CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 15 giugno 1995 *

1. Nel presente procedimento, la Repubblica federale di Germania chiede l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 22 luglio 1993, n. 2186, relativo al coordinamento comunitario dello sviluppo dei registri di imprese utilizzati a fini statistici [1]. Il regolamento è stato adottato, con il voto contrario della Germania, in base all'art. 213 del Trattato CEE, che così dispone:

«Per l'esecuzione dei compiti affidatile, la Commissione può raccogliere le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche, nei limiti e alle condizioni fissati dal Consiglio conformemente alle disposizioni del presente Trattato».

Le disposizioni del regolamento n. 2186/93

2. Il regolamento del Consiglio n. 2186/93 fa obbligo agli Stati membri di istituire, a fini statistici, uno o più registri armonizzati (art. 1). L'art. 3, n. 1, delimita la portata dei registri nel senso che devono essere repertoriate tutte le imprese [2] che esercitano un'attività economica e contribuiscono alla formazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL), le unità giuridiche che ne rispondono e le unità locali che ne dipendono. Per la definizione dei termini «impresa», «unità giuridica» e «unità locale», l'art. 2 rimanda ad un allegato del regolamento (CEE) del Consiglio n. 696/93 [3], relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità. Pur trattandosi di definizioni complesse, le relative nozioni possono essere riassunte nel seguente modo. Una *unità giuridica* è una persona giuridica o fisica che esercita un'attività economica in modo autonomo. Una *impresa* è una combinazione di unità giuridiche (o di una singola unità giuridica) con un'unità organizzativa che produce beni o servizi e che gode di un margine di autonomia decisionale. Una *unità locale* è un'impresa o parte di un'impresa (ad esempio, uno stabilimento, una fabbrica, un magazzino, un ufficio, una miniera o un deposito) situata in un luogo geograficamente determinato.

3. Talune attività sono espressamente escluse dall'ambito del regolamento, segnatamente la produzione, ad opera di nuclei familiari, di beni destinati all'autoconsumo, mentre l'inclusione di imprese operanti nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della caccia, della

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 196, pag. 1.

2 — La parola «enterprise» nel testo inglese del regolamento sembra corrispondere a quella «undertaking», normalmente usata nelle versioni inglesi delle norme comunitarie, tra cui gli artt. 85 e seguenti del Trattato.

3 — GU L 76, pag. 1.

pesca, della pubblica amministrazione, della difesa e delle assicurazioni sociali obbligatorie è rimessa alla valutazione discrezionale degli Stati membri [art. 3, n. 1, secondo e terzo comma, in combinato disposto con il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3037/90, relativo alla classificazione statistica delle attività economiche nelle Comunità europee] [4].

4. L'art. 4 stabilisce che le unità repertoriate devono avere un identificatore e una descrizione come precisato nell'allegato II. In forza di quest'ultimo, la registrazione di un'unità giuridica deve contenere, tra l'altro, un numero di identificazione, il nome e l'indirizzo dell'unità, la data di costituzione legale, per le persone giuridiche, o di riconoscimento amministrativo come operatore economico, per le persone fisiche, e lo statuto giuridico dell'unità. I documenti relativi alle unità locali devono contenere, tra l'altro, un numero di identificazione, il nome e l'indirizzo dell'unità, il codice di attività dell'unità e le dimensioni dell'organico. I documenti relativi ad un'impresa devono contenere, tra l'altro, un numero di identificazione, il(i) numero(i) di identificazione della(e) unità giuridica(che) giuridicamente responsabile(i) per l'impresa, un codice di attività dell'impresa, la dimensione dell'impresa misurata in base al numero di persone occupate, l'ammontare netto del giro d'affari, del prodotto delle vendite di beni e servizi e degli attivi netti.

4 — GU L 293, pag. 1.

5. Su richiesta della Commissione, previa consultazione del comitato del programma statistico, gli Stati membri effettuano analisi statistiche dei registri e ne trasmettono i risultati all'istituto statistico delle Comunità europee (art. 6).

6. L'art. 7 autorizza gli istituti nazionali di statistica a raccogliere a fini statistici le informazioni negli schedari amministrativi o giuridici costituiti nel territorio nazionale in conformità delle norme nazionali.

7. Infine, gli artt. 8 e 10 dettano disposizioni per quanto riguarda le modalità applicative del regolamento.

8. I motivi di ricorso sono principalmente tre: in primo luogo, l'art. 213 del Trattato non costituirebbe un fondamento giuridico autonomo per l'adozione di provvedimenti normativi; in secondo luogo, e in subordine, l'art. 213 non costituirebbe il fondamento giuridico appropriato per il regolamento controverso; in terzo luogo, le disposizioni del regolamento sarebbero in ogni caso lesive del principio di proporzionalità.

9. La Commissione è intervenuta a sostegno del Consiglio.

Il primo motivo di ricorso: l'art. 213 non costituirebbe un fondamento giuridico autonomo

10. Il governo tedesco sostiene che l'art. 213 del Trattato non costituisce un fondamento giuridico autonomo per l'adozione di atti normativi. Esso fonda tale tesi su quattro argomenti: a) il tenore letterale dell'art. 213, b) la funzione rivestita da questo articolo, c) il raffronto con le altre norme del Trattato sulle quali possono essere fondati atti normativi e d) la collocazione dell'art. 213 nella struttura del Trattato. Riassumerò per sommi capi l'argomentazione del governo tedesco relativa a ciascuno di questi argomenti.

a) *Il tenore letterale dell'art. 213*

11. La ricorrente sostiene che dal tenore letterale dell'art. 213 risulta evidente che quest'ultimo non costituisce un fondamento giuridico autonomo, ma piuttosto una norma che va applicata in combinato con altre disposizioni. Il potere della Commissione di raccogliere informazioni le è devoluto «per l'esecuzione dei compiti affidatile». Conseguentemente, prosegue il governo tedesco, questo potere è subordinato all'esistenza di un compito affidato alla Commissione in forza di un'altra disposizione. Secondo il governo tedesco, il punto decisivo è la mancanza, nell'art. 213, di qualsiasi regola procedurale che deve essere seguita dal Consiglio nello stabilire i limiti e le condizioni del potere della Commissione di raccogliere informazioni. Tutto quanto si afferma nell'art. 213 è che il Consiglio deve operare «conformemente alle disposizioni del presente Trattato». La mancanza di norme procedurali, osserva la ricorrente, conferma la dipendenza di questo articolo da altre disposizioni del Trattato. Il motivo per il quale nell'art. 213 non vi è alcuna menzione del procedimento da espletare sarebbe che il procedimento appropriato da seguire è quello definito nel provvedimento che affida il compito in relazione al quale le informazioni sono richieste.

b) *La funzione dell'art. 213*

12. La ricorrente assume che l'art. 213 ha una funzione meramente integrativa. Risulterebbe evidente da tale articolo che la Commissione è autorizzata a raccogliere le informazioni di cui necessita per l'esecuzione dei compiti affidatile. In forza dell'art. 4 del Trattato, le istituzioni della Comunità sono tenute ad operare nei limiti delle attribuzioni loro conferite dal Trattato. Se la Commissione necessita di informazioni per l'esecuzione di un compito affidatole da una specifica disposizione del Trattato, quest'ultima disposizione costituirà il fondamento giuridico per un provvedimento del Consiglio inteso a disciplinare il potere della Commissione di raccogliere informazioni.

13. La ricorrente cita, a titolo di esempio, le richieste di informazioni della Commissione

nel settore della politica dell'ambiente. Simili informazioni possono essere necessarie alla Commissione al fine di comprendere, ad esempio, le conseguenze dell'inquinamento nelle diverse zone della Comunità. Il Consiglio può autorizzare la Commissione, sulla base dell'art. 130 S del Trattato, ad assumere le informazioni necessarie. La funzione dell'art. 213 del Trattato sarebbe pertanto quella di chiarire che una disposizione come l'art. 130 S del Trattato autorizza altresì l'adozione di provvedimenti intesi a disciplinare la raccolta di informazioni.

14. A parere della ricorrente, il Consiglio ha in passato condiviso questo punto di vista, come confermerebbe la decisione del Consiglio 27 giugno 1985, 85/338/CEE [5], relativa all'adozione del programma di lavoro della Commissione riguardante un progetto sperimentale per la raccolta, il coordinamento e l'uniformazione dell'informazione sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali nella Comunità, come modificata dalla decisione del Consiglio 22 marzo 1990, 90/150/CEE [6]. La prima decisione era fondata sull'art. 235 del Trattato [7]. La decisione di modifica, adottata dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, era fondata sull'art. 130 S del Trattato. Secondo la ricorrente, il Consiglio non ha fatto riferimento all'art. 213 poiché escludeva che questo articolo costituisse un fondamento giuridico.

5 — GU L 176, pag. 14.

6 — GU L 81, pag. 38.

7 — L'art. 235 recita:
«Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

c) *Raffronto con altre disposizioni del Trattato*

15. La ricorrente mette a confronto l'art. 213 con altre disposizioni del Trattato atte a costituire un fondamento giuridico, in particolare, gli artt. 49, 57, 63, n. 2, 69, 75, 87 e 100 A, del Trattato CEE.

16. In forza di questi articoli, il Consiglio delibera su proposta della Commissione, generalmente previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Parlamento europeo o in cooperazione con quest'ultimo.

17. Secondo la ricorrente, la struttura dell'art. 213 è completamente differente da quella testé descritta. Tale articolo si limita ad affermare che il Consiglio può stabilire, in conformità del Trattato, i limiti e le condizioni che disciplinano il potere della Commissione di raccogliere informazioni. La Commissione non ha alcun potere di proposta. L'articolo non prevede la consultazione del Parlamento europeo o la cooperazione di quest'ultimo, né è previsto un intervento del Comitato economico e sociale.

d) *La collocazione dell'art. 213 nella struttura del Trattato*

18. Da ultimo, la collocazione dell'art. 213 nella struttura del Trattato conferma, secondo la ricorrente, l'assunto secondo il quale tale articolo non conferisce al Consiglio il potere di adottare atti normativi. L'art. 213 si situa in una parte del Trattato intitolata «Disposizioni generali e finali» che, fatta eccezione per l'art. 235, contiene norme intese ad integrare le altre norme del Trattato. Per contro, le disposizioni del Trattato idonee ad autorizzare atti normativi fanno sempre riferimento diretto ad un obiettivo specifico, ad esempio la libera prestazione di servizi o l'armonizzazione delle normative.

19. Non ritengo convincente nessuno degli argomenti sopra richiamati.

20. Per quanto riguarda, anzitutto, il tenore letterale dell'art. 213, questo articolo autorizza espressamente il Consiglio a fissare i limiti del potere della Commissione di raccogliere informazioni ed a stabilire le condizioni alle quali tale potere deve essere esercitato. Questi limiti e queste condizioni debbono essere stabiliti dal Consiglio «conformemente alle disposizioni del Trattato». Ciò deve intendersi come riferimento, in primissimo luogo, all'art. 189 del Trattato, che definisce i vari strumenti (tra cui i regolamenti) dei quali il Consiglio e la Commissione possono avvalersi per l'esecuzione dei compiti loro demandati dal Trattato. L'art. 213 postula quindi che il Consiglio possa adottare atti normativi come i regolamenti.

21. La mancanza di norme procedurali specifiche nell'art. 213 non è circostanza idonea ad escludere che questo articolo possa costituire un fondamento giuridico autonomo. Tale lacuna viene colmata dall'art. 148, n. 1, del Trattato, ai sensi del quale:

«Salvo contrarie disposizioni del presente Trattato, le deliberazioni del Consiglio sono valide se approvate a maggioranza dei membri che lo compongono».

22. La ricorrente non ha addotto argomenti convincenti al fine di dimostrare per quale motivo l'art. 148, n. 1, non dovrebbe trovare applicazione allorquando il Consiglio adotta norme intese a stabilire i limiti e le condizioni nel rispetto dei quali la Commissione può raccogliere informazioni in forza dell'art. 213. Al contrario, qualora si ritenesse che la mancanza di norme procedurali specifiche escluda che una disposizione del Trattato possa fungere da fondamento giuridico autonomo, l'art. 148, n. 1, sarebbe una norma superflua.

23. Quanto all'assunto secondo il quale l'art. 213 avrebbe una funzione meramente integrativa, è certamente vero che il potere della Commissione di raccogliere informazioni non sussiste in mancanza di una norma; esso non può essere dissociato dai poteri della Commissione di intraprendere azioni in forza di varie disposizioni del Trattato che affidano alla Commissione medesima compiti specifici in settori come l'agricoltura, i trasporti, la politica della concorrenza, la tutela dell'ambiente, il mercato interno e così via. Il potere di raccogliere informazioni è subordinato ed accessorio, nel senso che si ritiene che la Commissione possa efficacemente eseguire i propri compiti in tutti questi settori se essa ha accesso a precise informazioni.

24. Il vizio dell'argomentazione della ricorrente è che la raccolta di informazioni è una funzione ad ampio raggio, ossia — per usare la terminologia impiegata dal Consiglio e dalla Commissione nel presente procedimento — ha natura orizzontale. Le informazioni di un particolare genere possono essere rilevanti per più di un settore di attività: quelle relative alla struttura dell'industria possono ad esempio essere rilevanti per la politica della concorrenza, per il mercato interno e per la tutela dell'ambiente. Se si accogliesse la tesi secondo la quale l'art. 213 non può costituire un fondamento giuridico autonomo, il Consiglio non potrebbe adottare un unico atto normativo inteso a disciplinare il potere della Commissione di raccogliere informazioni rilevanti per più di un settore di attività. Fondare un atto normativo su più disposizioni del Trattato differenti sarebbe spesso complicato, posto che le norme procedurali contenute nei vari fondamenti giuridici non sono identiche. Talché, se non si potesse far ricorso all'art. 213, l'unica alternativa (fatta eccezione per l'art. 235, al quale può farsi ricorso unicamente quando nessun'altra disposizione del Trattato si presti a fungere da fondamento giuridico [8]) sarebbe una serie di atti normativi separati, fondati sulle diverse disposizioni del Trattato che trattano delle specifiche politiche nei diversi settori. Sarebbe certo assurdo costringere il Consiglio ad adottare una serie di atti normativi in base a diverse disposizioni del Trattato mentre all'atto pratico ciò che si persegue è un unico provvedimento atto a disciplinare con la massima coerenza il potere generale della Commissione di raccogliere informazioni delle quali essa necessita ai fini dell'espletamento dei molteplici compiti affidatile dal Trattato.

25. Per la stessa ragione, non può argomentarsi dalla collocazione dell'art. 213 nell'ambito del Trattato per sostenere che questo articolo non può costituire un fondamento giuridico autonomo. Al contrario, la collocazione dell'art. 213 tra le «disposizioni generali e finali» è il portato logico della natura orizzontale della raccolta di informazioni, in quanto il possesso di precise informazioni ha un'importanza fondamentale per la Commissione ai fini della corretta esecuzione dei compiti affidatile dai capitoli specifici del Trattato. Inoltre, varie altre disposizioni contenute in questa parte del Trattato sono idonee a costituire un fondamento per gli atti normativi: v., in particolare, gli artt. 217, 223, nn. 2 e 3, e 235.

8 — Sentenza 11 giugno 1991, cause riunite C-51/89, C-90/89 e C-94/89, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-2757, punto 6).

26. Per quanto riguarda il raffronto fra l'art. 213 e altre disposizioni del Trattato atte a fungere da fondamento giuridico per gli atti normativi, esso non è, a mio parere, significativo. La circostanza che le norme procedurali stabilite in varie disposizioni del Trattato differiscono considerevolmente è una constatazione di fatto evidente. La portata del potere normativo attribuito da tali disposizioni dipende dal loro tenore letterale e dal loro obiettivo, non anche dal maggiore o minore coinvolgimento del Parlamento europeo o del Comitato economico e sociale. In quanto l'assenza di ogni ingerenza da parte del Parlamento europeo sia considerata anomala, si tratterebbe di una questione da sollevare nell'ambito di una conferenza intergovernativa ai sensi dell'art. N del Trattato sull'Unione europea. È interessante notare come né l'Atto unico europeo né il Trattato sull'Unione europea abbiano modificato il tenore dell'art. 213. Va altresì posto in evidenza che il Parlamento europeo non è intervenuto nel presente procedimento lamentando una violazione delle proprie prerogative conseguente al fatto che il Consiglio ha fatto ricorso ad un fondamento giuridico che esclude qualsiasi intervento del Parlamento.

27. Infine, con riguardo all'argomento della ricorrente relativo alla prassi anteriore del Consiglio, la circostanza che la decisione del Consiglio 85/338 sia stata basata sull'art. 235 e che la decisione che l'ha modificata sia stata basata sull'art. 130 S non implica in nessun modo che l'art. 213 non possa costituire un fondamento giuridico autonomo. Al contrario, la prassi delle istituzioni palesa in maniera incontrovertibile che gli atti normativi possono essere fondati sul solo art. 213. Il Consiglio ha segnalato che, tra il 1960 e il 1993, circa 50 provvedimenti sono stati adottati sulla base del solo art. 213 e nessuno di essi è stato contestato per il fatto che questo articolo non costituirebbe un fondamento giuridico autonomo. In udienza, la Commissione ha dichiarato che le operazioni del proprio istituto statistico si basano su provvedimenti adottati in forza dell'art. 213. Sebbene, come riconosce il Consiglio, la prassi delle istituzioni non possa modificare i termini del Trattato, non può non tenersi conto di una prassi consolidata e non contestata, protrattasi per oltre 30 anni. Tale prassi costituisce una prova convincente del fatto che gli atti normativi possono essere fondati sull'art. 213.

28. Per tutti i motivi sopra esposti, ritengo che il controverso regolamento non possa essere dichiarato invalido per il fatto che l'art. 213 non costituisca un fondamento giuridico autonomo.

Il secondo motivo di ricorso: l'art. 213 non costituirebbe un fondamento giuridico appropriato

29. La ricorrente assume che l'art. 213, seppure potesse rappresentare, in linea di principio, un fondamento giuridico autonomo, non costituiva un fondamento giuridico appropriato per il regolamento controverso. A parere della ricorrente, per essere corretta-

mente fondato sull'art. 213, il regolamento avrebbe dovuto limitarsi ad autorizzare la Commissione a raccogliere dati da registri di imprese esistenti. La ricorrente sostiene che il regolamento si spinge oltre e che il suo scopo fondamentale è quello di creare uno strumento per l'armonizzazione dei registri di imprese negli Stati membri. La ricorrente cita il primo 'considerando', ai cui termini «il mercato unico accresce la necessità di migliorare la comparabilità delle statistiche prodotte per rispondere alle esigenze comunitarie». La ricorrente osserva inoltre che il regolamento consta di undici articoli, uno soltanto dei quali (l'art. 6) riguarda direttamente la trasmissione di informazioni dagli Stati membri alla Commissione; la maggior parte del testo del regolamento riguarda l'istituzione e l'aggiornamento di registri armonizzati negli Stati membri. A parere della ricorrente, il fondamento giuridico appropriato sarebbe stato l'art. 100 A del Trattato, poiché l'obiettivo primario del regolamento era quello di contribuire all'istituzione ed al funzionamento del mercato interno. La ricorrente ravvisa una prova della propria tesi nella prassi anteriore del Consiglio; la decisione del Consiglio 3 dicembre 1981, 81/971/CEE, che instaura un sistema comunitario di informazione in materia di controllo e riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi [9], era basata sugli artt. 213 e 235 del Trattato; il regolamento (CEE) del Consiglio 7 novembre 1991, n. 3330, relativo alle statistiche sugli scambi di beni tra Stati membri [10], era basato sull'art. 100 A del Trattato. La ricorrente afferma che il regolamento controverso non poteva essere fondato simultaneamente sugli artt. 100 A e 213, tenuto conto delle differenti norme procedurali dettate dai due articoli. Richiamandosi alla sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Consiglio («biossido di titanio») [11], la ricorrente argomenta che, data l'impossibilità di un duplice fondamento giuridico, il regolamento avrebbe dovuto essere basato unicamente sull'art. 100 A per evitare di ledere le prerogative di altre istituzioni (in particolare, del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale).

30. La mia opinione, al riguardo, è la seguente.

31. Anzitutto, non condivido l'argomento della ricorrente secondo cui l'art. 213 (ammesso che ad esso possa farsi ricorso come fondamento giuridico) potrebbe fungere da fondamento unicamente per provvedimenti che autorizzino la Commissione alla raccolta di dati già disponibili per gli Stati membri, in particolare di dati contenuti in registri esistenti. A costo di compiere affermazioni ovvie, ritengo che un'informazione, prima di poter esser trasmessa dagli Stati membri alla Commissione, debba anzitutto esistere. Il regolamento controverso riconosce che, affinché la Commissione possa

9 — GU L 355, pag. 52.

10 — GU L 316, pag. 1.

11 — Causa C-300/89, Racc. pag. I-2867.

disporre di statistiche utilizzabili, le informazioni necessarie debbono dapprima essere raccolte negli Stati membri in base a criteri uniformi. Se si legge l'art. 213 in combinato con l'art. 5 del Trattato, il quale prescrive agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei suoi compiti, non pare irragionevole esigere che le autorità nazionali soccorrano la Commissione nel compito di raccogliere informazioni in base a criteri uniformi. Mentre la portata dell'onere che può essere imposto agli Stati membri prospetta una questione di proporzionalità (che forma oggetto del terzo motivo di ricorso), mi limito ad osservare, in questo contesto, che sarebbe certamente troppo restrittivo un punto di vista secondo il quale gli Stati membri non potrebbero, in forza dell'art. 213, essere assoggettati all'obbligo di fare qualcosa che vada oltre l'invio a Bruxelles di informazioni tratte da registri esistenti.

32. È un principio consolidato che la scelta del fondamento giuridico appropriato per un atto normativo deve fondarsi su elementi obiettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Criteri decisivi, al riguardo, sono lo scopo e il contenuto dell'atto [12].

33. È innegabile che il preambolo del controverso regolamento è alquanto vago in ordine allo scopo di quest'ultimo. Nel primo 'considerando' si afferma che «il mercato unico accresce la necessità di migliorare la comparabilità delle statistiche prodotte per rispondere alle esigenze comunitarie» e che «per migliorare tale comparabilità, è necessario adottare definizioni e descrizioni comuni del campo delle imprese e delle altre unità la cui attività è oggetto di rilevamento statistico». Il terzo 'considerando' recita: «esiste un fabbisogno crescente di informazioni sulla struttura delle imprese, fabbisogno che non può essere soddisfatto nell'attuale stato della statistica comunitaria». Ai termini del quarto 'considerando', «i registri di imprese utilizzabili a fini statistici rappresentano uno strumento necessario per la verifica delle modificazioni strutturali dell'economia risultanti da operazioni quali alleanza, partnership, acquisti, fusioni o assorbimenti».

34. Il preambolo del regolamento non specifica i settori di attività per i quali la Comunità richiede una migliore comparabilità, né precisa quali compiti della Commissione verranno facilitati dall'istituzione di registri di imprese a fini statistici. Il Consiglio e la Commissione hanno osservato, nelle loro memorie scritte, che i compiti generali della Commissione sono definiti nell'art. 155 del Trattato, il quale recita:

«Al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione:

— vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente Trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del Trattato stesso,

— formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente Trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario,

12 — Sentenza Commissione/Consiglio (citata alla nota 11), punto 10.

— dispone di un proprio potere di decisione e partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e del Parlamento europeo, alle condizioni previste dal presente Trattato,

— esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite».

Il Consiglio sostiene che il regolamento controverso costituisce per la Commissione un ausilio nell'assolvimento di questi compiti generali: in particolare, la Commissione viene posta in una migliore posizione per controllare il funzionamento del mercato interno, che richiede un controllo della struttura dell'industria (ad esempio, per quanto riguarda le fusioni) e della concorrenza tra le imprese. Il Consiglio sottolinea la natura «orizzontale» del regolamento rilevando come i registri di imprese permetteranno alla Commissione di seguire gli sviluppi in tutti i settori di attività economica e di formulare proposte di provvedimenti in ciascun settore specifico della politica rientrante tra le competenze della Comunità.

35. In udienza, il rappresentante della Commissione ha sottolineato l'importanza delle statistiche per questa istituzione, definendo le informazioni come l'arteria vitale della Commissione e l'elemento cardine della sua azione; le informazioni statistiche sono infatti così importanti per la Commissione che il suo istituto statistico (Eurostat) è un organismo separato e indipendente dalle direzioni che si occupano dei vari settori politici e conta un organico di 800 dipendenti.

36. A mio parere, è deprecabile che il preambolo del regolamento non contenga una chiara enunciazione degli specifici compiti della Commissione che verranno facilitati dall'istituzione di registri di imprese. La raccolta di informazioni non è un fine intrinseco, bensì un mezzo per conseguire un fine. Un provvedimento che autorizzi la Commissione a raccogliere informazioni può essere fondato sull'art. 213 solo se le informazioni sono richieste «per l'esecuzione dei compiti affidatile».

37. Ad onta della inadeguatezza della parte motiva (che, va ricordato, non ha mai dato luogo a contestazioni per insufficienza di motivazione), è possibile, a mio giudizio, desumere dalla natura delle informazioni da registrare a norma dell'allegato II del regolamento i compiti nell'assolvimento dei quali la Commissione verrà agevolata dalla disponibilità di statistiche attendibili compilate in base a criteri uniformi. I registri considerati nel regolamento costituiranno, per così dire, la fotografia della struttura dell'industria nell'intera Comunità. Ad esempio, sarà possibile ottenere, grazie ai registri, informazioni

sul numero di imprese operanti in un particolare settore economico, sulla loro struttura giuridica, sul peso delle imprese pubbliche e delle imprese di piccole e medie dimensioni (PMI), sul grado di concentrazione esistente, sulla quota di mercato detenuta da determinate imprese, sul numero di addetti in un determinato settore economico, sul numero di occupati in un determinato luogo e così via.

38. È evidente che il possesso di simili informazioni, raccolte in base a criteri uniformi, sarà di ausilio per la Commissione nell'assolvimento di molti dei compiti specifici ad essa affidati. La vigilanza sul mercato unico è uno di questi compiti, ma certamente non l'unico. Senza pretesa di essere esauriente, cito a titolo esemplificativo la politica della concorrenza (Titolo V della parte terza del Trattato), la politica sociale, l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù (Titolo VIII), l'industria (Titolo XIII) e la coesione economica e sociale (Titolo XIV). In tutti questi settori la Commissione assolverà i propri compiti in maniera più efficace se avrà accesso a statistiche attendibili (ossia compilate sulla base di criteri uniformi) che riflettano la struttura dell'industria nell'intera Comunità. Pertanto, poiché la rilevanza del sistema di registrazioni istituito dal regolamento va ben oltre i limiti del mercato unico, abbracciando direttamente o indirettamente molte delle politiche nelle quali la Commissione esplica poteri di azione in forza del Trattato, è dubbio che l'art. 100 A di quest'ultimo potesse costituire un fondamento giuridico appropriato per il regolamento.

39. A mio parere, l'art. 100 A avrebbe potuto costituire un fondamento giuridico appropriato soltanto qualora il principale obiettivo del regolamento fosse stato l'armonizzazione delle normative e delle prassi nazionali in tema di rilevamento di informazioni statistiche, armonizzazione intesa in particolare ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno. Se, invece, le disposizioni armonizzatrici contenute nel regolamento sono accessorie e l'obiettivo fondamentale del medesimo è quello di garantire che alla Commissione pervengano informazioni statistiche idonee a consentirle l'assolvimento dei molteplici compiti affidatile dal Trattato, l'art. 213 sarà il fondamento giuridico appropriato.

40. La ricorrente sostiene che l'armonizzazione costituisce l'obiettivo principale del regolamento, in quanto la maggior parte dei suoi undici articoli definiscono i provvedimenti che debbono essere adottati dalle autorità nazionali per istituire registri di imprese armonizzati, mentre solo una disposizione (l'art. 6) tratta dell'obbligo degli Stati membri di effettuare analisi statistiche dei registri su richiesta della Commissione e di trasmetterne i risultati all'istituto statistico della Commissione.

41. Questo argomento non è persuasivo. Si è già rilevato come, per poter essere trasmessi alla Commissione, i dati statistici debbano anzitutto essere stati oggetto di rilevazione.

Affinché le informazioni siano utili a fini statistici, esse debbono ovviamente essere state raccolte secondo criteri uniformi. Non sorprende, quindi, che molte prescrizioni sostanziali del regolamento siano intese a stabilire norme comuni per la raccolta delle informazioni in questione. Ciò non toglie che la ragion d'essere del regolamento sia quella di permettere alla Commissione di entrare in possesso di dati utilizzabili circa la struttura delle attività economiche nell'intera Comunità. Invero, non si comprende quale fine utile possa essere conseguito nel prescrivere agli Stati membri di istituire registri di imprese armonizzati, se le informazioni contenute nei registri non sono rese disponibili alla Commissione o ad altre istituzioni della Comunità. L'armonizzazione è necessaria soltanto perché essa fornisce alla Commissione informazioni utili sulla situazione esistente negli Stati membri, con la conseguenza che questa istituzione può esercitare i poteri attribuitile dal Trattato avvalendosi di una migliore informazione.

42. Vi è un'importante differenza tra l'armonizzazione perseguita dal regolamento controverso e il tipo di armonizzazione considerato nell'art. 100 A del Trattato. L'obiettivo dell'art. 100 A, così come quello dell'art. 100, è l'eliminazione degli ostacoli agli scambi causati dalla disparità delle normative nazionali, come le diverse regole che disciplinano la produzione di beni o la pubblicità commerciale. L'adozione di norme uniformi rimuove automaticamente simili ostacoli e contribuisce quindi direttamente all'istituzione del mercato interno. L'armonizzazione di registri di imprese non possiede invece la stessa intrinseca connessione con il mercato interno. Essa non è di per sé atta a rimuovere gli ostacoli agli scambi, ma semplicemente consente alla Commissione di assolvere i suoi molteplici compiti giovandosi della cognizione di causa che può solo derivare dal possesso di informazioni precise ed esaurienti. Ciò conferma che l'art. 213 costituisce, per il regolamento controverso, un fondamento giuridico più appropriato dell'art. 100 A.

43. Quanto alla prassi anteriore del Consiglio, sussistono a mio parere differenze sostanziali tra il regolamento controverso e i due provvedimenti del Consiglio menzionati dalla ricorrente. Per quanto riguarda il primo di essi (la decisione 81/971), risulta evidente dal suo tenore che l'obiettivo principale perseguito era la realizzazione non già di un flusso di informazioni dagli Stati membri alla Commissione, bensì di uno scambio di informazioni tra gli Stati membri tramite la Commissione. Così, l'art. 1 istituisce un sistema di informazione «*per permettere alle autorità competenti degli Stati membri* di disporre dei dati necessari al controllo e alla riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi» (il corsivo è mio). L'art. 213 non sembra, da solo, essere un fondamento giuridico adeguato per un provvedimento di tal genere. Un ulteriore motivo per fondare la decisione sull'art. 235, oltreché sull'art. 213, era che in quel periodo sussisteva qualche dubbio, come ha puntualizzato il Consiglio, in ordine alla competenza della Comunità in materia di

tutela dell'ambiente, anteriormente all'adozione dell'Atto unico europeo.

Il terzo motivo di ricorso: il regolamento sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità

44. Per quanto riguarda il secondo provvedimento normativo menzionato dalla ricorrente (il regolamento n. 3330/91), risulta evidente dal preambolo e dalle disposizioni del medesimo che esso è molto più intrinsecamente connesso con il mercato interno rispetto al regolamento controverso. Così, l'art. 1 prevede che la Comunità e gli Stati membri elaborano le statistiche degli scambi di beni tra Stati membri. Dal primo 'considerando' risulta che la necessità di un nuovo sistema di elaborazione delle statistiche deriva direttamente dal completamento del mercato interno: di conseguenza, l'eliminazione delle frontiere fisiche tra le informazioni tra Stati membri sugli scambi di beni tra i medesimi non potevano più essere ottenute attraverso controlli alle frontiere interne. L'art. 100 A costituiva quindi un fondamento giuridico appropriato per un sistema completamente armonizzato di raccolta di dati statistici relativi agli scambi di beni. Deve inoltre rilevarsi che l'art. 14 del regolamento prescrive agli Stati membri di comminare sanzioni contro coloro i quali non adempiono l'obbligo di fornire informazioni statistiche come stabilito dal regolamento. Difficilmente si sarebbe potuto imporre obblighi individuali passibili di sanzioni in base a un provvedimento adottato in forza dell'art. 213.

45. Concludo pertanto nel senso che il regolamento controverso non può essere dichiarato invalido per il fatto che l'art. 213 del Trattato non costituiva un fondamento giuridico appropriato.

46. La ricorrente osserva che il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario, sancito dall'art. 3 B, terzo comma, del Trattato CE, come modificato dal Trattato sull'Unione europea. Questa disposizione recita:

«L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato».

La ricorrente assume che, in forza del principio di proporzionalità, un provvedimento comunitario deve essere uno strumento adeguato per attuare lo scopo perseguito e non deve imporre agli Stati membri oneri non necessari o non proporzionati allo scopo perseguito.

47. Secondo la ricorrente, il controverso regolamento viola il principio di proporzionalità sotto due profili. Anzitutto, esso prescrive l'inclusione nei registri di imprese di informazioni non necessarie, come in parti-

colare: a) i dati relativi alle «unità giuridiche», che essa ritiene irrilevanti ai fini statistici e b) il giro d'affari delle imprese nonché il numero di occupati. In secondo luogo, secondo la ricorrente, i costi dell'istituzione dei registri sono eccessivi.

48. La ricorrente fonda la propria tesi secondo la quale le unità giuridiche sarebbero irrilevanti ai fini statistici sulla circostanza che esse non sono incluse nel regolamento del Consiglio n. 696/93, relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità [13]. La ricorrente ne desume pertanto che l'inclusione di dati relativi alle unità giuridiche nei registri di imprese può servire soltanto per finalità diverse da quelle statistiche. Essa ravvisa una conferma di tale assunto nell'ottavo 'considerando' del regolamento controverso, secondo il quale i registri di imprese costituiranno uno strumento di verifica dell'esattezza delle informazioni fornite dalle imprese ai sensi della quarta e della settima direttiva del Consiglio in materia di società.

49. La ricorrente reputa superflua l'annotazione del giro d'affari delle imprese nei registri di cui trattasi in quanto, da un punto di vista statistico, il numero di occupati fornirebbe una sufficiente indicazione delle dimensioni e dell'importanza di un'impresa; inoltre, in taluni settori (ad esempio, bancario e assicurativo) quello del giro d'affari sarebbe un criterio poco attendibile.

50. La ricorrente ritiene che i costi dell'istituzione di registri di imprese siano sproporzionati rispetto all'utilità che può derivare dall'esistenza di statistiche comunitarie armonizzate. Tale tesi si fonda su uno studio di fattibilità effettuato dall'istituto tedesco di statistica in ordine all'istituzione ed alla gestione di registri di imprese armonizzati. Secondo tale studio, basato sui prezzi del 1977, il costo medio per impresa sarebbe di 23 DM per istituire il registro e di 11 DM per gestirlo. Il costo complessivo del registro ammonterebbe a 43,7 milioni di DM senza calcolare i costi dovuti all'inflazione o all'ingrandimento del territorio della Repubblica federale, quale conseguenza della riunificazione tedesca. La ricorrente ritiene che l'istituzione del registro implicherebbe tempi compresi tra i cinque e i sette anni.

51. La mia opinione, al riguardo, è la seguente.

52. Il principio di proporzionalità trova certamente applicazione ed è contenuto nello stesso art. 213, il quale autorizza la Commissione a raccogliere le informazioni e ad eseguire le verifiche *necessarie* per l'esecuzione

13 — Citato alla nota 3.

dei compiti affidatile. Non di meno, ritengo escluso che il regolamento possa essere annullato per ragioni di proporzionalità, in quanto esso prescrive informazioni relative alle «unità giuridiche», da repertoriare nei registri di imprese. A mio giudizio, non potrebbe argomentarsi dal regolamento n. 696/93 per sostenere che le unità giuridiche sono irrilevanti ai fini statistici. La sezione I dell'allegato di questo regolamento enumera otto «unità statistiche del sistema produttivo», tra cui l'impresa e l'unità locale, ma non l'unità giuridica. Tali unità statistiche vengono definite sulla base di criteri enunciati nella sezione II dell'allegato. Uno di questi criteri è l'unità giuridica. La sezione III, nella parte A, definisce l'impresa come la «più piccola combinazione di unità giuridiche che costituisce un'unità organizzativa per la produzione di beni e servizi che fruisce di una certa autonomia decisionale, in particolare per quanto attiene alla destinazione delle sue risorse correnti». Ne consegue che l'unità giuridica è un elemento fondamentale della definizione dell'impresa, che costituisce una delle nozioni chiave sia nel regolamento impugnato sia nel regolamento n. 696/93. Asserire che le unità giuridiche sono irrilevanti ai fini di un esame statistico delle attività economiche è come affermare che gli elettroni e i protoni sono irrilevanti per descrivere l'universo, poiché ogni cosa è composta di atomi.

53. A prescindere dall'argomentazione di carattere tecnico, fondata su un'analisi del regolamento n. 696/93, è a mio parere evidente che le unità giuridiche — le quali sono semplicemente persone giuridiche e fisiche che esercitano autonomamente un'attività economica — assumono rilevanza ai fini dell'elaborazione di un registro di imprese inteso a riflettere, tra l'altro, «la struttura delle imprese» [14] e le «modificazioni strutturali dell'economia risultanti da operazioni quali alleanza, partnership, acquisti, fusioni od assorbimenti» [15].

54. Parimenti infondato è, a mio avviso, l'argomento della ricorrente secondo il quale non sarebbe necessario registrare il giro d'affari delle imprese nonché il numero di occupati. È sufficiente rilevare che il giro d'affari e il numero di occupati sono universalmente riconosciuti come due criteri basilari per la valutazione delle dimensioni di un'impresa. Pur essendo corretto il rilievo della ricorrente secondo il quale il giro d'affari può costituire un criterio non attendibile in taluni settori, è altresì vero che le dimensioni dell'organico di un'impresa possono costituire un criterio altrettanto poco attendibile in alcuni altri settori. Inoltre, come ha precisato il Consiglio, le dimensioni dell'organico dell'impresa potrebbero cessare di essere un elemento attendibile, rivelatore dell'importanza relativa di un'impresa, in seguito a modificazioni strutturali dell'economia. Un ultimo punto sul quale si sofferma la Commissione è che l'inclusione del giro d'affari è facoltativa per le imprese aventi un giro d'affari inferiore a 2 milioni di ECU. Ciò può conside-

14 — V. terzo 'considerando' del regolamento impugnato.
15 — V. quarto 'considerando'.

rarsi una sufficiente concessione alle esigenze derivanti dal principio di proporzionalità.

55. Quanto agli oneri finanziari imposti dal regolamento impugnato, non è agevole, sulla scorta delle informazioni e degli argomenti addotti dalle parti, giungere a conclusioni univoche in ordine ai costi dell'istituzione di registri di imprese completi. Ancor più difficile è quantificare in termini pecuniari le utilità che simili registri potrebbero presumibilmente comportare. Tali utilità sicuramente esistono. Come hanno rilevato la Commissione e il Consiglio, alcune di queste utilità sono descritte nello studio di fattibilità menzionato dalla ricorrente. Una di esse è il fatto che un registro completo può rendere superflui taluni controlli, in particolare quelli relativi a settori specifici.

56. Non sono affatto persuaso della correttezza dell'assunto della ricorrente secondo il quale i costi necessari per istituire un registro di imprese completo potrebbero essere stimati con esattezza semplicemente estrapolando dai risultati dello studio di fattibilità condotto dall'istituto di statistica tedesco. Tale studio si limitava ad alcuni settori dell'economia. L'approccio della ricorrente non tiene conto delle possibilità che con la predisposizione di un registro completo si potrebbero ottenere alcune economie di scala e che talune informazioni potrebbero essere tratte da registri esistenti, come espressamente autorizza a fare l'art. 7 del regolamento impugnato. Benché la ricorrente sostenga che nessun registro analogo esiste in Germania, è difficile credere che in un paese dalle lunghe tradizioni di buona amministrazione le autorità non siano ancora in possesso di alcune delle informazioni necessarie. Il dato più significativo è forse che la ricorrente omette di tener conto dei progressi avvenuti nell'elaborazione dei dati a partire dal 1977. Poiché il 75% dei costi stimati per l'istituzione dei registri si riconnette ai costi per il personale, è ragionevole ritenere che risparmi considerevoli verranno ottenuti con tecniche avanzate di elaborazione dei dati. Lo stesso studio di fattibilità riconosce (pag. 129) che il costo di gestione del registro si ridurrà notevolmente grazie agli sviluppi in atto nel campo dell'elaborazione elettronica dei dati. Infine, occorre ricordare che l'inclusione di alcuni tipi di imprese è facoltativa e che può essere adottata una decisione di escludere le piccole imprese mediante la procedura del comitato del programma statistico, istituita dall'art. 9 del regolamento (v. art. 3, n. 1, ultimo capoverso).

57. Alla luce dei suddetti rilievi, la mia conclusione è che la ricorrente non ha dimostrato che i costi per l'istituzione di registri di imprese prescritti dal regolamento impugnato siano sproporzionati rispetto alle utilità che presumibilmente possono derivare per la Comunità e per gli Stati membri dalla

disponibilità di precise informazioni statistiche in ordine alla struttura dell'economia nell'intera Comunità.

58. Pertanto, il controverso regolamento non può, a mio parere, essere annullato per carenza di proporzionalità.

Conclusione

59. Conseguentemente, la Corte dovrebbe:

1) respingere il ricorso;

2) condannare la ricorrente alle spese, eccetto quelle sostenute dalla Commissione quale parte interveniente;

3) statuire che la Commissione sopporti le proprie spese.