lità della comunicazione di detta informazione alla Commissione che eccedono quanto disposto dalla norma sopraccitata.

2. La Commissione non può trarre né dall'art. 155 del Trattato né dall'art. 4 del regolamento n. 2052/88, relativo alle missioni dei fondi a finalità strutturali, alcuna competenza ad emanare un atto che imponga agli Stati membri ulteriori obblighi rispetto a quelli previsti dall'art. 23 del regolamento n. 4253/88, concernente il coordinamento dei diversi interventi di carattere strutturale.

In effetti, l'art. 155 del Trattato conferisce alla Commissione soltanto la facoltà di formulare raccomandazioni o pareri che, secondo l'art. 189 del Trattato, non sono vincolanti, mentre il citato art. 4 si limita ad indicare che la Commissione può adottare iniziative e provvedimenti di esecuzione a sostegno degli interventi strutturali, fermo restanto che l'azione comunitaria è tuttavia concepita come un complemento delle corrispondenti azioni nazionali o come un contributo alle stesse, nell'ambito di una concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le autorità competenti da quest'ultimo designate a livello appropriato, che verte unicamente sulla preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione delle azioni. Inoltre, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2052/88, le modalità delle azioni di controllo sono precisate nelle decisioni di applicazione emanate dal Consiglio sulla base dell'art. 130 E del Trattato.

Ne consegue che il codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'art. 23 del regolamento n. 4253/88 costituisce un atto emanato da un'autorità incompetente e deve, di conseguenza, essere annullato.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-303/90 *

I — La normativa comunitaria vigente

1. *Gli articoli 130 A - 130 E del Trattato CEE*

Gli articoli 130 A - 130 E del Trattato CEE riguardano la coesione economica e sociale.

L'art. 130 A fa obbligo alla Comunità di sviluppare e di proseguire la sua azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Secondo l'art. 130 B, la Comunità appoggia la realizzazione di questi obiettivi con l'a-

* Lingua processuale: il francese.

zione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « orientamento », Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

L'art. 130 D prevede che, dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, il Consiglio decida su una proposta della Commissione relativa alle modifiche eventualmente necessarie per precisare e razionalizzare le missioni dei fondi a finalità strutturale al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi enunciati negli articoli 130 A e 130 C, nonché a rafforzarne l'efficacia e a coordinarne gli interventi fra di loro e con quelli degli strumenti finanziari esistenti. L'art. 130 E dispone che le decisioni di applicazione relative al Fondo europeo di sviluppo regionale sono prese dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e in cooperazione con il Parlamento europeo. Per quanto riguarda gli altri fondi restano applicabili gli articoli 43, 126 e 127.

2. *I regolamenti sui fondi strutturali*

L'obiettivo della coesione economica e sociale è stato attuato con 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 con il regolamento (CEE) 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).

La prima parte del regolamento (CEE) n. 2052/88 riguarda gli obiettivi e le missioni dei fondi strutturali. L'art. 3, n. 4, dispone che:

« Le disposizioni specifiche che disciplinano l'azione di ciascun Fondo a finalità strutturale sono quelle stabilite dalle decisioni di applicazione prese a norma dell'art. 130 E del Trattato. In particolare esse stabiliscono le modalità d'intervento di ciascun Fondo in una delle forme stabilite dall'art. 5, paragrafo 2, le condizioni di finanziabilità e le aliquote dei contributi. Fatto salvo quanto dispone il paragrafo 5 del presente articolo, esse stabiliscono inoltre le modalità di accompagnamento, di valutazione, di gestione finanziaria e di controllo delle azioni nonché le disposizioni transitorie, rispetto alla normativa vigente, eventualmente necessarie ».

3. La seconda parte contiene talune disposizioni sul metodo degli interventi finanziari di detti fondi.

L'art. 4, nn. 1 e 2, dispone che:

« 1. L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato

membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in appresso denominata " partnership ". La partnership è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni.

2. In forza delle disposizioni del presente regolamento e delle disposizioni di cui all'articolo 3, paragrafi 4 e 5, la Commissione prende iniziative e le misure d'esecuzione necessarie affinché l'azione comunitaria concorra al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1 e apporti un valore aggiunto alle iniziative nazionali ».

L'art. 5 fornisce dei dettagli sulle differenti forme di intervento, mentre l'art. 6 prevede una sorveglianza costante ed una valutazione dell'azione comunitaria.

L'art. 23, n. 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88, intitolato « controllo finanziario », dispone che

« 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,

— ricuperare 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 negligenza non è loro imputabile, lo Stato membro 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. Quando presentano domande di pagamento, gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le relazioni nazionali appropriate concernenti il controllo delle misure previste nei programmi o nelle azioni in questione ».

3. *Il codice di condotta*

Con lettera 30 luglio 1990 la Commissione ha notificato agli Stati membri un documento intitolato « codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'art. 23, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio riguardante le irregolarità nonché l'organizzazione di un sistema di informazioni sulle irregolarità » (in prosieguo: il « codice »). Questo documento è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale C 200 del 9 agosto 1990, pagg. 3 e 4.

Il codice è così formulato:

« 1. *Campo di applicazione*

Le disposizioni di cui al presente codice di condotta riguardano tutte le forme di intervento previste nell'art. 5 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, gli interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo d'orientamento e garanzia (FEAOG), " sezione orientamento".

L'obbligo della comunicazione riguarda i casi in cui l'importo, sottratto a danno del bilancio comunitario, supera 4 000 ecu.

Qualora un determinato provvedimento sia finanziato dalle due sezioni del FEAOG, la comunicazione viene realizzata nell'ambito delle disposizioni disciplinanti il FEAOG " garanzia ", e nelle comunicazioni effettuate a norma del codice di condotta vi è fatto riferimento.

2. *Nozione di irregolarità*

Fatto salvo l'art. 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88, per irregolarità s'intende qualsivoglia infrazione a una disposizione comunitaria o nazionale commessa da una persona fisica o giuridica a danno del bilancio dei fondi strutturali.

3. *Comunicazione sui sistemi nazionali*

Gli Stati membri comunicano alla Commissione entro il termine di tre mesi a decorrere dalla notifica del presente codice di condotta:

— le disposizioni adottate per prevenire e perseguire le irregolarità;

— i servizi incaricati di prevenire e perseguire le irregolarità;

— le norme procedurali essenziali delle loro amministrazioni.

Questo obbligo vige anche per le modifiche sopraggiunte dopo la prima comunicazione.

4. *Comunicazione dei casi di irregolarità*

Nei due mesi susseguenti il 1° gennaio, il 1° maggio e il 1° settembre, gli Stati membri comunicano alla Commissione un elenco nel quale sono indicati i casi di irregolarità accertati da autorità amministrative oppure oggetto di azione giudiziaria.

A tale scopo, essi forniscono le informazioni disponibili su quanto segue:

— i dati identificativi dell'azione di cui trattasi, indicando, ove necessario, ogni comunicazione precedente effettuata ai sensi del presente paragrafo;

— il periodo o il momento nel quale è stata commessa l'irregolarità;

— salvo se vi ostano disposizioni legali, l'identità dei beneficiari così come delle persone fisiche e giuridiche implicate nell'irregolarità;

— le pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità;

— le modalità con le quali l'irregolarità è stata individuata;

— le conseguenze finanziarie e le possibilità di recupero;

— i servizi o organismi che

a) hanno proceduto all'accertamento dell'irregolarità;

b) sono incaricati di perseguire l'irregolarità a livello amministrativo o giudiziario.

Nell'ipotesi in cui non vi sia alcun caso d'irregolarità da segnalare, gli Stati membri comunicano alla Commissione un rapporto negativo, entro i termini indicati nel primo comma.

Per i casi già comunicati, lo Stato membro trasmette, entro gli stessi termini, un'informativa sullo stato dei procedimenti avviati che hanno avuto ulteriori sviluppi.

A tale scopo, lo Stato membro dovrà altresì comunicare alla Commissione la decisione amministrativa o giudiziaria relativa alla chiusura del procedimento di ricupero dei fondi indebitamente versati.

5. *Pratiche irregolari*

Gli Stati membri comunicano senza indugio alla Commissione le pratiche irregolari accertate, che rivelino l'utilizzazione da parte dei beneficiari di un nuovo procedimento. Inoltre, essi comunicano senza indugio le irregolarità in merito alle quali deve temersi la produzione di effetti al di fuori del loro territorio.

6. *Trasmissione delle informazioni tra Stato membro e Commissione*

La Commissione mantiene con gli Stati membri interessati i contatti necessari al fine di completare le informazioni fornite sulle irregolarità e sulle possibilità di ricupero.

Essa organizza a livello comunitario riunioni di informazione destinate ai rappresentanti degli Stati membri per esaminare congiuntamente le informazioni ottenute, segnatamente riguardo alle conclusioni da trarre per le misure di prevenzione. La Commissione informa il comitato comunitario di coordinamento della lotta antifrode di tali lavori.

7. Riservatezza

Gli Stati membri e la Commissione prendono i provvedimenti cautelari necessari a garantire che le informazioni trasmesse siano mantenute riservate.

8. Informazione del comitato comunitario di coordinamento della lotta antifrodi

La Commissione comunica al comitato comunitario di coordinamento della lotta antifrodi il numero dei casi notificati e di quelli archiviati, nonché l'importo delle somme ricuperate, in via di ricupero, non ricuperate, nonché quello delle somme irrecuperabili.

I competenti comitati consultivi dei fondi strutturali vengono informati nello stesso modo ».

II — La fase contenziosa del procedimento

Il ricorso della Repubblica francese è stato depositato nella cancelleria della Corte il 4 ottobre 1990.

La *Repubblica francese, ricorrente,* conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare nullo e inesistente il documento 90/C 200/03 intitolato « codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'art. 23, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio riguardante le irregolarità nonché l'organizzazione di un sistema di informazioni sulle irregolarità »;

2) condannare la Commissione alle spese.

La *Commissione, convenuta,* conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare il ricorso irricevibile e comunque infondato e respingerlo;

2) condannare la Repubblica francese alle spese.

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

III — Motivi e argomenti delle parti

1. La genesi del codice

La Commissione spiega che il codice di condotta è il risultato di una dichiarazione da lei resa nel verbale del Consiglio in occasione dell'adozione del regolamento n. 4253/88. Questa dichiarazione è così formulata:

« La Commissione dichiara che adotterà i provvedimenti necessari, nell'ambito delle sue competenze, per assicurare l'applicazione nei vari Stati membri di modalità standardizzate per la sorveglianza delle azioni e per il controllo di eventuali irregolarità relative agli interventi comunitari ».

Con la predetta dichiarazione gli Stati membri erano stati informati, secondo la Commissione, che questa avrebbe presentato loro delle modalità di attuazione dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88. Il 12 giugno 1989, la Commissione annunciava la sua intenzione di elaborare un codice di condotta nel contesto di una relazione nella quale dichiarava di creare due gruppi di lavoro, uno dei quali era incaricato di precisare le modalità di esecuzione delle disposizioni dell'art. 23, n. 1, del citato regolamento. La Commissione ha ritenuto che, in seguito all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze (ECOFIN) in data 19 luglio 1989 del suo piano di azione antifrode ed all'adozione da parte del Consiglio europeo di un atto normativo nel quale quest'ultimo sottolineava la necessità di un'azione rigorosa per fare fronte al problema delle frodi a danno del bilancio comunitario, la sua intenzione di proporre modalità standardizzate per l'esecuzione dell'art. 23, n. 1, fosse approvata al più alto livello politico.

Il 18 dicembre 1989, essa approvava il documento C(89) 2048/4 che contiene il progetto di codice di condotta. Il punto 26 dell'appendice 1 di questo documento precisa:

« Per soddisfare agli obblighi imposti dall'art. 23, n. 1, secondo trattino, del regolamento n. 4253/88 e dalla dichiarazione n. XV al PV del Consiglio del 14.12.1988, i partecipanti si adeguano al codice di condotta da concordare tra la Commissione e gli Stati membri, al fine di assicurare la scoperta di eventuali irregolarità nella gestione della forma di intervento ».

La Commissione reiterava la proposta di costituire un gruppo di lavoro al fine di precisare le modalità di applicazione dell'art. 23, n. 1, nel suo programma di lavoro allegato ad un rapporto sottoposto al Consiglio il 31 gennaio 1990. Il punto 16 di detto rapporto precisa che il testo del codice di condotta doveva essere concordato tra la Commissione e gli Stati membri.

Questo codice di condotta veniva sottoposto al comitato comunitario per il coordinamento della lotta contro la frode (in prosieguo: il « Cocolaf »), composto da rappresentanti degli Stati membri. Alla riunione del Cocolaf del 19-20 febbraio 1990, la Commissione ricordava che il codice di condotta costituiva soltanto una delle modalità di attuazione dell'art. 23, n. 1.

Nella riunione del Consiglio Eco/Fin svoltasi il 12 marzo 1990 e nelle riunioni del Cocolaf, le delegazioni discutevano la questione della veste giuridica da attribuire al codice di condotta. Alcune divergenze di opinione sulla legittimità di detto codice venivano composte durante la riunione del Cocolaf dell'8 maggio 1990, in cui, con la riserva della Spagna e del Regno Unito, le delegazioni accettavano che il testo del codice stabilisse le modalità di applicazione dell'art 23, n. 1, senza imporre nuovi obblighi agli Stati membri.

Alla riunione del 17 luglio 1990, nel corso della quale venivano tolte le riserve di questi due paesi, la Francia faceva presenti talune preoccupazioni circa la veste giuridica del codice. Con telex della rappresentanza permanente 25 luglio 1990, detto Stato membro dichiarava:

« Tenuto conto dell'importanza dell'obiettivo perseguito in materia di lotta contro la frode, la delegazione francese dà il suo ac-

cordo al progetto di codice di condotta relativo alle modalità di applicazione dell'art. 23, del regolamento n. 4253/88. Ricorda tuttavia le sue preoccupazioni a proposito della veste giuridica del testo. Rileva, ad ogni buon conto, che questo codice non può tuttavia imporre agli Stati membri nuovi obblighi di gestione, non contemplati dall'art. 23 di detto regolamento ».

Successivamente, il codice di condotta veniva notificato ufficialmente agli Stati membri con lettera 30 luglio 1990.

2. *La ricevibilità*

Nel controricorso, la *Commissione* ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità. Essa ritiene che, tanto a causa delle circostanze nelle quali è stato adottato quanto per le modalità della sua elaborazione, della sua redazione e della sua pubblicazione, il codice non soddisfi le condizioni necessarie per costituire un atto impugnabile con ricorso di annullamento.

Secondo la Commissione, il codice costituisce soltanto un consenso negoziato e accettato da essa e dagli Stati membri su un metodo uniforme per dare esecuzione agli obblighi imposti dall'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88. La Commissione ha avanzato la sua proposta di valutazione di questi obblighi e l'ha sottoposta agli Stati membri. A seguito di discussioni, questi ultimi si sono trovati d'accordo sul tenore dell'art. 23, n. 1, e sulle informazioni che ciascuno di essi poteva e/o accettava di comunicare alla Commissione. In questo modo, gli Stati membri hanno la certezza che la Commissione è in possesso di informazioni analoghe su tutte le irregolarità che si verificano su uno qualunque dei territori nazionali.

La Commissione sottolinea che si può considerare il codice come un parere che gli Stati membri hanno convenuto di seguire nell'ambito della collaborazione istituita tra essa e questi ultimi sia per effetto dell'art. 5 del Trattato sia per effetto dell'art. 23, n. 1. In quanto documento consensuale, il codice non può produrre alcun effetto giuridico obbligatorio nei confronti degli Stati membri e il fatto che questi abbiano accettato di conformarvisi per l'avvenire non vuol dire che il codice abbia modificato la loro posizione giuridica, quale deriva dall'art. 23, n. 1. Un siffatto parere non è pertanto impugnabile. A questo proposito, la Commissione fa in particolar modo riferimento alle tre sentenze Nefarma, VNZ e Prodifarma/Commissione del 13 dicembre 1990 (cause T-113/89, T-114/89 e T-116/89, Racc. pag. II-797, II-827 e II-843,) nelle quali il Tribunale di primo grado ha ricordato che le opinioni espresse dalla Commissione nei confronti delle autorità di uno Stato membro in settori nei quali non ha competenza per adottare decisioni obbligatorie, sono soltanto semplici pareri privi di effetti giuridici.

Nella forma attuale, il codice non è destinato a produrre effetti giuridici vincolanti, né chiamato a modificare in modo sensibile la situazione giuridica degli Stati membri. La Commissione ricorda che la Corte, nella sentenza 27 settembre 1988, Regno Unito/Commissione (causa 114/86, Racc. pag. 5289), ha considerato che un atto non può essere oggetto di un ricorso d'annullamento se non è destinato a produrre effetti giuridici. Inoltre, la Commissione ricorda che i

mutevoli termini utilizzati per qualificare il codice (istruzioni di attuazione, consenso negoziato, gentleman's agreement) confermano che il documento non è destinato a produrre nuovi effetti giuridici vincolanti.

Secondo il *governo francese*, il documento costituisce senz'altro, quale che ne sia la forma, un atto annullabile, ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Il governo francese fa riferimento alla sentenza 9 ottobre 1990, pronunciata dalla Corte nella causa C-366/88 (Francia/Commissione, Racc. pag. I-3571). Questa giurisprudenza è di applicazione poiché il codice modifica la natura del dovere di sorveglianza delle azioni e di informazione da parte degli Stati membri nei confronti della Commissione. Inoltre, la Commissione non dispone di alcuna competenza propria né di alcuna esplicita delega per dare attuazione all'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88.

3. *Nel merito*

Secondo il governo francese, la Commissione ha voluto, mediante un « consenso » ottenuto nel contesto del rapporto di partecipazione in seno al Cocolaf, poter disporre nel settore dei fondi strutturali di competenze analoghe a quelle relative alla lotta contro le frodi a danno del bilancio comunitario che hanno costituito l'oggetto del regolamento (CEE) del Consiglio n. 283/72 (GU L 36, pag. 1). Per quanto una siffatta iniziativa possa rafforzare i mezzi di lotta contro le frodi e le irregolarità, le norme comunitarie che regolano l'adozione di decisioni debbono essere rispettate.

Primo motivo: l'incompetenza della Commissione

Secondo il *governo francese*, l'art. 23, n. 1, del citato regolamento n. 4253/88 non conferisce alla Commissione alcun potere per definire o accrescere gli obblighi imposti agli Stati membri nell'esercizio del dovere di accompagnamento e di informazione. Ai sensi di questa disposizione, gli Stati membri conservano la scelta dei mezzi per soddisfare queste obbligazioni e sono tenuti soltanto ad un obbligo di risultato. L'art. 3, n. 4, del citato regolamento n. 2052/88, precisa che le specifiche disposizioni relative all'azione di ciascun fondo strutturale sono definite dalle decisioni di applicazione emanate ai sensi dell'art. 130 E del Trattato. Quest'ultima disposizione prevede la competenza del Consiglio.

Il governo francese ritiene, poi, che la dichiarazione fatta dalla Commissione al momento dell'adozione del regolamento n. 4253/88 non abbia alcun valore giuridico. A questo riguardo, il governo francese fa riferimento alla sentenza pronunciata dalla Corte il 30 gennaio 1985 nella causa 143/83 (Commissione/Danimarca, Racc. pag. 427).

Quanto alla nozione di rapporto di partecipazione dedotta dalla Commissione, il governo francese osserva che questa non può modificare le modalità di adozione di una decisione, dato che la Commissione non dispone di alcun potere autonomo di iniziativa in materia di controllo delle frodi e delle irregolarità, né di alcuna delega esplicita per dare attuazione all'art. 23, n. 1.

Per conformarsi agli scopi ai quali è proteso, il codice dovrebbe limitarsi semplicemente a commentare l'art. 23, n. 1. In realtà, il suo scopo è quello di disciplinare la condotta degli Stati membri. Il governo francese sottolinea che questo testo è stato notificato e pubblicato ufficialmente. La sua intestazione « codice di condotta » dimostra che esso presenta un inequivocabile carattere normativo. In particolare, i suoi punti 3 e 4 contengono prescrizioni che eccedono ampiamente l'attuazione dei principi sanciti dall'art. 23, n. 1. Il codice impone agli Stati membri nuovi obblighi nel contesto dell'attuazione di un sistema di accompagnamento integrale dell'utilizzo di fondi strutturali comunitari.

Il codice contiene disposizioni che sono tipiche di un regolamento in quanto non si limitano a precisare le modalità di esercizio del dovere di informazione da parte degli Stati membri. In particolare, la Commissione ha fissato essa stessa la sfera di applicazione di questo dovere definendo la nozione di irregolarità nonché la soglia a partire dalla quale la comunicazione delle irregolarità è obbligatoria (4 000 ECU). Inoltre, vi è un'analogia tra questo codice di condotta e un progetto di regolamento diretto a modificare il menzionato regolamento n. 283/72, relativo al FEAOG. Il governo francese sottolinea che i formulari che debbono essere compilati dagli Stati membri sono un adattamento del formulario utilizzato per la comunicazione dei casi di frode e di irregolarità nell'ambito del regolamento n. 283/72, con la differenza però che quest'ultimo è stato formalmente approvato dal Consiglio.

Il punto 4 del codice di condotta sostituisce al dovere d'informazione degli Stati membri obblighi supplementari di fornire informazioni sulle persone fisiche o giuridiche coinvolte nell'irregolarità nonché sullo sviluppo dei procedimenti giudiziari e amministrativi. Per quanto, secondo questa disposizione, la comunicazione debba essere assicurata « salvo se vi ostano disposizioni legali », tale formula si riferisce soltanto ai dati individuali la cui comunicazione è esplicitamente vietata nel diritto interno. I dati nominativi individuali potrebbero eventualmente essere inseriti dalla Commissione in una banca dati informatizzata, senza che le persone interessate fruiscano a questo riguardo delle garanzie di cui esse dispongono per quanto riguarda gli schedari soggetti alla legislazione francese.

Le informazioni sullo stato dei procedimenti amministrativi e giudiziari possono essere in contrasto col principio del segreto istruttorio vigente in Francia nel procedimento penale e, in caso di controllo contabile e finanziario esercitato dalle corti regionali dei conti, possono essere in contrasto col principio di non divulgare dati relativi ai procedimenti pendenti.

Il codice di condotta costituisce una lesione del principio della certezza del diritto, poiché questo testo, che può essere disfatto così facilmente come è stato adottato, fa uso di termini che difettano di precisione. In particolare, l'obbligo di comunicare « l'identità dei beneficiari così come delle persone fisiche e giuridiche implicate nell'irregolarità » può comportare gravi conseguenze per i singoli o per le imprese, in quanto il termine « implicare » non ha costituito l'oggetto di una precisa definizione.

Secondo motivo: violazione del diritto comunitario

Il codice di condotta è in contrasto con gli artt. 155 e 189 del Trattato, nonché col menzionato regolamento del Consiglio n. 4253/88, il quale non conferisce alla Commissione alcun potere di commentarlo o di modificarne gli effetti.

Terzo motivo: sviamento di procedura

L'adozione del codice di condotta costituisce uno sviamento di procedura. Ammesso che la Commissione abbia avuto il diritto di adottare provvedimenti di semplice chiarimento dell'art. 23, n. 1, essa non poteva adottare in questa forma provvedimenti che implicano simili conseguenze per gli Stati membri.

Il *governo belga* è del parere che il codice è più che una semplice spiegazione dell'art. 23, n. 1. Il codice implica effetti giuridici propri, che normalmente derivano da un regolamento, e questo per tre motivi.

In primo luogo, la lettura del codice fa trasparire che gli Stati membri non sono più padroni della scelta dei mezzi per raggiungere l'obiettivo di accompagnare l'utilizzo dei fondi e il dovere di informazione della Commissione. Pur costituendo una misura di esecuzione dell'art. 23, n. 1, del menzionato regolamento n. 4253/88, il codice impone obblighi precisi che non derivano automaticamente dai termini di carattere generale usati nella predetta disposizione.

In secondo luogo, l'art. 23, n. 1, non conferisce alla Commissione alcuna delega per la sua attuazione. Le relative disposizioni confermano la necessità di una decisione del Consiglio per qualsiasi provvedimento che implichi obblighi giuridici.

In terzo luogo, il progetto di regolamento di modifica del citato regolamento n. 283/72, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune, implica provvedimenti analoghi a quelli del codice. Al governo belga sembra, pertanto, incoerente prevedere per una stessa materia, ora norme giuridiche vincolanti, ora semplici raccomandazioni che non vincolano giuridicamente gli Stati membri.

Di conseguenza, il governo belga fa proprie le conclusioni del governo francese.

La *Commissione* ritiene di essere competente a proporre provvedimenti per l'esecuzione uniforme degli obblighi derivanti dall'art. 23, n. 1, sia ai sensi dell'art. 155 del Trattato, sia ai sensi dell'art. 4, n. 2, del citato regolamento n. 2052/88. A suo avviso, quest'ultima disposizione le ha consentito di comunicare tali modalità agli Stati membri senza previa negoziazione, dal momento che esse non aggiungono nulla al testo dell'art. 23, n. 1. Tuttavia, la Commissione ha interpretato la sua competenza nel senso che essa si inserisce nel contesto del rapporto di partecipazione istituito da detto art. 4. La Commissione fa riferimento ad altri settori e cita esempi di « comunicazioni » con le quali ha fatto conoscere agli Stati membri come

intende interpretare un comportamento nazionale oppure applicare in pratica una sentenza della Corte, senza che dette comunicazioni possano costituire un obbligo a loro carico.

19. Secondo la Commissione, l'art. 189 non le impedisce di concludere accordi con gli Stati membri sulla portata di una disposizione comunitaria. Il sopravvenire di un simile consenso garantisce la certezza del diritto di tutte le parti poiché esse conoscono, in pratica, la portata dei loro obblighi senza che queste pratiche possano incidere sui diritti di terzi.

Per quanto riguarda il primo punto del codice (Campo di applicazione), la Commissione sostiene di ritenersi competente a concordare con gli Stati membri di non richiedere, almeno per i primi tempi, la comunicazione di casi di minore importanza al fine di evitare un carico di lavoro amministrativo sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. Lo scopo perseguito con la creazione di una « soglia » non è quello di ampliare gli obblighi degli Stati membri ma al contrario, di limitare in pratica gli effetti dell'art. 23, n. 1, ai sensi del quale qualsiasi irregolarità deve essere comunicata.

Il concetto di irregolarità (n. 2) costituisce una definizione che è stata già accettata dal Consiglio nel contesto dell'adozione del citato regolamento n. 283/72. Per quanto riguarda il punto 3 (Comunicazione sui sistemi nazionali), la Commissione è del parere che l'art. 23, n. 1, le consente di chiedere agli Stati membri di comunicarle le disposizioni esistenti e quelle che sono state adottate al fine di perseguire le irregolarità nonché gli uffici a ciò preposti.

Lo scopo del punto 4 (Comunicazione dei casi di irregolarità) è quello di consentire alla Commissione di seguire, su scala comunitaria, tutti i problemi di frode. La precisazione « salvo se vi ostano disposizioni legali » è del tutto chiara. Se la legge nazionale vieta la comunicazione di una determinata informazione, la Commissione non può accedervi. Per quanto riguarda l'osservazione secondo la quale il codice obbliga la Francia a riformare la sua normativa penale, la Commissione osserva che le obbligazioni derivano dal solo art. 23, n. 1. La Francia ha già, peraltro, dovuto assoggettarsi agli analoghi obblighi imposti dal regolamento n. 283/72. Uno Stato membro non può farsi scudo del proprio diritto processuale interno per rifiutare di dare esecuzione al suo obbligo di informare la Commissione sullo sviluppo dei procedimenti pendenti sul proprio territorio nazionale.

Secondo la Commissione, l'analisi del codice dimostra che il suo contenuto, lungi dall'eccedere gli obblighi imposti dall'art. 23, n. 1, si limita a spiegare le informazioni che gli Stati membri hanno accettato di trasmettere alla Commissione.

P. J. G. Kapteyn
giudice relatore