito è solo l'accertamento del diritto.

23. Riassumendo, le varie osservazioni svolte mi inducono a ritenere che l'atteggiamento o gli atteggiamenti assunti in passato dalla Commissione nulla abbiano mutato del senso — quale che esso sia — delle disposizioni del trattato e non abbiano affatto privato tale istituzione del diritto, riconosciutole dal trattato stesso, di sollecitare il sindacato della Corte sul rispetto di tali disposizioni.

24. Resta il fatto che la prassi seguita in passato ed i relativi comportamenti più o meno erratici dell'una o dell'altra istituzione hanno contribuito a rendere singolarmente difficile l'analisi giuridica del problema sollevato, con riferimento all'art. 205, dal ricorso alle procedure di comitato nell'ambito delle competenze esecutive della Commissione. Le conclusioni generalmente poco consolidate della dottrina ne sono — mi sembra — testimonianza. Le prese di posizione in favore dell'una o dell'altra delle opposte tesi rivestono più spesso l'aspetto di un'adesione, nel senso che pochi sono gli argomenti giuridici nuovi e decisivi sviluppati, che non quello di una giustificazione. Mi chiedo peraltro se alcuni autori non abbiano, in qualche modo, interpretato il trattato alla luce di un compromesso istituzionale che presentava, in un certo momento, un'apparenza di equilibrio, ritenendo così che il consenso facesse presumere la conformità al trattato. Un'interpretazione del trattato alla luce della prassi istituzionale può certo rispondere alla lodevole preoccupazione di porre il diritto al servizio del possibile piuttosto di farne espressione dell'impossibile. Ma un compromesso andato in frantumi non può più sostituirsi al diritto. Occorre, quindi, ritornare alla rigorosa lettura del trattato. È per tale motivo che, nel prosieguo di queste conclusioni, mi sforzerò di attenermi essenzialmente alle disposizioni del trattato nonché a quelle cui questo fa esclusivamente rinvio.

25. Nell'ambito degli argomenti scambiati da ambo le parti dinanzi alla Corte, è stata evocata una nozione attinente al bilancio, quella di impegno, sulla quale, in un dibattito nel quale sono state svolte considerazione talvolta elevate, non ci si è forse soffermati con attenzione. Ritengo, invece, che si tratti di una nozione di grande interesse per le questioni sollevate nella specie, anzi, di una nozione essenziale per valutare l'estensione della competenza di esecuzione del bilancio di cui all'art. 205.

26. Al fine di poter precisare il ruolo che la nozione di impegno può svolgere nella ricerca di una soluzione della controversia in esame, occorre innanzitutto ricordare che, a

termini dello stesso art. 205, 1° comma, « la Commissione cura l'esecuzione del bilancio, conformemente alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 209, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati ».

L'art. 209 dispone che

« Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e parere della Corte dei conti:

a) stabilisce i regolamenti finanziari che specificano in particolare le modalità relative all'elaborazione ed esecuzione del bilancio ed al rendimento ed alla verifica dei conti;

(...) ».

Conformemente alla procedura indicata all'art. 209, il Consiglio ha emanato, il 21 dicembre 1977, un « regolamento finanziario (...) applicabile al bilancio generale delle Comunità europee » (in prosieguo: « regolamento finanziario ») [9]. Va qui rilevato che il regolamento del Consiglio, una delle cui disposizioni è oggetto di censura nel presente ricorso, è stato certo emanato all'unanimità, ma in base ad una procedura che non prevedeva l'intervento consultivo della Corte dei conti. In base al principio del parallelismo delle forme, esso non ha potuto, quindi, derogare al regolamento finanziario.

9 — GU L 356 del 31.12.1977, pag. 1; regolamento modificato dal regolamento (CECA, CEE, Euratom) del Consiglio 25 giugno 1979, n. 1252 (GU L 160 del 28.6.1979, pag. 1), e regolamento finanziario (CECA, CEE, Euratom) del Consiglio 16 dicembre 1980, n. 1176 (GU L 345 del 20.12.1980, pag. 23).

27. Il titolo III del regolamento finanziario è dedicato all'esecuzione del bilancio. Nella sezione I del medesimo, intitolata « Disposizioni generali », l'art. 17, 1° e 2° comma, dispone che:

« Il bilancio è eseguito secondo il principio della separazione degli ordinatori e dei contabili.

La gestione degli stanziamenti spetta all'ordinatore che è il solo competente a impegnare le spese, accertare i diritti da riscuotere ed emettere gli ordini di riscossione e di pagamento ».

Si può già rilevare che l'attività dell'ordinatore, quale organo di gestione degli stanziamenti e unico competente a impegnare le spese, è svolta nell'ambito dell'esecuzione del bilancio, vale a dire nell'ambito della competenza esclusiva della Commissione ex art. 205.

28. Il titolo III, « Esecuzione del bilancio », contiene anche una sezione III intitolata « Impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento delle spese ». Tale titolo evidenzia che l'esecuzione delle spese viene effettuata secondo quattro fasi dette di impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento. Si deve sottolineare che la terminologia del regolamento finanziario è uguale a quella del diritto finanziario francese. Nel decreto 29 dicembre 1962, n. 62.1587, relativo alla disciplina generale della contabilità pubblica [10], all'art. 28 contenuto nel capo II intitolato « Operazioni di spesa », si legge: « Prima del pagamento, le spese sono impegnate, liquidate e, se necessario, ordinate ». L'art. 29

10 — JORF del 30.12.1962, pag. 12828.

dello stesso decreto definisce l'« impegno », l'art. 30 la « liquidazione », gli artt. 31 e 32 l'« ordinazione » e l'art. 33 il « pagamento ».

29. Spingendoci un poco più avanti nel raffronto fra il diritto finanziario comunitario e quelle francese ci si deve, innanzitutto, soffermare sulla nozione di « impegno » come definita nel diritto finanziario francese. Il citato art. 29 del decreto 29 dicembre 1962 detta le seguenti disposizioni:

« L'impegno è l'atto con il quale un ente pubblico genera o accerta un proprio obbligo dal quale risulterà un onere.

L'impegno può essere assunto solamente dal rappresentante qualificato dell'ente pubblico agente in base ai poteri conferitigli.

L'impegno deve rimanere nei limiti delle autorizzazioni di bilancio e restare subordinato alle autorizzazioni, pareri o nulla osta previsti dalle leggi o dai regolamenti relativi alle singole categorie di enti pubblici. »

Va precisato, in tale contesto, che lo Stato è un « ente pubblico » ai sensi del decreto in esame. Nell'ambito del bilancio dello Stato, l'impegno costituisce una delle fasi dell'*esecuzione delle spese*, che rientra nella competenza del governo e dell'amministrazione posta sotto la sua autorità. Nell'ambito dell'apparato governativo ed amministrativo, le « operazioni finanziarie e contabili », risultanti dall'esecuzione del bilancio, « spettano agli ordinatori e contabili pubblici » [11]. Sono gli ordinatori coloro che « impegnano le spese » [12] e non può non rilevarsi nuovamente, su tali punti, la somiglianza delle espressioni utilizzate nel diritto finanziario francese ed in quello comunitario.

30. La dottrina francese si è dedicata alla precisazione della portata della nozione di impegno in ordine all'esecuzione delle spese del *bilancio dello Stato*. In tal senso, Pierre Lalumière afferma che, al fine di conciliare i due aspetti di « regolarità della spesa pubblica » e di « opportunità della spesa pubblica », « l'operazione di spesa pubblica è stata scomposta in quattro fasi: l'impegno, la liquidazione, l'ordinazione ed il pagamento », aggiungendo che « la valutazione dell'opportunità interviene nella fase di impegno ». Precisando, poi, la nozione di impegno, osserva: « L'impegno consiste (...) nella decisione di inoltrare un ordine, nominare in ruolo un dipendente, ecc. Si tratta di un atto giuridico che spetta al ministro o, per effetto di delega, ai capiservizio del ministero. L'impegno, quale atto giuridico, può quindi assumere le forme più varie: progetti di decreto o di ordinanza, appalti, relazioni, contratti, ecc. » [13]. Citerò anche Paul-Marie Gaudemet e Joël Molinier, secondo i quali « l'impegno si suddivide (...) in due operazioni (...): l'impegno contabile, per effetto del quale gli stanziamenti di bilancio vengono imputati nelle scritture ad un'operazione determinata (...) e l'impegno giuridico, con il quale sorge il debito dello Stato ». Questi autori aggiungono che « l'impegno giuridico assume generalmente la forma di un atto amministrativo quale la stipulazione di un contratto di appalto, un decreto di nomina, la trasmissione di un or-

11 — Decreto 29 dicembre 1962, citato, art. 3.

12 — Decreto 29 dicembre 1962, citato, art. 5.

13 — *Les finances publiques*, collezione U, libreria Armand Colin, 3ª edizione, pag. 318.

dine, una decisione di concessione di una sovvenzione » [14].

31. Mi sembra interessante notare, in tale contesto, che, nella concezione francese dell'impegno, di cui è espressione la dottrina richiamata, è ricompresa l'adozione di decisioni giuridiche che implicheranno l'utilizzazione di stanziamenti. In particolare, la stipulazione di un contratto o una decisione di sovvenzionamento rientrano nell'impegno. In tal senso, la competenza ad impegnare è comprensiva della competenza ad adottare decisioni individuali di merito che comportino spese e non si riassume in operazioni formali che consentano di iscrivere ed effettuare le spese. Il potere di adottare tali decisioni di merito spetta agli ordinatori principali, cioè ai ministri oppure ad ordinatori secondari. La dottrina ha cura di precisare che l'impegno può risultare anche da una decisione giudiziaria che ponga un debito a carico dello Stato nonché da una decisione parlamentare. Ma Maurice Duverger, che cita, al riguardo, l'ipotesi di una « legge che accorderebbe una pensione a titolo personale a colui che abbia reso grandi servigi alla patria o alla vedova », sottolinea che l'« impegno parlamentare » è eccezionale [15]. Il principio è quello di un impegno del governo o dell'amministrazione.

32. Mi chiedo se vi siano ragioni per ritenere che il quadro sia differente per quanto attiene alla nozione di impegno come definita nel diritto finanziario comunitario. Mi chiedo, in altre parole, se all'analogia terminologica corrisponda un'analogia dei regimi giuridici ovvero se nell'ordinamento comunitario sia stata assunta una nozione di impegno specifica e più ristretta. Penso, in realtà, che nel regolamento finanziario non vi siano elementi che consentano di ritenere che il contenuto della nozione comunitaria di impegno si allontani sostanzialmente da quello del suo omonimo nel diritto finanziario francese e non includa l'adozione di decisioni individuali di merito. Va osservato, innanzitutto, che detto regolamento non contiene una definizione generale dell'impegno. Dopo aver precisato — come già ricordato — che la competenza ad impegnare le spese spetta unicamente all'ordinatore, il regolamento finanziario dispone, all'art. 32, n. 1, che « ogni provvedimento di natura tale da comportare una spesa a carico del bilancio dev'essere preventivamente oggetto di una proposta di impegno da parte dell'ordinatore competente ». In tale disposizione si rinviene la distinzione fra l'aspetto giuridico e quello contabile dell'impegno evocata dal Gaudemet e dal Molinier, ma nulla consente di appurare se il « provvedimento », di natura giuridica, rientri o meno nella competenza dell'ordinatore.

33. Ai sensi del n. 2 dell'art. 32 del regolamento finanziario « valgono come impegni di spesa anche le decisioni adottate dalla Commissione conformemente alle disposizioni che l'autorizzano ad accordare un sostegno finanziario a titolo dei diversi fondi o delle azioni analoghe ». Tale disposizione non può essere interpretata, a mio avviso, nel senso di una distinzione implicita tra l'adozione di decisioni di cui alla medesima e la fase di impegno di bilancio. Infatti, pur disponendo che le decisioni « de quibus » devono essere adottate conformemente alle disposizioni che autorizzano ad accordare un sostegno finanziario a titolo dei diversi fondi, viene anche precisato che l'adozione delle stesse compete alla Commissione. Trattandosi, secondo lo stesso tenore dell'art. 32, n. 2, di « decisioni adottate dalla Commissione », nulla consente di ritenere che detta norma legittimi le procedure previste in taluni regolamenti del Consiglio che autorizzano quest'ultimo a sostituire la pro-

14 — *Finances publiques*, tomo 1, « Bilancio/Tesoro », ed. Montchrestien, coll. Domat, *Droit public*, 5ª edizione, 1989, pag. 389.

15 — *Finances publiques*, Thémis, PUF, 8ª edizione, 1975, pag. 332.

pria decisione a quella della Commissione in caso di parere sfavorevole di un comitato. La norma non può quindi intendersi come una ratifica della sottoposizione di dette decisioni ad un regime incompatibile con la nozione di impegno che, collegata all'esecuzione del bilancio, presuppone la sola azione della Commissione. Non si rinviene, in realtà, nel testo dell'art. 32, n. 2, alcun elemento che vieti di considerare le decisioni di cui al medesimo come rientranti « *per loro natura* » nella nozione di impegno. A tale disposizione può essere senz'altro attribuito un carattere dichiarativo, nel senso che, in sua mancanza, resterebbe concepibile l'inclusione nell'impegno di bilancio delle decisioni cui essa fa riferimento.

34. Il regolamento finanziario contiene nel titolo VII disposizioni particolari sugli stanziamenti di ricerca e di investimento, tra le quali l'art. 88, n. 2, dispone, al 1° comma, che « gli stanziamenti d'impegno iscritti all'interno di ciascuna quota (pluriennale) sono destinati a permettere la copertura totale degli obblighi giuridici che la Commissione può contrarre » e precisa, al 2° comma, che detti stanziamenti di impegno « costituiscono il limite massimo delle spese che la Commissione è autorizzata a impegnare durante l'esercizio considerato per l'esecuzione delle operazioni corrispondenti ». Mi sembra da segnalare il riferimento contenuto nel citato n. 1 alla capacità di « contrarre » della Commissione, nell'ambito dell'impegno.

35. Dall'analisi di alcune disposizioni pertinenti del regolamento finanziario in ordine alla portata della nozione di impegno non emerge, a mio avviso, alcun elemento che riveli l'intenzione di attribuire a tale nozione un contenuto sostanzialmente diverso da quello di impegno di bilancio proprio del diritto francese, cioè un contenuto sensibilmente ridotto rispetto a quest'ultimo. Si può tutt'al più ritenere che il n. 2 del citato art. 32 comporti una piccola parte di equivoco. In mancanza di una definizione generale di impegno nel diritto finanziario comunitario, tale sottile equivoco non può, tuttavia, legittimare da solo la conclusione che il significato di tale impegno sia diverso da quello del suo omonimo nel diritto francese. Per tale motivo ritengo che l'impegno, in quanto fase di esecuzione del bilancio delle spese, ai sensi del regolamento finanziario, includa le decisioni o gli atti individuali di merito che implichino l'utilizzazione di stanziamenti. Con ciò stesso si afferma che nell'esecuzione del bilancio comunitario, che ai sensi dell'art. 205 dev'essere effettuata « conformemente al regolamento finanziario », rientrino dette disposizioni.

36. Appare ora opportuno precisare che la nozione di impegno di spesa rappresenta, al di là della sua affermazione nel diritto positivo francese, una nozione classica. Nella stessa Francia, le quattro fasi di « impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento » hanno disciplinato la materia dell'esecuzione del bilancio già ben prima del citato decreto 29 dicembre 1962. Tale nozione è stata inoltre applicata anche in altri ordinamenti nazionali, e a ciò non è certo estraneo il suo « classicismo ». Così, anche il Belgio conosce una nozione di impegno, nel quadro delle cinque fasi in cui si suddivide l'esecuzione delle spese: l'impegno, il fatto generatore, l'ordinazione, la liquidazione ed il pagamento. In questo ordinamento nazionale la nozione di impegno sembra presentare, per quanto attiene al bilancio dello Stato, un contenuto quasi identico a quello definito dal diritto finanziario francese. Si constata, inoltre, che nel diritto italiano l'esecuzione delle spese pubbliche si svolge in base a quattro fasi denominate « l'impegno », « la

liquidazione », « l'ordinazione » ed « il pagamento » [16], del tutto corrispondenti a quelle del diritto francese. Nell'ordinamento italiano, l'impegno può rivestire due forme principali, l'impegno contrattuale e l'impegno amministrativo e ricomprendere conseguentemente la stipulazione di contratti o l'adozione di decisioni unilateriali, particolarmente quelle con cui vengono concesse indennità o sussidi.

37. Pertanto, al momento dell'approvazione del regolamento finanziario, gli ordinamenti di tre Stati membri conoscevano le nozioni di impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento, ricomprendendo nell'impegno l'adozione di decisioni implicanti l'utilizzazione di stanziamenti. Si deve anche ricordare che il diritto ellenico, come risulta dal decreto legge 17 e 18 ottobre 1969, n. 321, in materia di contabilità pubblica, sembra utilizzare le stesse nozioni con la stessa portata per l'impegno. Il diritto spagnolo, invece, pur definendo l'esecuzione del bilancio sulla base di quattro frasi anche esse intitolate impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento, accoglie una più ristretta accezione della prima, nel senso che essa non ricomprende le decisioni di merito implicanti utilizzazione di fondi, rivestendo, quindi, un aspetto strettamente finanziario [17]. Si può tuttavia, ritenere che nella maggioranza degli Stati membri in cui l'esecuzione delle spese sia articolata in quattro fasi, intitolate impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento, l'impegno va al di là di un aspetto strettamente finanziario o contabile e include le decisioni di merito. Propongo, pertanto, a questa Corte di far riferimento, ai fini della determinazione della portata dell'impegno nel diritto comunitario, alla concezione accolta nella maggioranza degli ordinamenti degli Stati membri.

38. Inoltre, al di là delle questioni terminologiche, mi sembra che la concezione secondo la quale compete all'autorità statale — cui è costituzionalmente attribuita l'esecuzione del bilancio — l'effettiva adozione di decisioni implicanti l'utilizzazione di fondi, è sufficientemente accolta in Europa, a prescindere dalla terminologia usata nell'ambito dei rispettivi diritti finanziari. Anche in questo caso si può parlare di classicismo per quanto riguarda il modello in cui il Parlamento, organo legislativo, approva il bilancio dello Stato autorizzando così gli stanziamenti ed il governo, organo esecutivo, cura, con l'amministrazione, l'esecuzione del bilancio adottando in questo quadro le decisioni e gli atti individuali che implicano l'utilizzazione dei fondi. Ritengo che non sia frequente la partecipazione del Parlamento all'adozione di dette decisioni e atti individuali, in quanto le attività di gestione o di cogestione non rientrano nella sua natura, salvo per quanto attiene ai propri servizi.

39. È certamente classica anche l'obiezione secondo la quale la Comunità si basa su di un sistema istituzionale « sui generis », le cui regole di funzionamento non sono ispirate per principio ai modelli costituzionali nazionali e, conseguentemente, non possono essere oggetto di interpretazione analogica. Tale obiezione appare valida, in linea generale, fintantoché le norme organizzative di tale sistema istituzionale non facciano espresso riferimento all'una o all'altra categoria di modelli costituzionali nazionali. Ma quando esse operano tali riferimenti, devono conseguirne i relativi effetti, salvo, questa volta, una violazione dello stesso diritto comunitario. Orbene, ritengo che con il riferimento alla nozione di impegno delle spese, il regolamento finanziario — al quale fa rinvio l'art. 205 — ha sancito nel sistema co-

16 — Bonnati, Antonio: *Manuale di contabilità di Stato*, 10ª edizione, Casa editrice, Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1983, pag. 427 e seguenti.

17 — Ferreiro Lapatza, José Juan: *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Madrid, 10ª edizione, 1988, pag. 802.

munitario una concezione dell'esecuzione del bilancio analogo, nel suo insieme, a quella a mio parere applicata nella maggior parte degli ordinamenti degli Stati membri. In tale concezione, l'autorità incaricata dell'esecuzione del bilancio adotta, nei limiti degli stanziamenti autorizzati dal bilancio stesso, le decisioni e gli atti individuali di merito implicanti utilizzazione dei fondi e l'autorità responsabile dell'approvazione del bilancio non è di norma associata a tale gestione dei fondi.

40. Non nascondo che l'accoglimento di una tale interpretazione della nozione d'esecuzione del bilancio contrasta con le tesi sempre sostenute dal Consiglio e da questo nuovamente svolte dinanzi a questa Corte nel corso del presente giudizio. Pur tuttavia, ritengo che la divisione delle competenze che ne risulta sia profondamente equilibrata ed atta a rispondere in gran parte alle sue legittime preoccupazioni. Infatti, se una scrupolosa lettura delle norme applicabili induce necessariamente a ritenere che l'esecuzione del bilancio, in quanto competenza propria della Commissione, ricomprenda *tutti* gli atti di impegno di carattere individuale, si deve anche riconoscere che essa ricomprende *solamente* detti atti. Ciò significa che qualora ci si collochi a livello normativo, vale a dire di fissazione di regole e di criteri, si esula dall'esecuzione del bilancio. Ogni fissazione di norme rientra, a mio avviso, nella sfera dell'art. 145, terzo trattino. Dopo aver dettato le regole di carattere essenziale in una materia, il Consiglio incarica la Commissione di stabilire le relative modalità di applicazione con facoltà di inserire l'intera esecuzione normativa entro una procedura di comitato. Ciò vuol dire che il Consiglio è così in grado di sorvegliare tutto il processo normativo e di essere in qualche modo associato alla definizione dell'intero quadro regolamentare nel cui ambito la Commissione, quale organo esecutivo del bilancio, adotterà provvedimenti di carattere individuale. L'esigenza di assicurare una corretta gestione degli stanziamenti di bilancio, allo stadio di atti di carattere individuale che sfuggono al controllo diretto del Consiglio, mi sembra possa essere soddisfatta mediante il controllo indiretto che questi eserciterà vegliando, ad esempio, attraverso una procedura di comitato, a che vengano elaborati precisi criteri di selezione delle controparti contrattuali o dei beneficiari di un sostegno comunitario.

41. Ritornando, ora, al regolamento del Consiglio una disposizione del quale è oggetto di diretta censura nel presente ricorso, desidero esprimere un'osservazione sulla genesi della controversia sottoposta all'esame della Corte. In un certo senso, ritengo fosse inevitabile che il Consiglio assumesse la funzione concretizzatasi nel n. 4 dell'art. 6 del regolamento n. 3252/87.

42. La Commissione aveva inizialmente sottoposto al Consiglio nel 1980 una prima proposta di regolamento in cui venivano stabilite modalità di applicazione — relative, in particolare, alle priorità scientifiche da rispettare nell'ambito dei programmi comuni di ricerca, ai criteri di selezione dei centri di ricerca e degli istituti invitati a partecipare alle azioni specifiche, nonché all'orientamento dei programmi durante la loro esecuzione — in base ad una procedura di comitato di gestione, mentre l'esecuzione propriamente detta dei programmi da parte della Commissione non era soggetta a tale procedura bensì prevedeva l'assistenza di un comitato consultivo [18]. Nel 1985 la Commissione ritirava tale proposta sottoponendone al Consiglio una nuova, nell'ambito della quale, da un lato, il Consiglio stabiliva i programmi comunitari di ricerca e di coordinamento della ricerca e, dall'altro, la Commissione assicurava l'esecuzione dei programmi mediante la stipulazione di con-

18 — GU C 243 del 22.9.1980, pag. 12.

tratti, l'organizzazione di seminari, conferenze, visite di studio, con la semplice assistenza di un comitato consultivo [19]. Era naturale che il Consiglio, privato di questo nuovo schema della possibilità di controllare mediante una procedura di comitato di gestione la determinazione dei criteri di esecuzione dei programmi, avesse la tentazione di assicurarsi tale controllo a livello dell'esecuzione stessa, tentazione alla quale ha ceduto introducendo la disposizione impugnata. Comportamento, a mio avviso, errato, poiché illegittimo, ma prevedibile. Ignoro l'esatto contesto dell'elaborazione del regolamento n. 3252/87, ma mi chiedo, tuttavia, se nella specie la Commissione abbia usato del proprio potere propositivo nel modo più giudizioso.

43. È comunque necessario, a questo punto, esprimersi sulla legittimità dell'art. 6, n. 4, di detto regolamento. Va ricordato che tale disposizione subordina ad una procedura di comitato di gestione le decisioni adottate dalla Commissione nell'ambito dei nn. 1 e 2 dell'art. 6. Il n. 1 prevede la conclusione di contratti di ricerca a spese ripartite con centri ed istituti di ricerca. Il n. 2 prevede l'organizzazione di seminari, conferenze, visite di studio, scambi di ricercatori e riunioni di lavoro di esperti scientifici nonché la raccolta, l'analisi e, se del caso, la pubblicazione dei risultati delle ricerche. Non vi è dubbio che la conclusione dei contratti di cui al n. 1 rientri nell'esecuzione del bilancio, come definita in precedenza. Quanto ai provvedimenti di cui al n. 2, essi implicano in larga misura decisioni o atti ugualmente ricompresi in tale esecuzione, pur non potendosi affermare che qualsiasi iniziativa assunta nell'ambito di tale disposizione comporti direttamente l'utilizzazione di fondi. Tuttavia, non vi è bisogno di procedere qui a tale distinzione, in quanto le eventuali decisioni di carattere individuale non implicanti utilizzazione di fondi rientrerebbero nella pura gestione e non sussisterebbe, pertanto, alcun interesse ad associare alla loro elaborazione un qualsiasi comitato di gestione.

44. Come si è già visto, la Commissione, quale organo esecutivo del bilancio, esercita un potere proprio, incompatibile con una procedura di comitato di gestione che consenta al Consiglio di sostituirsi eventualmente alla Commissione stessa. Deve, quindi, ritenersi che il Consiglio non poteva — senza violare l'art. 205 del trattato, precisato dal regolamento finanziario al quale fa rinvio, e l'art. 155, terzo trattino, del trattato — stabilire che l'adozione di decisioni di esecuzione dei programmi di ricerca di cui ai nn. 1 e 2 citati fosse subordinata a simile procedura. Ritengo, pertanto, che le conclusioni della ricorrente meritino accoglimento.

45. L'art. 6, così privato del n. 4, presenterà un carattere in qualche modo dichiarativo, in quanto conferirà alla Commissione la competenza di esecuzione di programmi attribuitale direttamente dall'art. 205. Tale situazione può apparire insolita, ma non arreca in realtà pregiudizio alla Commissione, il cui ricorso, per di più, riguarda unicamente il n. 4. Non vi è motivo, a mio avviso, di ritenere detta disposizione indissociabile dalla restante parte dell'articolo. Mi limito quindi a proporre l'annullamento del n. 4 dell'articolo di cui trattasi.

46. Alla luce delle considerazioni che precedono, non mi è parso necessario esaminare l'argomento del Parlamento e della Com-

19 — GU C 312 del 3.12.1985, pag. 5.

missione relativo all'eccessiva compressione del potere di controllo del Parlamento stesso derivante da una concezione riduttiva della nozione di esecuzione del bilancio. Si è sostenuto, in sostanza, che, potendo il Parlamento controllare soltanto l'operato della Commissione nell'ambito del bilancio, tale potere di controllo potrebbe essere svuotato di ogni contenuto ogniqualvolta il Consiglio si riservi il potere di sostituzione mediante una procedura di comitato di gestione. L'eventuale decisione « sostitutiva » del Consiglio sfuggirebbe quindi al controllo del Parlamento, il quale si vedrebbe privato della funzione conferitagli dal trattato in materia di esecuzione del bilancio.

47. Tale argomento mi sembra di grande importanza per le questioni di principio che solleva. Tuttavia, considerato che esso tende a mettere in evidenza non una violazione diretta e manifesta di una disposizione del trattato, ma piuttosto una sorta di disconoscimento della piena efficacia di quest'ultimo, ritengo che l'illegittimità rilevata in ordine agli artt. 205 e 155, terzo trattino, sulla base della portata della nozione di impegno di bilancio, esima dall'esame della sua fondatezza.

48. Desidero sottomettere all'attenzione di questa Corte un'ultima riflessione che si collega maggiormente, in un certo senso, ai valori espressi nel diritto istituzionale delle Comunità che non alle tecniche dallo stesso applicate. Mi sembra che, da tale punto di vista, esista una differenza essenziale tra la tesi del Consiglio e quella della Commissione. La tesi della Commissione è diretta al riconoscimento, a proprio favore, di una sfera di attività al riparo dall'intervento, diretto o indiretto, del Consiglio. La tesi di quest'ultimo ha invece l'effetto di affidare interamente alla propria discrezionalità ed al proprio beneplacito la determinazione dell'estensione dell'effettivo potere decisionale della Commissione. Infatti, una volta svuotata l'esecuzione del bilancio di qualsiasi aspetto realmente decisionale, non sarebbe più configurabile un potere di decisione nel merito della Commissione in ordine all'utilizzazione degli stanziamenti autorizzati, salvo quando il Consiglio ritenesse opportuno attribuirle, ai sensi dell'art. 145, terzo trattino, una competenza di esecuzione non assoggettata ad una procedura di comitato di gestione ovvero prevedendo solamente l'assistenza di un comitato consultivo. Penso che questa Corte, nel decidere, dovrà chiedersi se sia possibile accogliere un'interpretazione del trattato in un certo senso generatrice di una situazione « potestativa », in cui si attribuirebbe ad un'istituzione, al limite estremo, il potere di svuotare di ogni contenuto, nel settore di cui trattasi, la competenza dell'altra. A mio avviso, non è possibile ritenere che l'intenzione degli autori del trattato fosse nel contempo quella di realizzare tale situazione e di prevedere che la Commissione disponga — in materia — di un « proprio potere di decisione ».

49. Concludo pertanto:

— per l'annullamento dell'art. 6, n. 4, del regolamento (CEE) 19 ottobre 1987, n. 3252, e

— per la condanna del Consiglio alle spese.