SENTENZA DELLA CORTE
13 novembre 1991 *

Nella causa C-303/90,

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra Edwige Belliard, direttore aggiunto presso la direzione del servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, e dalla sig.ra Hélène Duchêne, segretaria del servizio giuridico presso il medesimo ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

ricorrente,

sostenuta da

Regno del Belgio, rappresentato dal sig. Robert Hoebaer, direttore amministrativo presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione per lo sviluppo, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. David Gilmour, consigliere giuridico, e dalla sig.ra Maria Wolfcarius, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Roberto Hayder, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento del documento 90/C 200/03 denominato « codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio riguardante le irregolarità nonché l'organizzazione di un sistema d'informazioni sulle irregolarità »,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza dell'11 luglio 1991, durante la quale la Repubblica francese era rappresentata dal sig. Philippe Pouzoulet, vicedirettore presso la direzione del servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, e dalla sig.ra Hélène Duchêne, e il Regno del Belgio dal sig. Jan Devadder, consigliere presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avocato generale, pronunciate all'udienza del 19 settembre 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato in cancelleria il 4 ottobre 1990, la Repubblica francese ha proposto alla Corte, in forza dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento di un atto adottato dalla Commissione e intitolato « codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio riguardante le irregolarità nonché l'organizzazione di un sistema di informazioni sulle irregolarità » (GU 1990, C 200, pag. 3, in prosieguo: il « codice »).

2 L'art. 130 A del Trattato CEE prevede che la Comunità sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale e che essa mira in particolare a ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

3 A tal fine sono stati adottati il regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052, relativo alle missioni dei fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 185, pag. 9), e il regolamento del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU L 374, pag. 1).

4 Il n. 1 dell'art. 23 del citato regolamento n. 4253/88, intitolato « controllo finanziario », dispone:

« 1. Al fine di garantire il successo delle azioni svolte da promotori pubblici o privati, gli Stati membri adottano le misure necessarie per:

— verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente,

— prevenire e sanzionare le irregolarità,

— recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tranne nel caso in cui lo Stato membro e/o l'intermediario e/o il promotore apportano la prova che l'abuso o la neglienza non è loro imputabile, lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate.

Gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine e, in particolare, dell'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari ».

5 Con lettera 30 luglio, la Commissione ha notificato il codice agli Stati membri.

6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa, della genesi del codice, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti svolti dalle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla ricevibilità del ricorso

7 La Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità per il motivo che il codice non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173, considerate le circostanze nelle quali è stato adottato e le modalità della sua elaborazione.

8 Si deve ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'azione di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (sentenza 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, causa 22/70, Racc. pag. 263).

9 Nel caso di specie si tratta di un atto intitolato « modalità di applicazione », che è stato pubblicato per intero nella serie C della Gazzetta ufficiale e che, come emerge dal fascicolo, è stato notificato a ciascuno Stato membro con lettera del competente commissario. In tale lettera viene precisato che il codice entra in vigore a partire dalla data della notifica e che il rispetto dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 esige il rispetto integrale delle disposizioni del codice, il quale, sempre secondo la Commissione, costituisce l'espressione degli obblighi derivanti da questa disposizione.

10 Per valutare se l'atto impugnato sia inteso a produrre effetti giuridici nuovi rispetto a quelli che comporta l'art. 23 del citato regolamento n. 4253/88, occorre esaminarne il contenuto.

11 Ne consegue che la valutazione della fondatezza dell'eccezione d'irricevibilità dipende dalla valutazione da effettuarsi sui motivi dedotti nei confronti dell'atto controverso. Tale eccezione, pertanto, deve essere esaminata unitamente alle questioni di merito poste dalla controversia.

Nel merito

12 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica francese, sostenuta dal Regno del Belgio, invoca dei motivi che deducono l'incompetenza della Commissione, la violazione da parte di questa del diritto comunitario e lo sviamento di procedura.

13 Per quanto riguarda l'incompetenza della Commissione, la Repubblica francese sostiene che il codice è, in sostanza, un regolamento che fissa le modalità di applicazione dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88. Orbene, secondo la ricorrente, questo articolo non conferisce alla Commissione alcuna competenza a questo proposito; del resto l'art. 3, n. 4, del citato regolamento n. 2052/88 precisa che le disposizioni specifiche relative all'azione di ciascun fondo strutturale sono definite dalle decisioni di applicazione emanate in virtù dell'art. 130 E del Trattato, che prevede unicamente la competenza del Consiglio.

14 La Commissione sostiene, per contro, che l'analisi del contenuto del codice dimostra che quest'ultimo si limita a dettagliare le informazioni che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione in virtù dell'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88, e che le espressioni « modalità di impiego », « consenso negoziato » e « gentlemen's agreement », alle quali è stato fatto ricorso per definire il codice, confermano che questo non è destinato a produrre nuovi effetti giuridici vincolanti.

15 Si deve pertanto esaminare in primo luogo se il codice si limiti a esplicitare l'obbligo di informare la Commissione derivante agli Stati membri dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88, o se pone in essere modalità di applicazione che implicano obblighi specifici.

16 A questo proposito si deve constatare che l'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88 prevede per gli Stati membri l'obbligo di informare la Commissione solo con riferimento alle misure adottate per prevenire e sanzionare le irregolarità nonché all'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

17 Per un più dettagliato esame delle principali disposizioni dell'atto controverso che qui rilevano, si fa rinvio al punto 13 delle conclusioni dell'avvocato generale. Qui è sufficiente osservare che il codice regola nei dettagli detto obbligo di informazione, precisando, in particolare, le informazioni che debbono essere trasmesse nonché la frequenza e le modalità di detta comunicazione.

18 Così, il codice prevede, al punto 3, che gli Stati membri comunicano, entro tre mesi a decorrere dalla sua notifica, non solo le disposizioni adottate in applicazione dell'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88, ma anche l'identità dei servizi incaricati di prevenire e perseguire le irregolarità, nonché le norme procedurali delle loro amministrazioni.

19 A questo proposito si deve constatare che l'obbligo di cui all'art. 23, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 4253/88 di comunicare le misure adottate per prevenire e perseguire le irregolarità non implica automaticamente l'obbligo di comunicare l'elenco dei servizi incaricati di dare applicazione a queste misure, né l'obbligo di comunicare le norme procedurali essenziali delle loro amministrazioni.

20 Peraltro, il punto 4 del codice prevede che la comunicazione dei casi di irregolarità deve aver luogo ogni quattro mesi e che tale comunicazione riguarda sia i casi di irregolarità accertati da un'autorità amministrativa sia quelli oggetto di azioni giudiziarie. A tale scopo, sempre secondo il codice, gli Stati membri forniscono le informazioni disponibili riguardanti, in particolare, i dati identificativi dell'azione di cui trattasi, il periodo o il momento nel quale è stata commessa l'irregolarità, l'identità dei beneficiari come pure delle persone fisiche e giuridiche implicate nell'irregolarità, le pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità, le conseguenze finanziarie e le possibilità di recupero nonché i servizi o gli organismi interessati.

21 Per quanto riguarda detti obblighi, è sufficiente rilevare che essi non possono essere considerati come già inerenti all'obbligo di informazione quale previsto dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88. Non si può in particolare ritenere che, in assenza delle precisazioni fornite dal codice, l'obbligo di informare la Commissione sarebbe privato della sua sostanza.

22 Il punto 7 del codice dispone che gli Stati membri e la Commissione prendano i provvedimenti cautelari necessari a garantire che le informazioni trasmesse siano mantenute riservate.

23 Se, come sostenuto dalla Commissione, il codice fosse solo un documento esplicativo, tale obbligo di riservatezza dovrebbe derivare dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88. Orbene, questa disposizione riguarda la trasmissione di informazioni da parte degli Stati membri alla Commissione e non fa riferimento alcuno a qualsivoglia obbligo, da parte di questi ultimi, di garantire la riservatezza delle informazioni ricevute nel contesto dello scambio di informazioni previsto dal codice.

24 Dalle considerazioni che precedono emerge che, imponendo agli Stati membri obblighi specifici relativi al contenuto dell'informazione nonché alla frequenza e alle

modalità della comunicazione di detta informazione alla Commissione, il codice eccede quanto previsto dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88.

25 Ciò considerato, si deve constatare che il codice costituisce un atto destinato a produrre effetti giuridici propri, distinti da quelli di cui all'art. 23 del citato regolamento n. 4253/88, e che, pertanto, può costituire oggetto di ricorso di annullamento.

26 Questa conclusione è, del resto, ammessa dalla Commissione stessa, la quale, nel corso dell'udienza, contrariamente a quanto affermato nella lettera di notifica menzionata al punto 9, ha sostenuto che uno Stato membro poteva violare il codice senza violare con ciò l'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88.

27 Si deve quindi esaminare se la Commissione fosse competente ad adottare un atto che impone agli Stati membri obblighi non previsti dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88.

28 A questo proposito, la Repubblica francese, sostenuta dal Regno del Belgio, afferma che l'adozione del codice è in contrasto con gli artt. 155 e 189 del Trattato, nonché con il citato regolamento n. 4253/88, il quale non conferisce alla Commissione alcuna competenza per l'adozione di modalità di applicazione di questo regolamento.

29 La Commissione, per contro, sostiene di essere competente ad adottare misure destinate ad attuare in modo uniforme gli obblighi derivanti dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88 sia in virtù dell'art. 155 del Trattato sia dell'art. 4, n. 2, del citato regolamento n. 2052/88. Sempre secondo la Commissione, l'art. 189 del Trattato non le impedisce di concludere accordi con gli Stati membri sulla portata di una disposizione comunitaria.

30 A questo proposito si deve constatare che l'art. 155 del Trattato conferisce alla Commissione la facoltà di formulare raccomandazioni o pareri, che, secondo l'art. 189 del Trattato, non sono vincolanti. Ne consegue che la Commissione non può desumere dall'art. 155 il potere di adottare un atto che impone agli Stati membri obblighi che eccedono quanto previsto dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88.

31 Per quanto riguarda la competenza che la Commissione ritiene di poter derivare dall'art. 4, n. 2, del citato regolamento n. 2052/88, si deve constatare, in primo luogo, che tale disposizione si limita ad indicare che la Commissione può adottare in base a detto regolamento iniziative e provvedimenti di esecuzione, sulla base delle disposizioni di detto regolamento, a sostegno dell'azione condotta dalla Comunità con l'ausilio dei fondi strutturali, della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti. Orbene, dal n. 1 di questo articolo risulta che l'azione comunitaria è concepita come un complemento delle corrispondenti azioni nazionali o come un contributo alle stesse e che ad essa viene dato corso tramite una stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le autorità competenti da quest'ultimo designate a livello nazionale, regionale, locale o altro. Risulta così da detto numero che tale concertazione, denominata « partnership », verte soltanto sulla preparazione, il finanziamento, le misure di accompagnamento e la valutazione delle azioni.

32 Si deve poi ricordare che l'art. 3, nn. 4 e 5, del citato regolamento n. 2052/88 dispone che le modalità di controllo delle azioni sono precisate nelle decisioni di applicazione emanate dal Consiglio sulla base dell'art. 130 E del Trattato.

33 Ne consegue che la « partnership » non riguarda il controllo delle azioni finanziate dalla Comunità, così come contemplato dall'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88, e che la Commissione non può trarre dalle disposizioni riguardanti tale « partnership » alcuna competenza che le consenta di disporre modalità di controllo che pongono a carico degli Stati membri degli obblighi che si aggiungono a quelli previsti nel n. 1 di detto articolo.

34 Per quanto riguarda infine l'argomento della Commissione secondo il quale l'atto impugnato è stato negoziato tra essa e gli Stati membri, è sufficiente rilevare, senza che occorra esaminare se l'atto controverso costituisca effettivamente un atto negoziato, che la possibilità di adottare un atto siffatto non è contemplata dall'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 e che l'atto considerato non può, pertanto, avere l'effetto di modificare la situazione giuridica degli Stati membri, quale deriva da detta disposizione.

35 Dalle considerazioni che precedono, consegue che il provvedimento impugnato costituisce un atto adottato da un'autorità incompetente. Senza che occorra decidere sugli altri motivi dedotti dalla Repubblica francese, si deve di conseguenza dichiarare il ricorso proposto per l'annullamento di detta misura ricevibile e fondato.

Sulle spese

36 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La Commissione è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'art. 23, n. 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio riguardante le irregolarità nonché l'organizzazione di un sistema d'informazioni sulle irregolarità, adottato dalla Commissione, è annullato.**

2) **La Commissione è condannata alle spese.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 novembre 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due