CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate l'11 ottobre 2001 [1]

Indice

I — Ambito giuridico I-1094

II — Fatti I-1098

III — Procedimento I-1100

IV — Analisi I-1101

Sulla ricevibilità I-1101

A — Sui motivi di irricevibilità invocati dal governo irlandese I-1101

B — Sugli effetti giuridici della decisione impugnata I-1103

C — Sull'esistenza della decisione impugnata I-1108

Nel merito I-1112

A — Sul primo motivo, relativo al difetto di motivazione I-1112

B — Sul secondo motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88 ..... I-1114

C — Sul terzo motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 12 del regolamento n. 2052/88 ..... I-1115

D — Sul quarto motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 4, del regolamento n. 2052/88 e del principio del legittimo affidamento I-1118

E — Sul quinto motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 2 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 2 CE) e del principio di non discriminazione I-1120

F — Sul sesto motivo, relativo all'eccesso di potere I-1125

G — Sul settimo motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1866/90 ..... I-1126

Conclusione I-1127

1 — Lingua originale: il Francese.

1. La Repubblica italiana chiede che la Corte annulli la decisione 16 dicembre 1998 con la quale la Commissione delle Comunità europee approva modifiche alla ripartizione indicativa delle iniziative comunitarie (in prosieguo: la «decisione impugnata»), comunicata alla Repubblica italiana con lettera del segretario generale della Commissione 19 gennaio 1999, nonché di tutti gli atti connessi e presupposti.

I — Ambito giuridico

2. L'art. 130 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 158 CE) prevede che la Comunità sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare essa mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità. Conformemente all'art. 130 B del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 159 CE), la Comunità appoggia questa realizzazione, anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale.

3. Al fine di raggiungere tali obiettivi e di disciplinare le missioni dei fondi, il Consiglio emanava il regolamento (CEE) 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 [2], modificato, tra altro, con regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081 [3] (in prosieguo: il «regolamento n. 2052/88»), e il regolamento (CEE) 19 dicembre 1988, n. 4253, recante norme di applicazione del regolamento n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento degli interventi tra i vari fondi a finalità strutturali, da un lato, e tra questi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro [4], modificato, tra altro, con regolamento del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082 [5] (in prosieguo: il «regolamento n. 4253/88»).

4. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, primo comma, del regolamento n. 2052/88:

«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, 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,

2 — GU L 185, pag. 9.
3 — GU L 193, pag. 5.
4 — GU L 374, pag. 1.
5 — GU L 193, pag. 20.

misure di accompagnamento e valutazione delle azioni».

sati, le esigenze di sviluppo delle zone rurali. (...)

5. Secondo l'art. 5, n. 5, terzo comma, del medesimo regolamento:

(...)

«I programmi operativi [finanziari dei fondi strutturali] sono intrapresi su iniziativa degli Stati membri o della Commissione, di concerto con lo Stato membro interessato».

Per il periodo [1994-1999], il 9% degli stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali è destinato al finanziamento degli interventi intrapresi su iniziativa della Commissione a norma dell'art. 5, paragrafo 5».

6. Sono gli interventi cui è stato dato corso su iniziativa della Commissione quelli che vengono denominate «iniziative comunitarie».

8. Infine, ai sensi dell'art. 17, n. 2, del regolamento n. 2052/88:

7. L'art. 12, nn. 4 e 5, del medesimo regolamento dispone:

«Per gli interventi intrapresi su propria iniziativa, conformemente alle disposizioni dell'art. 5, paragrafo 5, ultimo comma, la Commissione è assistita da un comitato di gestione composto da rappresentanti degli Stati membri».

«Per ciascuno degli obiettivi nn. 1, 2, 3, 4 e 5 b) la Commissione procede, in base a procedure trasparenti, a ripartizioni indicative per Stato membro degli stanziamenti d'impiego dei fondi strutturali, tenendo pienamente conto, come in precedenza, dei seguenti criteri oggettivi: la prosperità nazionale, la prosperità regionale, la popolazione delle regioni e la gravità relativa a problemi strutturali, compreso il livello di disoccupazione e, per gli obiettivi interes-

9. L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 4253/88, che tratta delle iniziative comunitarie, dispone:

«In applicazione dell'art. 5, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 2052/88, la

Commissione può, di propria iniziativa, e in conformità delle procedure stabilite al titolo VIII, previa comunicazione al Parlamento europeo per informazione, decidere di proporre agli Stati membri di presentare domande di contributo per azioni che rivestono un interesse particolare per la Comunità. (...)».

10. Secondo l'art. 20, n. 1, del medesimo regolamento:

«Gli impegni di bilancio sono stabiliti sulla base delle decisioni della Commissione con cui sono approvate le azioni in questione. (...)».

11. Del resto, a tenore dell'art. 24, intitolato «Riduzione, sospensione e soppressione dei contributi», del medesimo regolamento:

«1. Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della partnership, chiedendo in particolare allo Stato membro o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata.

2. In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di una irregolarità o di una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura e per la quale non sia stata chiesta l'approvazione della Commissione.

(...)».

12. L'art. 25 del regolamento n. 4253/88, da parte sua, così dispone:

«1. Nel quadro della partnership la Commissione e gli Stati membri assicurano una sorveglianza efficace dell'attuazione del contributo dei fondi a livello dei quadri comunitari di sostegno e di azioni specifiche (programmi, ecc.). (...)

(...)

3. I comitati di sorveglianza sono creati, nel quadro della partnership, in base ad un accordo tra lo Stato membro interessato e la Commissione.

(...)

5. Il comitato di sorveglianza adegua, se necessario, senza modificare l'importo totale del contributo comunitario concesso e nel rispetto dei limiti armonizzati per singolo obiettivo, le modalità di concessione del contributo finanziario inizialmente approvate nonché nel rispetto delle disponibilità e delle norme in materia di bilancio, il piano di finanziamento previsto, ivi compresi gli eventuali trasferimenti tra fonti di finanziamento comunitario e le conseguenti modifiche dei tassi di intervento. I limiti armonizzati per singolo obiettivo di cui sopra sono definiti dalla Commissione secondo la procedura di cui al Titolo VIII e inclusi nei quadri comunitari di sostegno.

Le modifiche sono notificate senza indugio alla Commissione e allo Stato membro interessato. Sono applicabili previa conferma da parte della Commissione e dello Stato membro interessato; tale conferma deve aver luogo entro un termine di venti giorni lavorativi a decorrere dal ricevimento della notifica, all'atto del quale la Commissione rilascia debito avviso di ricevuta.

Le altre modifiche sono decise dalla Commissione d'intesa con lo Stato membro interessato, previo parere del comitato di sorveglianza.

(...)».

13. Ai sensi dell'art. 9 del regolamento interno della Commissione [6]:

«Di ogni riunione della Commissione viene redatto un processo verbale.

I progetti dei processi verbali sono approvati dalla Commissione nel corso di una riunione successiva. I processi verbali approvati vengono autenticati dalle firme del presidente e del segretario generale».

14. L'art. 16 di tale regolamento è formulato nei seguenti termini:

«Gli atti adottati in riunione vengono annessi, nella lingua o nelle lingue in cui fanno fede, al processo verbale della riunione della Commissione nel corso della quale sono stati adottati e formano con questa un tutto inscindibile. Tali atti sono autenticati dalle firme del presidente e del segretario generale apposte sulla prima pagina del suddetto processo verbale.

6 — Regolamento 17 febbraio 1993, 93/492/Euratom, CECA, CEE (GU L 230, pag. 15), modificato dalla decisione della Commissione 8 marzo 1995, 95/148/CE, Euratom, CECA (GU L 97, pag. 82).

Gli atti adottati mediante procedimento scritto sono annessi, nella lingua o nelle lingue in cui fanno fede, alla nota giornaliera di cui all'articolo 10 e formano con questa un tutto inscindibile. Tali atti sono autenticati dalla firma del segretario generale apposta sull'ultima pagina della predetta nota.

Gli atti adottati mediante delegazione sono annessi, nella lingua o nelle lingue in cui fanno fede, alla nota giornaliera di cui all'articolo 11 e formano con questa un tutto inscindibile. Tali atti sono autenticati dalla firma del segretario generale apposta sull'ultima pagina della predetta nota.

Sono atti ai sensi del presente regolamento quelli di cui all'articolo 14 del Trattato CECA, all'articolo 189 del Trattato CEE e all'articolo 161 del Trattato CEEA.

(...)».

II — Fatti

15. Con decisioni 13 luglio, 12 ottobre, 21 dicembre 1994 e 8 maggio 1996, la Commissione adottava la ripartizione indicativa per l'insieme delle iniziative comunitarie per il periodo di programmazione 1994-1999.

16. Successivamente interveniva un regolare scambio di corrispondenza tra la Repubblica italiana e la Commissione nell'ambito della sorveglianza amministrativa dell'attuazione delle iniziative comunitarie in tale Stato membro.

17. Per l'anno 1999 la Commissione decideva di procedere ad una modifica delle ripartizioni indicative delle iniziative comunitarie al fine di ricavare un importo di ECU 100 milioni destinato ad assicurare il finanziamento di un'iniziativa comunitaria consistente in un programma speciale di aiuti a favore della pace e della riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda (in prosieguo: l'«iniziativa PEACE»).

18. Tenendo conto di vari criteri e, in particolare, dello stadio di esecuzione delle varie iniziative comunitarie negli Stati membri, la Commissione elaborava una proposta di modifica della ripartizione delle iniziative comunitarie sotto forma di un documento di lavoro che veniva approvato dal comitato di gestione nel corso della riunione del 22 settembre 1998.

19. Dalla tabella 5 allegata a tale documento di lavoro risulta che la ridistribuzione finanziaria di ECU 100 milioni a favore dell'iniziativa PEACE doveva implicare, per la Repubblica italiana, una riduzione pari a ECU 44,7 milioni, e che le altre riduzioni di importi sostanziali interessa-

vano la Repubblica francese (ECU 18,1 milioni), il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord (ECU 16,4 milioni), la Repubblica portoghese (ECU 6,8 milioni) e la Repubblica federale di Germania (ECU 6 milioni).

20. Questa nuova ripartizione ha costituito l'oggetto della decisione impugnata. Il punto controverso del processo verbale della riunione della Commissione del 16 dicembre 1998 è redatto nei seguenti termini:

«8. Politiche strutturali — risorse indicative per iniziativa comunitaria e per Stato membro [SEC(1998)2152 A/4].

La Commissione approva le risorse indicative riprese nel documento SEC(1998)2152 e /4 e decide di informare di tale decisione gli Stati membri, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni.

Le altre delibere della Commissione su tale punto costituiranno oggetto di un processo verbale speciale».

21. Ai documenti SEC(1998)2152 e SEC(1998)2152/4, ai quali viene fatto riferimento nel punto 8 del processo verbale e che contenevano le proposte di decisione, erano allegate due tabelle. La tabella 1, intitolata «Proposte di stanziamento finanziario delle iniziative comunitarie (in MECU, prezzi 1999)», era, almeno per quanto riguarda il risultato finale per la Repubblica italiana, identica alla tabella 5 allegata al documento di lavoro sopra citato.

22. La tabella 2 era intitolata «Stanziamenti indicativi per iniziativa comunitaria e per Stato membro (in MECU, prezzi 1999)» e riprendeva per ciascuno Stato membro l'importo totale assegnatogli a titolo indicativo nonché la ripartizione di tale importo tra le varie iniziative comunitarie. Per quanto riguarda la Repubblica italiana, un asterisco faceva rinvio ad una nota in calce secondo la quale «tali stanziamenti potranno essere programmati nella loro totalità solo qualora lo Stato membro confermi il suo accordo su una riduzione delle risorse programmate all'interno dell'iniziativa PMI».

23. Successivamente, con lettera del segretario generale della Commissione 19 gennaio 1999, veniva comunicato alla ricorrente il nuovo stanziamento. Tale lettera era così formulata:

«La Commissione europea ha approvato, nella riunione del 16 dicembre 1998, le modifiche alle ripartizioni indicative delle iniziative comunitarie, sulle quali il competente comitato di gestione aveva espresso

parere favorevole il 22 settembre 1998. La decisione tiene conto del grado di avanzamento delle iniziative e della necessità di reperire ulteriori risorse finanziarie per il 1999 in favore dell'iniziativa "Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland".

La nuova tabella allegata sostituisce le analoghe tabelle accluse alla lettera 13 luglio 1994 e 13 giugno 1996 del sig. Williamson».

24. Alla lettera era unita una tabella che, a parte la traduzione, era identica alla tabella 2 allegata al citato processo verbale, con l'eccezione di due importi relativi al programma REFEX del Regno Unito.

III — Procedimento

25. Il ricorso è stato registrato presso la cancelleria della Corte il 29 marzo 1999. Con ordinanze del presidente della Corte 17 giugno 1999 e 1° luglio 1999, il Regno Unito e l'Irlanda sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta.

26. La Repubblica italiana, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— annullare la decisione della Commissione 16 dicembre 1998 che approva le modifiche alle ripartizioni indicative delle iniziative comunitarie, nonché tutti gli atti connessi e presupposti;

— condannare la convenuta alle spese.

27. La Commissione, convenuta, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

28. Un'istanza, presentata dalla Repubblica italiana, per la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata veniva

respinta con ordinanza del presidente della Corte 29 giugno 1999 [7].

IV — Analisi

Sulla ricevibilità

29. Per quanto riguarda questo punto, esaminerò tre distinti problemi, e cioè:

— i motivi di irricevibilità invocati dal governo irlandese;

— gli effetti giuridici della decisione impugnata;

— l'esistenza della decisione impugnata.

A — Sui motivi di irricevibilità invocati dal governo irlandese

30. Il governo irlandese invoca due motivi d'irricevibilità.

31. Secondo il governo irlandese, in primo luogo, il ricorso della Repubblica italiana sarebbe tardivo. Il termine per contestare la decisione della Commissione avrebbe cominciato a decorrere il 20 gennaio 1999 e «pertanto ogni ricorso ai sensi dell'art. 230 CEE avrebbe dovuto essere stato proposto entro il 19 marzo 1999 o per tale data». Nella specie, il ricorso è stato depositato solo il 29 marzo 1999.

32. In secondo luogo, il governo irlandese fa riferimento al bilancio del 1999 «con il quale i fondi in origine destinati a titolo indicativo all'Italia venivano di fatto e di diritto riattribuiti all'iniziativa PEACE». Orbene, a suo avviso, «non essendo stato impugnato il bilancio del 1999 con un ricorso contro il Parlamento e/o il Consiglio e la Commissione, il governo ricorrente non può essere autorizzato a farlo ora indirettamente mentre non lo ha fatto o ha scelto di non farlo direttamente e allorché la legittimità dell'adozione del bilancio in questo stadio è incontestabile».

33. Secondo il governo italiano la ricevibilità degli argomenti invocati dal governo

7 — Ordinanza nella causa C-107/99, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4011).

irlandese è dubbia «dal momento che vanno oltre le conclusioni della convenuta, la quale, pur chiedendo il rigetto del ricorso, non ne ha messo in discussione la ricevibilità».

34. Condivido il parere del governo italiano.

35. Infatti, nella sentenza 15 giugno 1993, Matra/Commissione [8], la Corte ha dichiarato quanto segue: «(...) occorre ricordare che ai sensi dell'art. 37, terzo comma, dello Statuto CEE della Corte, le conclusioni dell'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti. Inoltre, a tenore dell'art. 93, n. 4, del regolamento di procedura, l'interveniente accetta il procedimento nello stato in cui questo si trova all'atto del suo intervento. Ne consegue che gli intervenienti non hanno titolo per sollevare un'eccezione d'irricevibilità e che la Corte non è pertanto tenuta ad esaminare i motivi da essi dedotti (...)».

36. Più recentemente, la Corte ha anche dichiarato che l'art. 37 dello Statuto CEE della Corte di giustizia non osta a che l'interveniente presenti argomenti differenti da quelli della parte che esso sostiene, purché siano diretti a sostenere le conclusioni di tale parte [9]. Orbene, poiché la Commissione non conclude per l'irricevibilità del ricorso, l'Irlanda, in quanto interveniente, non ha a mio avviso il diritto di farlo. Le sue conclusioni relative all'irricevibilità del ricorso debbono pertanto essere considerate irricevibili.

37. Tuttavia, il primo motivo dedotto dal governo irlandese, che invoca la tardività del ricorso, è un motivo di irricevibilità di ordine pubblico [10], e pertanto «occorre esaminare d'ufficio la ricevibilità del ricorso ai sensi dell'art. 92, n. 2, del regolamento di procedura» [11].

38. A questo proposito è sufficiente tuttavia constatare che, poiché la Repubblica italiana ha ricevuto il 20 gennaio 1999 la lettera 19 gennaio 1999 con la quale il segretario generale della Commissione la informava della decisione impugnata, il termine di ricorso, tenendo conto dei termini relativi alla distanza stabiliti dall'art. 1, terzo trattino, dell'allegato II del regolamento di procedura della Corte, nella versione in vigore alla data della presentazione del ricorso, scadeva il 30 marzo 1999. Il ricorso, depositato il 29 marzo 1999, non può quindi essere considerato tardivo.

8 — Causa C-225/91 (Racc. pag. I-3203, punti 11 e 12). V. altresì sentenza 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125, punti 19-22).

9 — Sentenze 8 luglio 1999, causa C-200/92 P, ICI/Commissione (Racc. pag. I-4399, punto 31); causa C-227/92 P, Hoechst/Commissione (Racc. pag. I-4443, punto 33), e causa C-245/92 P, Chemie Linz/Commissione (Racc. pag. I-4643, punto 32).

10 — Sentenza 11 maggio 1989, cause riunite 193/87 e 194/87, Maurissen e Union syndacale/Corte dei conti (Racc. pag. 1045, punto 39), e ordinanza 13 dicembre 2000, causa C-44/00 P, Sodima/Commissione (Racc. pag. I-11231, punto 51).

11 — Sentenza CIRFS e a./Commissione, già citata, punto 23. V. altresì sentenza Matra/Commissione, già citata, punto 13.

39. Per contro, il secondo motivo d'irricevibilità, con il quale il governo irlandese fa valere che la Repubblica italiana non ha proposto ricorso avverso il bilancio del 1999, non è, a mio avviso, un motivo di ordine pubblico, cioè un motivo che attenga ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario, fra i quali figura la certezza del diritto, che entra in gioco nel caso dei termini di ricorso. Tale motivo non può pertanto essere esaminato d'ufficio dalla Corte.

40. Ad ogni modo, anche se fosse altrimenti, vi suggerirei di non accogliere tale motivo.

41. Esso parte infatti dall'idea che il bilancio del 1999 costituisca l'atto che, di fatto e di diritto, ha riattribuito all'iniziativa PEACE i fondi in origine destinati a titolo indicativo alla Repubblica italiana. Orbene, tale ragionamento non tiene conto del fatto che «nel sistema del Trattato, l'esecuzione di una spesa da parte della Commissione presuppone, in linea di principio, oltre all'iscrizione nel bilancio del relativo stanziamento, un atto di diritto derivato (chiamato comunemente "atto di base"), da cui tale spesa discende» [12]. La ragione di ciò è dovuta al fatto che nel «sistema del Trattato, (...) le condizioni di esercizio del potere normativo e quelle del potere di bilancio non sono le stesse» [13].

12 — Sentenza 12 maggio 1998, causa C-106/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2729, punto 22).

13 — Sentenza Regno Unito/Commissione, già citata, punto 28. V. altresì sentenza 30 maggio 1989, causa 242/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1425, punto 18).

42. Nella specie, mentre nel sistema del Trattato la delibera del bilancio 1999 rientra nell'esercizio del potere di bilancio, l'adozione delle ripartizioni indicative che, secondo la Commissione, trova la sua base giuridica nell'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88, rientra nell'esercizio del potere normativo. A mio avviso si violerebbe la distinzione tra questi due poteri, che debbono essere esercitati secondo le regole loro proprie, qualora si dovesse concludere, come suggerito dal governo irlandese, che la delibera del bilancio del 1999 prevale su una delle fasi del processo normativo, cioè sulla fissazione delle ripartizioni indicative.

43. In realtà, i due atti sono indipendenti l'uno dall'altro e il fatto di non averne contestato uno non può impedire di contestare l'altro.

B — Sugli effetti giuridici della decisione impugnata

44. Gli argomenti svolti dalla Repubblica italiana, da un lato, e dalla Commissione, dall'altro, mostrano che tra le due parti vi è disaccordo sugli effetti giuridici che avrebbe avuto la decisione impugnata. All'udienza, nell'ambito di un argomento svolto dalla Commissione per sostenere che la decisione impugnata non sarebbe una decisione ai sensi dell'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE), ci si è persino domandati se la questione se la

decisione impugnata abbia potuto produrre effetti giuridici.

45. L'esame della questione degli effetti giuridici mi pare importante. In primo luogo, perché condiziona la ricevibilità del ricorso, dato che un ricorso di annullamento è ricevibile solo se è rivolto contro una decisione diretta a produrre un effetto giuridico [14]. In secondo luogo, comunque, la comprensione dell'esatta portata dell'effetto giuridico, se ve ne è uno, mi pare utile per poter ulteriormente valutare i motivi invocati dalla Repubblica italiana.

46. Passo pertanto ad esaminare più da vicino la decisione impugnata.

47. Ho testé citato per esteso il punto 8 del processo verbale della riunione della Commissione 16 dicembre 1998, nonché la lettera di comunicazione del segretario generale della Commissione 19 gennaio 1999.

48. Nelle sue memorie, la Commissione si dilunga a spiegare come questi due documenti debbano essere intesi.

49. Fa così riferimento a due fasi decisionali: «in primo luogo, la ripartizione *tra gli Stati membri* di *tutte* le risorse disponibili per le iniziative comunitarie durante il periodo di programmazione 1996-1999 ("prima fase decisionale") e, in secondo luogo, la ripartizione *tra le diverse iniziative* comunitarie messe in atto *in ciascuno Stato membro* ("seconda fase decisionale")».

50. Secondo la Commissione, la prima fase decisionale «si è tradotta per la ricorrente in una riduzione di ECU 44,7 milioni nei confronti della ripartizione indicativa totale inizialmente a lei riservata per i periodi di programmazione 1994-1999. L'effetto giuridico è quindi che il tetto approssimativo dei finanziamenti eventualmente disponibili per la ricorrente per svolgere programmi d'iniziativa comunitaria si è abbassato di questo importo».

51. Per quanto riguarda la seconda fase decisionale, la Commissione precisa che «una volta assunto il risultato della prima fase decisionale, si tratta di dividere lo stanziamento disponibile in modo ottimale tra i vari programmi d'iniziativa comunitaria in Italia. (...) Ed è qui che interviene la nota in calce, nota che conferisce un carattere condizionale alla parte della ripartizione impugnata che si riferisce, per la ricorrente, a questa fase. Nello stabilire quali programmi specifici dovevano venire ridotti onde reperire gli ECU 44,7 milioni (...), i servizi della Commissione hanno

14 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, conosciuta come «sentenza AETR» (Racc. pag. 263, punto 39).

ritenuto che il criterio di sapere quali importi erano già stati concessi era meno rilevante per la valutazione oggettiva dello stato di messa in opera dei vari programmi, che la percentuale degli impegni giuridicamente vincolanti che erano stati effettivamente assunti. (...) Questo metodo ha portato a riduzioni che si riferivano in parte ad aumenti non ancora concessi e in parte ad aumenti ormai concessi».

52. Stando sempre a quanto illustrato dalla Commissione, questa, consapevole del fatto che quest'ultima proposta non poteva essere interamente attuata senza il consenso della ricorrente, ha «indicato, nella nota in calce alla tabella contenente la nuova ripartizione indicativa, che la sua messa in opera era sottoposta alla condizione che la medesima ricorrente accettasse alcune riduzioni (...)».

53. La veridicità di tale spiegazione mi pare confermata dalle due tabelle allegate ai documenti SEC(1998)2152 e SEC(1998)2152/4 alle quali veniva fatto riferimento nel processo verbale della riunione della Commissione del 16 dicembre 1998. Esse riflettono, infatti, le due citate fasi decisionali, nel senso che la tabella 1 contiene la ripartizione tra gli Stati membri di tutte le risorse disponibili per le iniziative comunitarie e menziona la diminuzione di ECU 44,7 milioni per la Repubblica italiana, mentre la tabella 2 illustra la ripartizione tra le diverse iniziative comunitarie messe in atto e contiene la citata nota in calce.

54. Ne consegue, a mio avviso, che l'interpretazione del governo italiano secondo il quale «la decisione impugnata ha (...) ridotto i fondi già concessi alle iniziative PME, URBAN e KONVER» non può essere accolta.

55. Infatti, la citata nota in calce sta a significare che la ripartizione proposta nella tabella 2 la quale, ove fosse messa in atto, comporterebbe — è vero — la riduzione di fondi già concessi, diventa tuttavia definitiva solo «qualora lo Stato membro confermi il suo accordo su una riduzione delle risorse programmate all'interno dell'iniziativa PMI».

56. Poiché, come le parti riconoscono, la Repubblica italiana non ha dato il suo accordo, la ripartizione proposta nella tabella 2 non è stata messa in atto per la Repubblica italiana. Ciò è stato del resto confermato in udienza dalla Commissione. Di conseguenza, non si è avuta alcuna riduzione di fondi già concessi. Il governo italiano non fornisce d'altra parte alcun elemento di prova da cui risulti un'effettiva riduzione di fondi per uno dei progetti interessati.

57. Da quanto precede risulta che la seconda fase decisionale non ha prodotto

alcun effetto. Infatti, la condizione sospensiva necessaria per la sua messa in atto, cioè l'accordo del governo italiano, non è mai stata soddisfatta.

58. Così stando le cose, quale effetto giuridico può ancora aver prodotto la decisione impugnata?

59. Secondo la Commissione, poiché non è stata soddisfatta la condizione, «ciò significa in pratica che la parte della decisione impugnata che risultava dalla prima fase decisionale creava gli effetti giuridici descritti qui sopra», e cioè una riduzione di ECU 44,7 milioni rispetto alla ripartizione indicativa che era stata inizialmente attribuita alla Repubblica italiana per il periodo di programmazione 1994-1999, «al momento dell'adozione della decisione (impugnata)».

60. In udienza, la Commissione ha confermato di aver detratto i detti ECU 44,7 milioni dall'importo di ECU 46,3 milioni che, secondo le sue informazioni, costituivano al dicembre 1998 la parte della ripartizione indicativa inizialmente prevista per la Repubblica italiana per la quale non erano stati ancora concessi fondi comunitari.

61. Secondo il governo italiano questa detrazione, nei suoi effetti, equivale a «riduzioni o modifiche alle destinazioni già impresse ai fondi per i programmi di iniziativa comunitaria».

62. Orbene, se con questo argomento il governo italiano intende dire che la decisione impugnata avrebbe leso, nei limiti di ECU 44,7 milioni, un diritto a fondi comunitari, condivido la risposta del governo irlandese il quale ha sostenuto che le ripartizioni indicative «*non* costituiscono [15] la concessione dell'aiuto allo Stato membro interessato per l'intero importo di cui trattasi. Ancor meno esse costituiscono l'approvazione di uno o più progetti non ancora formulati (...)».

63. Infatti l'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88 che, secondo la Commissione, sarebbe stato a fondamento della decisione impugnata, non consente di concludere che le ripartizioni indicative attribuiscano ad uno Stato membro un diritto a fondi comunitari. Al contrario, dall'art. 20, n. 1, del regolamento n. 4253/88, secondo il quale «gli impegni di bilancio sono stabiliti sulla base delle decisioni della Commissione con cui sono approvate le azioni in questione (...)», risulta che un diritto a fondi comunitari deriva solo dalla decisione che la Commissione adotta sul contributo dei Fondi, ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 4253/88, in seguito a domande presentate dalle competenti autorità designate dagli Stati membri. L'adozione di tale decisione si colloca in uno stadio di gran lunga successivo a quello della fissazione delle ripartizioni indicative.

64. Secondo la Commissione, l'effetto della decisione impugnata sarebbe quindi, come

15 — Il corsivo è nel testo originale.

è già stato detto in precedenza, «una riduzione, per il corrispondente ammontare (di ECU 44,7 milioni), del plafond approssimativo dei finanziamenti eventualmente disponibili per la ricorrente per l'esecuzione dei programmi d'iniziativa comunitaria». In altre parole, con la decisione impugnata la Commissione si sarebbe posta essa stessa un obbligo di non superare un certo tetto, per quanto approssimativo, trattandosi del finanziamento, in un dato Stato membro, di progetti concreti nell'ambito dei vari programmi delle iniziative comunitarie.

65. Sono del parere che i documenti del fascicolo processuale confermino tale interpretazione della Commissione. Infatti, in una lettera indirizzatagli dalla Commissione in data 16 febbraio 1999, che il governo italiano ha prodotto come allegato 27 del ricorso, la Commissione prende posizione su una domanda di potenziamento del finanziamento comunitario del programma Interreg II B nei seguenti termini: «a seguito della decisione del 16 dicembre 1998 (...), le risorse comunitarie ad oggi disponibili per l'Italia, e in quanto risorse non ancora programmate, sono pari a euro 1,4 milioni. Ciò significa che il contributo FEDER globale che potrà essere destinato al rafforzamento della parte italiana del programma Interreg II B dovrà limitarsi a euro 55,172 milioni (euro 55,772 milioni + euro 1,4 milioni) e non potrà essere pari a euro 67,626 milioni, come richiesto dall'amministrazione italiana e come indicato nel piano finanziario precisato nella riunione del CDS del 1° dicembre 1998».

66. Per quanto riguarda l'importo di euro 1,4 milioni al quale viene fatto riferimento in questa lettera, si deve constatare che esso, in effetti, è pressoché pari alla differenza tra gli importi sopra menzionati di ECU 46,3 milioni e di ECU 44,7 milioni, e cioè ECU 1,6 milioni, e che la differenza di ECU 0,2 milioni poteva essere attribuita al fatto che l'importo di ECU 46,3 milioni corrispondeva alla parte di risorse non ancora programmate nel dicembre 1998, dal momento che la sopra menzionata lettera è datata due mesi dopo.

67. Dalle spiegazioni della Commissione e dai documenti versati agli atti emerge che la decisione impugnata ha effettivamente prodotto un effetto giuridico. Questo non consiste né nella riduzione dei fondi già concessi né nella diminuzione di un diritto acquisito a un finanziamento comunitario, come ritenuto dal governo italiano, bensì nel fatto che la Commissione, prima di aver ricevuto le domande di contributo, si è imposta un limite, per quanto approssimativo, per Stato membro, al finanziamento dei progetti nell'ambito delle iniziative comunitarie, limite che la Commissione, con la decisione impugnata, ha ridotto di ECU 44,7 milioni per la Repubblica italiana.

68. In questa fase dell'argomentazione, sono pertanto del parere che il ricorso non possa essere ritenuto irricevibile per mancanza di effetto giuridico dell'atto impugnato.

C — Sull'esistenza della decisione impugnata

69. Nell'ambito della prima parte del primo motivo, tratto dalla violazione dell'obbligo di motivazione, il governo italiano deduce l'inesistenza della decisione impugnata. Mi pare opportuno trattare questo motivo nell'ambito del capitolo dedicato alla ricevibilità. Infatti, se il governo italiano dovesse ottenere soddisfazione su questo punto, la decisione impugnata dovrebbe considerarsi inesistente e, pertanto, il ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile [16] e respinto.

70. Nel ricorso il governo italiano, facendo riferimento alla lettera 19 gennaio 1999 del segretario generale della Commissione, ha concluso per l'inesistenza della decisione impugnata «in quanto è firmata dal segretario generale e non dal presidente o dal membro della Commissione».

71. Anche se la Commissione nel controricorso ha precisato che la decisione impugnata era stata adottata il 16 dicembre 1998 e che la lettera 19 gennaio 1999 costituiva solo la comunicazione di tale decisione alla Repubblica italiana, il governo italiano ha mantenuto ferma la sua argomentazione nella replica affermando che «non vi è un testo che racchiuda la decisione che la Commissione ha adottato il 16 dicembre 1998».

16 — V., ad esempio, sentenza 15 giugno 1994, causa C-137/92, Commissione/BASF e a. (Racc. pag. I-2555, punto 21).

72. Nella controreplica la Commissione ha risposto che il fatto che essa ha effettivamente deciso di fissare le ripartizioni impugnate nel corso della riunione del 16 dicembre 1998 «risulta (...) chiaramente dal verbale di tale riunione, letto con la proposta di decisione cui fa riferimento».

73. Su richiesta della Corte, la Commissione ha esibito una copia del processo verbale firmato dal presidente e dal segretario generale della Commissione.

74. In tale occasione, ha precisato che il solo processo verbale, firmato dal presidente e dal segretario generale, era sufficiente affinché la decisione impugnata fosse validamente adottata. Infatti, i primi tre commi dell'art. 16 del regolamento interno, i quali prevedono in sostanza che gli atti adottati vengano annessi in modo da formare un tutto inscindibile sia al processo verbale sia alla nota giornaliera, non si applicano a suo avviso nella fattispecie perché tale formalità ai sensi dell'art. 16, n. 4, del regolamento interno vale solo per gli atti che rivestono una delle forme dell'art. 189 del Trattato. Orbene, la decisione impugnata non costituirebbe una decisione ai sensi di quest'ultima disposizione, ma dovrebbe essere considerata come un atto «atipico» o «sui generis». Secondo la Commissione, «non si è pertanto avuta nella specie alcuna violazione del regolamento interno e (...), di conseguenza, la decisione impugnata non è inficiata da nessuna violazione delle forme sostanziali».

75. Cosa dire di tali argomenti?

76. Nella sopra menzionata sentenza Commissione/BASF e a., la Corte ha giudicato che «agli atti viziati da un'irregolarità la cui gravità sia così evidente che non può essere tollerata dall'ordinamento giuridico comunitario non può vedersi riconosciuto alcun effetto giuridico, devono cioè essere considerati giuridicamente inesistenti» [17].

77. L'analisi deve pertanto cominciare dalla questione se la Commissione, adottando la decisione impugnata, sia incorsa in un'irregolarità e, più esattamente, se si tiene conto degli argomenti delle parti, in una violazione del suo regolamento interno.

78. Come risulta dal processo verbale, mediante tale decisione la Commissione ha «[approvato] attribuzioni indicative riprese nel documento SEC(1998)2152 e /4 (...)». Il processo verbale non fornisce precisazioni quanto al contenuto della decisione impugnata, cioè «le attribuzioni indicative riprese nel documento SEC(1998)2152 e /4» le quali non costituiscono l'oggetto di un atto inscindibilmente annesso al processo verbale, il che è stato ancora confermato dalla Commissione nel corso dell'udienza.

17 — Punto 49.

79. La Commissione ritiene, per le ragioni già sopra indicate, che non fosse necessario esplicitare il contenuto della decisione impugnata in un atto inscindibilmente annesso al processo verbale.

80. Questa tesi tuttavia non mi convince.

81. L'art. 189, quarto comma, del Trattato definisce la decisione come «obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati».

82. Orbene, come abbiamo constatato, la decisione impugnata ha costituito un atto produttivo di un effetto giuridico nel senso che ha imposto effettivamente un tetto al finanziamento comunitario che poteva essere concesso per i programmi attuati nell'ambito delle iniziative comunitarie nel territorio italiano, indipendentemente dalla fondatezza di una domanda di contributo presentata alla Commissione. Non si può pertanto negare che la decisione impugnata abbia avuto carattere «vincolante».

83. Inoltre, non si può negare che la Repubblica italiana debba essere considerata come un destinatario di tale decisione, sia dal punto di vista materiale, poiché la decisione ha prodotto effetti giuridici che incidono sull'attuazione dei programmi nel

suo territorio, sia dal punto di vista formale, poiché il processo verbale afferma che gli Stati membri saranno informati di tale decisione.

84. Sono pertanto del parere, sulla base di un'analisi della nozione di decisione di cui all'art. 189, n. 4, del Trattato, che la decisione impugnata costituisca senz'altro una decisione ai sensi di tale disposizione.

85. Due altre considerazioni mi confortano in tale punto di vista.

86. In primo luogo, in udienza, il governo italiano ha attirato l'attenzione sulla decisione della Commissione 28 ottobre 1993, 93/589/CEE, che stabilisce la ripartizione indicativa per Stato membro per gli stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali e dello S.F.O.P. per l'obiettivo n. 1 definito dal regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio, modificato dal regolamento CEE n. 2081/93 del Consiglio [18]. Tale decisione è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e la sua base giuridica, e cioè l'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88, è la medesima di quella sulla quale, secondo la Commissione, si fonda la decisione impugnata.

87. Del resto, la decisione 93/589 è inconfutabilmente una decisione ai sensi dell'art. 189, quarto comma, del Trattato. Per rendersene conto, basta fare riferimento al suo art. 2 che contiene la frase tipo secondo la quale «gli Stati membri sono destinatari della presente decisione».

88. Orbene, se è vero che la fissazione delle ripartizioni indicative sulla base dell'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88 ha dato luogo, nel 1993, all'adozione di una decisione ai sensi dell'art. 189, quarto comma, del Trattato, non comprendo perché tale non avrebbe più potuto essere il caso nel 1998, quando è stata adottata la decisione impugnata. Ad ogni modo, il solo fatto che la Commissione abbia scelto una forma diversa per le due decisioni non può essere determinante, poiché la scelta della forma non può mutare la natura di un atto [19].

89. In secondo luogo, mi pare che l'interpretazione restrittiva operata dalla Commissione della nozione di decisione ai sensi dell'art. 189, quarto comma, del Trattato sia, almeno nel caso di specie, difficilmente compatibile con la giurisprudenza della Corte secondo la quale «lungi dall'essere (...) una semplice formalità destinata ad assicurarne la memoria (da parte della Commissione), l'autenticazione degli atti [prevista dall'art. 12, primo comma, del regolamento interno della Commissione all'epoca in vigore], mira a garantire la certezza del diritto fissando, nelle lingue che fanno fede, il testo adottato dal collegio. Essa permette così di controllare, in

18 — GU L 280, pag. 30.

19 — Sentenza 6 ottobre 1982, causa 307/81, Alusuisse Italia/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 3463, punto 7).

caso di contestazione, la perfetta corrispondenza dei testi notificati o pubblicati con il testo adottato dal collegio e, quindi, la loro corrispondenza con la volontà dell'autore dell'atto. Ne consegue che l'autenticazione degli atti prevista dall'art. 12, primo comma, del regolamento interno della Commissione è una formalità sostanziale ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, e che la sua violazione può giustificare un ricorso di annullamento» [20].

90. In altre parole, a mio avviso, esiste una contraddizione tra l'importanza che la Corte attribuisce all'autenticazione degli atti adottati dalla Commissione allo scopo di garantire la certezza del diritto, da un lato, e l'interpretazione restrittiva che la Commissione ci propone dell'ambito di applicazione degli atti per i quali una siffatta autenticazione sarebbe necessaria, dall'altro.

91. Pertanto, la giurisprudenza sopra citata mi induce piuttosto ad un'interpretazione lata dell'art. 16, quarto comma, del regolamento interno della Commissione, che definisce gli atti soggetti ad autenticazione.

92. Tenuto conto di tutto quanto precede sono perciò del parere che, in virtù dell'art. 16 del suo regolamento interno, la Commissione avrebbe dovuto annettere inscindibilmente al processo verbale l'atto contenente le attribuzioni indicative da essa approvate nel corso della riunione del 16 dicembre 1998. Non avendolo fatto e richiamandosi semplicemente ad una proposta di decisione che non è allegata e che non è autenticata, essa non ha, a mio avviso, osservato il proprio regolamento interno, violando così una formalità sostanziale.

93. Si deve aggiungere che il problema non è soltanto teorico. Infatti, come ho in precedenza indicato, da un confronto tra la tabella 2 che era allegata alla proposta di decisione e, più esattamente, al documento SEC(1998)2152, da un lato, e questa stessa tabella 2 comunicata alla Repubblica italiana mediante la lettera del segretario generale 19 gennaio 1999, dall'altro, risulta che esiste una differenza tra le due tabelle che si asserisce essere le stesse, per quanto riguarda due importi relativi al programma REFEX nel Regno Unito. Pertanto, per lo meno per quanto riguarda questi due importi, è impossibile, in assenza di autenticazione, sapere quale importo sia stato approvato dal collegio dei commissari.

94. Resta ancora da esaminare la questione se l'irregolarità commessa dalla Commissione sia talmente grave da rendere la decisione impugnata inesistente.

95. Ritengo che la soluzione di tale questione sia negativa.

20 — Sentenza Commissione/BASF e a., citata, punti 75 e 76.

96. Infatti, come affermato dalla Corte nella citata sentenza Commissione/BASF e a., «la gravità delle conseguenze che si ricollegano all'accertamento dell'inesistenza di un atto delle istituzioni comunitarie esige che, per ragioni di certezza del diritto, l'inesistenza venga constatata soltanto in casi del tutto estremi» [21].

97. Orbene, la violazione di forme sostanziali che, a mio avviso, la Commissione ha commesso non rientra nelle categorie dei «casi del tutto estremi». Si tratta certamente di un'irregolarità, che non è però così grave da far concludere per l'inesistenza dell'atto di cui trattasi.

98. A questo proposito il fatto che, come risulta dal processo verbale, la Commissione abbia effettivamente approvato le ripartizioni indicative costituisce, a mio avviso, un elemento importante. Su questo punto traggo argomento dalla citata sentenza Commissione/BASF e a. in cui la Corte ha deciso per l'esistenza dell'atto impugnato tenendo conto del fatto che «indipendentemente da qualsiasi vizio della decisione la Commissione, nella sua riunione del 21 dicembre 1988, [ha] effettivamente deciso, come risulta dal verbale della riunione, di adottare il dispositivo riportato nel verbale stesso» [22].

21 — Punto 50.
22 — Punto 51.

99. Concludo pertanto per l'esistenza della decisione impugnata e, di conseguenza, per la ricevibilità del ricorso.

Nel merito

A — Sul primo motivo, relativo al difetto di motivazione

100. Come primo motivo, il governo italiano invoca la violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE). Esso ha suddiviso il motivo in due parti, e cioè una prima parte con la quale deduce l'inesistenza dell'atto impugnato e una seconda parte con la quale deduce un difetto assoluto di motivazione.

101. Per quanto riguarda la *prima parte*, in cui si invoca l'inesistenza dell'atto impugnato, ricordo che ho appena esaminato questo punto e che sono giunto alla conclusione che la decisione impugnata sia affetta da una violazione di forme sostanziali in quanto la Commissione non ha osservato il procedimento di autenticazione previsto dall'art. 16 del regolamento interno.

102. Propongo, di conseguenza, l'annullamento della decisione impugnata.

103. Per maggiore completezza, occorre tuttavia esaminare anche gli altri motivi invocati dal governo italiano.

104. Con la *seconda parte* del motivo, il detto governo deduce un difetto assoluto di motivazione della decisione impugnata.

105. La Commissione contesta tale argomento, affermando che il governo italiano era stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata ed aveva pertanto conoscenza dei motivi della Commissione. Ciò considerato, tenendo altresì conto della lettera del segretario generale 19 gennaio 1999, la decisione impugnata sarebbe stata sufficientemente motivata.

106. Si deve constatare che l'obbligo di motivazione costituisce una formalità sostanziale. Infatti, «l'obbligo di motivare le sue decisioni imposto alla Commissione dall'art. 190 non trae origine da considerazioni di pura forma, bensì ha lo scopo di dare la possibilità alle parti di tutelare i loro diritti, alla Corte di esercitare il controllo giurisdizionale e agli Stati membri, come a qualsiasi altro interessato, di sapere come la Commissione abbia applicato il Trattato» [23].

107. Orbene, nella specie non si può non constatare che il documento che per quanto riguarda la decisione impugnata esprime la volontà del collegio della Commissione, cioè il punto 8 del processo verbale della riunione 16 dicembre 1998, non contiene alcuna motivazione. Esso si limita a menzionare che la Commissione approva le ripartizioni indicative e decide di informarne in particolare gli Stati membri.

108. È vero che la lettera del segretario generale 19 gennaio 1999 contiene una motivazione molto succinta. Tuttavia, poiché il segretario generale non è il collegio, non se ne può desumere che la decisione impugnata sia motivata. Infatti, «[poiché] il dispositivo e la motivazione di una decisione (...) costituiscono (...) un tutto inscindibile, spetta soltanto al collegio, in forza del principio di collegialità, adottare al tempo stesso l'uno e l'altra» [24].

109. È altresì vero che il governo italiano, avendo partecipato ai lavori che hanno portato alla decisione impugnata, per esempio, avendo assistito alla riunione del comitato di gestione del 22 settembre 1998, era al corrente dei motivi che hanno indotto la Commissione ad adottare la decisione impugnata. Tuttavia tale circostanza non è sufficiente, a mio avviso, per porre rimedio al difetto totale di motivazione dell'atto stesso.

23 — Sentenza 4 luglio 1963, causa 24/62, Germania/Commissione (Racc. pag. 129).

24 — Sentenza Commissione/BASF e a., già citata, punto 67.

110. Infatti, come risulta dalla citata sentenza Germania/Commissione, la motivazione non è soltanto diretta a fornire alle parti la possibilità di difendere i loro diritti, ma anche, tra l'altro, a consentire alla Corte di svolgere il suo controllo. Ne consegue che non è sufficiente che una parte in causa, nella specie il governo italiano, sia al corrente, in un modo o in un altro, dei motivi di decisione per potersi concludere che tale decisione sia sufficientemente motivata.

111. Del resto, dalla giurisprudenza citata dalla Commissione a sostegno della sua tesi risulta che la conoscenza dei motivi costituisce un fattore idoneo a completare la motivazione, ma non a sostituirla. Per esempio, nelle sentenze Regno Unito/Commissione [25] e Italia/Commissione [26], la Corte ha affermato che «le decisioni di liquidazione dei conti *non esigono una motivazione dettagliata* [27] qualora il governo interessato sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione».

112. Parimenti, nella sentenza 14 febbraio 1990, Delacre e a./Commissione [28], la Corte ha dichiarato che, «per costante giurisprudenza, l'accertamento se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato *alla luce non solo del suo tenore ma anche del* [29] suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia».

113. La formulazione di una decisione deve pertanto contenere quantomeno le considerazioni essenziali che hanno portato alla sua adozione. Soltanto per il resto si può fare riferimento al suo contesto di fatto e di diritto.

114. Poiché tale non è il caso per quanto riguarda la decisione impugnata, sono del parere che essa sia affetta da difetto di motivazione, il che costituisce altresì un motivo per concludere per il suo annullamento.

B — Sul secondo motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 24 del regolamento n. 4253/88

115. Il governo italiano ritiene che la Commissione abbia altresì violato l'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

116. Orbene, al pari della Commissione, ritengo che una siffatta violazione non si sia verificata. Infatti la disposizione sopra citata riguarda, come dimostrato dal titolo,

25 — Sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85 (Racc. pag. 1749, punto 60).

26 — Sentenza 14 novembre 1989, causa 14/88 (Racc. pag. 3677, punto 11).

27 — Il corsivo è mio.

28 — Causa C-350/88 (Racc. pag. I-395, punto 16).

29 — Il corsivo è mio.

la riduzione, la sospensione e la soppressione dei contributi già concessi. Poiché la Commissione, come abbiamo già osservato, non ha ridotto, sospeso o soppresso contributi già concessi mediante la decisione impugnata, non ha neppure potuto violare l'art. 24 del regolamento n. 4253/88.

117. A mio avviso, pertanto, questo motivo dev'essere respinto.

C — Sul terzo motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 12 del regolamento n. 2052/88

118. Dopo aver in limine constatato che «il difetto assoluto di motivazione della decisione impugnata (...) non consente di conoscere la base giuridica che la Commissione europea ha ritenuto di assumere», il governo italiano, nel ricorso, ha ritenuto che «l'espressione "ripartizioni indicative" sia stata presumibilmente ripresa dal testo dell'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88». Ne deduce che, adottando la decisione impugnata, la Commissione ha applicato tale disposizione ma, a suo avviso, l'ha violata poiché non ha seguito la procedura prevista dall'art. 25 del regolamento n. 4253/88.

119. La Commissione replica che la procedura prevista dall'art. 25 non doveva essere seguita, poiché si applica in caso di modifica di un contributo già concesso. Inoltre, essa ritiene che le ripartizioni previste dall'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88 siano e restino indicative e che possano, di conseguenza, essere modificate durante l'intero periodo considerato.

120. Nella controreplica la Commissione precisa tuttavia che «va in primo luogo corretta l'affermazione che l'art. 12 del regolamento [n. 2052/88] si applica direttamente alle iniziative comunitarie. Come deriva dal testo stesso di tale articolo, la Commissione procede a ripartizioni indicative "per ciascuno degli obiettivi 1, 2, 3, 4 e 5 b)", quindi per gli interventi strutturali principali e non espressamente per le iniziative comunitarie. Ciononostante, la Commissione ha deciso di applicare questo articolo per analogia nei confronti di tali iniziative, perché riteneva che le ripartizioni indicative fossero anche per queste uno strumento di programmazione utile».

121. Di fronte alla ripetizione di tale affermazione da parte della Commissione nel corso dell'udienza, il governo italiano ha sostenuto che, ciò considerato, la decisione impugnata difettava di base giuridica.

122. Come si deve allora intendere questo motivo?

123. Sono del parere che occorra intenderlo, a seguito della precisazione fatta dal governo italiano nel corso dell'udienza, come un motivo con cui si fa valere la mancanza di base giuridica della decisione impugnata.

124. Nonostante tale precisazione fornita in udienza, non si tratta, a mio avviso, di un nuovo motivo, che sarebbe tardivo ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura. Infatti, considerato lo scambio degli argomenti sopra descritti, questo motivo costituisce, a mio avviso, uno sviluppo del motivo inizialmente dedotto dal governo italiano. Inoltre, se tale non fosse il caso, mi pare che il fatto che esso sia stato precisato solo in udienza trovi comunque la sua origine in un elemento fattuale che si è manifestato nel corso del procedimento, e cioè nella predetta affermazione della Commissione, avanzata per la prima volta nella controreplica.

125. Debbo pertanto esaminare la questione se la decisione impugnata trovi la sua base giuridica nell'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88.

126. L'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88 prevede che «*per ciascuno degli obiettivi nn. 1, 2, 3, 4 e 5b)* la Commissione procede a ripartizioni indicative per Stato membro degli stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali (...)» [30].

127. Se mi basassi sul solo testo dell'art. 12, n. 4, potrei essere tentato di riallacciarmi alla tesi della Commissione, secondo la quale il riferimento «a ciascuno degli obiettivi nn. 1-4 e 5 b)» implica che sono presi in considerazione soltanto gli interventi strutturali principali, cioè gli interventi ai quali la Comunità ha dato corso «su iniziativa degli Stati membri» ai sensi dell'art. 5, n. 5, terzo comma, del regolamento n. 2052/88, e non già le iniziative comunitarie, cioè gli interventi ai quali è stato dato corso su iniziativa «della Commissione, d'accordo con lo Stato membro interessato», ai sensi di questa stessa disposizione. Infatti, considerato il loro interesse per la Comunità in generale, tali iniziative comunitarie si prestano forse di meno ad essere ripartite per obiettivo in ciascuno Stato membro.

128. Se si accogliesse tale tesi, si dovrebbe concludere che le ripartizioni indicative aventi ad oggetto gli interventi ai quali è stato dato corso «su iniziativa della Commissione» sono prive di ogni base giuridica e che si tratta unicamente di orientamenti generali a carattere politico che la Commissione si è autoimposta.

129. Ma in questo caso la Commissione non aveva diritto di trarne conseguenze

30 — Il corsivo è mio.

giuridiche. In concreto, non aveva il diritto, invocando unicamente la riduzione della quota parte della Repubblica italiana, di rifiutare una parte del potenziamento del finanziamento comunitario del programma Interreg II B di cui si trattava al punto 65 sopra. Essa avrebbe potuto rifiutare tale finanziamento addizionale solo invocando argomenti relativi alle caratteristiche o all'esecuzione di questo stesso programma.

130. Sono tuttavia del parere che l'interpretazione secondo la quale l'art. 12, n. 4, non si applica agli interventi adottati su iniziativa della Commissione non tenga conto dell'economia e della struttura dell'art. 12.

131. Si deve infatti constatare che con l'art. 12, n. 1, il Consiglio determina prima di tutto l'insieme delle risorse disponibili per impegno dei fondi strutturali e dello strumento finanziario di orientamento della pesca che, espresso in prezzi del 1992, ammonta a ECU 141 171 milioni per il periodo 1994-1999. Dopo qualche precisazione nei paragrafi 2 e 3 per quanto riguarda l'obiettivo n. 1, il Consiglio dà mandato alla Commissione, mediante l'art. 12, n. 4, di fissare ripartizioni indicative «degli stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali». Solo successivamente, con l'art. 12, *n. 5*, il Consiglio decide di dedicare l'1,9% dei stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali alle iniziative comunitarie.

132. Questa struttura consente, a mio avviso, di trarre la conclusione che l'obbligo della Commissione di fissare ripartizioni indicative copre l'insieme degli stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali, e non soltanto i crediti d'impegno interessati dagli interventi strutturali principali. Infatti, se nell'art. 12, n. 4, viene fatto riferimento agli «stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali», si tratta, — mi sembra — nell'economia e nella logica dell'articolo, degli stanziamenti d'impegno come fissati dal Consiglio nel punto 1 di questo stesso articolo, i quali coprono pertanto tutte le forme d'intervento. La ripartizione di tali stanziamenti in interventi strutturali principali, da una parte, e iniziative comunitarie, dall'altra, poiché interviene solo nel paragrafo successivo, non incide a nostro avviso sul contenuto della nozione di «crediti d'impegno dei fondi strutturali» di cui al paragrafo 4.

133. Inoltre, dall'art. 12, n. 4, si può dedurre che il Consiglio è del parere che la fissazione delle ripartizioni indicative da parte della Commissione costituisca uno strumento di lavoro utile nella gestione dei fondi. Orbene, non è certo che questo strumento sia utile solo per gli interventi strutturali principali e non per le iniziative comunitarie.

134. Pertanto, non essendo chiaramente indicato nel testo del regolamento n. 2052/88 che l'obbligo di fissare ripartizioni indicative non riguarda le iniziative comunitarie, sono del parere, tenendo conto della struttura dell'art. 12 del detto

regolamento, che l'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88 costituisca una base giuridica sufficiente per consentire alla Commissione di stabilire le ripartizioni comunitarie per le iniziative comunitarie.

135. La decisione impugnata, a mio avviso, non difetta pertanto di base giuridica.

136. Si deve poi ancora esaminare se, come sostenuto dal governo italiano, la Commissione abbia violato l'art. 12, n. 4, modificando le ripartizioni indicative senza aver seguito la procedura prevista dall'art. 25 del regolamento n. 4253/88.

137. A questo proposito è sufficiente constatare che, come risulta dalla sua formulazione, tale disposizione si applica in caso di adeguamento delle modalità di un contributo già concesso, non in caso di modifica delle ripartizioni indicative.

138. Da quanto sopra precede risulta pertanto, a mio avviso, che il terzo motivo è infondato.

D — Sul quarto motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 4, del regolamento n. 2052/88 e del principio del legittimo affidamento

139. Il governo italiano ritiene che la Commissione abbia altresì violato l'art. 4 del regolamento n. 2052/88, il quale sancisce il principio della partnership per quanto riguarda «la preparazione, il finanziamento, nonché (...) la valutazione *ex ante*, la sorveglianza e la valutazione *ex post* delle azioni». A suo avviso, la Commissione avrebbe dovuto implicare gli Stati membri in modo più incisivo nel processo decisionale, cioè chiedere il loro consenso sulle nuove ripartizioni indicative.

140. Orbene, si deve constatare come questo stesso art. 4 preveda altresì che «la partnership opera nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascun partner». Poiché l'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88 conferisce alla Commissione il potere di fissare le ripartizioni indicative, questa, a mio avviso, non ha violato il principio di partnership nell'adottare la decisione impugnata senza il consenso del governo italiano.

141. Parimenti, al contrario di quanto il governo italiano assume, la Commissione non ha violato, a mio avviso, il principio della partnership per non aver seguito la procedura prevista dall'art. 25 del regolamento n. 4253/88. Infatti, come ho già avuto modo di constatare sopra, dalla formulazione di tale disposizione risulta che questa si applica in caso di adegua-

mento delle modalità di un contributo già concesso e non in caso di modifica delle ripartizioni indicative.

142. La Commissione spiega, del resto, di aver largamente implicato gli Stati membri nella preparazione della decisione impugnata, in particolare sottoponendone il progetto al parere del comitato di gestione.

143. Da tutto quanto precede risulta che non si può concludere, a mio avviso, che la Commissione abbia violato il principio della partnership.

144. Nell'ambito dello stesso motivo, il governo italiano fa anche valere una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

145. Orbene, al pari della Commissione, ritengo che l'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88 non consenta di concludere che, una volta fissate, le ripartizioni indicative sarebbero congelate per sempre, senza che vi si possa più apportare alcuna modifica, nemmeno nel caso di un cambiamento della situazione che rendesse appropriato o necessario un adattamento delle ripartizioni.

146. Non solo una siffatta interpretazione non risulta dalla disposizione sopra citata, ma mi pare pure in contrasto con il principio della buona gestione finanziaria.

147. Infatti, la Commissione precisa che le nuove ripartizioni indicative non sono state solo fissate al fine di ricavare un importo di ECU 100 milioni per il programma PEACE, ma fanno altresì seguito ad una richiesta della commissione bilancio del Parlamento europeo alla Commissione di valutare lo stadio di esecuzione delle iniziative comunitarie per Stato membro nonché eventuali possibilità di riassegnazione idonee a garantire un miglior tasso di spesa dell'importo iscritto in bilancio per tali iniziative.

148. Secondo la Commissione, «tale valutazione acquistava importanza con il ravvicinarsi della fine del periodo di programmazione. Infatti, tutte le azioni per le quali non fosse stato contratto entro il 31 dicembre 1999 l'impegno a livello nazionale, non sarebbero più sovvenzionabili ed i fondi relativi, dopo essere stati reintegrati nel bilancio generale delle Comunità, sarebbero perduti per le politiche strutturali».

149. Da quanto sopra precisato risulta che l'interpretazione secondo la quale le ripartizioni indicative inizialmente adottate sarebbero definitive, come suggerito dal

governo italiano, non sarebbe compatibile con le esigenze di una buona gestione finanziaria. Tale interpretazione, che non trova fondamento nell'art. 12, n. 4, non può pertanto essere accolta.

150. Di conseguenza, poiché un adattamento delle ripartizioni indicative non è da escludere, uno Stato membro non può sostenere che le ripartizioni indicative inizialmente adottate abbiano creato in lui un legittimo affidamento.

151. Inoltre, la Commissione esibisce documenti da cui risulta che, durante la preparazione delle ripartizioni iniziali nel corso della riunione del comitato di gestione del 25 e 26 maggio 1994, come pure nella lettera con la quale tali ripartizioni venivano comunicate agli Stati membri, essa si è espressamente riservata il diritto di adeguare successivamente gli stanziamenti finanziari.

152. Ciò considerato, non è dato di concludere, a mio avviso, che le ripartizioni iniziali avrebbero ingenerato un legittimo affidamento nel governo italiano.

153. Sono pertanto del parere che il quarto motivo sia infondato.

E — Sul quinto motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 2 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 2 CE) e del principio di non discriminazione

154. Secondo il governo italiano, la Commissione «non ha sentito il dovere, imposto dall'art. 2 del Trattato, di avanzare una proposta per dare attuazione [all'indirizzo politico, comune a tutti gli Stati membri, diretto a manifestare in maniera tangibile la loro solidarietà con il processo di pace in corso nell'Irlanda del nord] chiamando l'intera Unione a contribuire concretamente e proporzionalmente alle risorse necessarie per raggiungere detto obiettivo. La Commissione invece ha scelto una soluzione che, ispirata a criteri del tutto estranei, ha violato i principi di coesione sociale e di solidarietà tra gli Stati membri. Inoltre, la soluzione scelta con la decisione impugnata viola anche il principio di non discriminazione, dato che la riduzione della dotazione già assegnata all'Italia è superiore a quella applicata nei confronti di tutti gli altri Stati membri».

155. Il governo italiano ritiene pertanto che la riduzione delle ripartizioni indicative abbia interessato la Repubblica italiana in modo sproporzionato, cosa che costituirebbe una violazione dell'art. 2 del Trattato nonché del principio della parità di trattamento.

156. Per quanto riguarda l'art. 2 del Trattato, la Commissione sostiene che la decisione impugnata non viola tale disposizione, poiché non è formulata in modo da

produrre obbligazioni e diritti specifici per gli Stati membri e le varie istituzioni. Nello stesso senso, il Regno Unito ritiene che «gli obiettivi devono essere raggiunti in applicazione di disposizioni specifiche del Trattato, con l'adozione di norme di diritto derivato e con l'attuazione di tali regole da parte delle istituzioni comunitarie e/o degli Stati membri. (...) Di conseguenza, la valutazione della legittimità della decisione impugnata dev'essere effettuata tenendo conto delle norme comunitarie specifiche sulle quali è basata la decisione, compresi i principi generali del diritto comunitario».

157. A mio avviso occorre fare riferimento alla sentenza della Corte 29 settembre 1987 [31] in cui si dichiara che «per quanto attiene, in particolare, [all'obiettivo enunciato nell'art. 2 del Trattato e costituito dalla] promozione di un miglioramento accelerato del tenore di vita, è opportuno constatare che si tratta di finalità ispiratrice della creazione della Comunità economica europea che, per la sua genericità e per il suo collegamento sistematico con l'instaurazione del mercato comune e con il graduale avvicinamento delle politiche economiche, non può avere l'effetto di creare obblighi giuridici a carico degli Stati membri né diritti a favore di privati».

158. Per analogia, sono del parere che l'obiettivo del rafforzamento della coesione economica e sociale, quale previsto dall'art. 2, lett. j), del Trattato [32], non sia sufficientemente preciso perché possa dedursene un obbligo concreto a carico della Commissione quale un preciso metodo secondo cui la Commissione avrebbe dovuto ripartire tra gli Stati membri la riduzione dei contributi indicativi a vantaggio del programma PEACE. Tale disposizione non consente neppure di concludere che la Commissione avrebbe dovuto avanzare una proposta legislativa per dare attuazione alla solidarietà con il processo di pace in Irlanda del Nord.

159. Non si è dunque avuta, a mio avviso, violazione dell'art. 2 del Trattato.

160. Per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, il governo italiano rileva che, sul totale delle riduzioni operate, pari a ECU 83,6 milioni, la Repubblica italiana ha subito un taglio di ECU 44,7 milioni mentre beneficia solo del 13% circa del totale delle risorse.

161. Esso ritiene che «la Commissione avrebbe dovuto dedicarsi ad una ricerca di risorse per finanziare il programma "PEACE", ovviamente in partecipazione con

31 — Sentenza Giménez Zaera, causa 126/86 (Racc. pag. 3697, punto 11).

32 — Il governo italiano fa riferimento agli obiettivi di «coesione economica e sociale e di solidarietà tra gli Stati membri». Orbene, tali obiettivi figurano nell'art. 2 che non era ancora applicabile alla data in cui è stata adottata la decisione impugnata, poiché a tale data il Trattato di Amsterdam non era ancora entrato in vigore.

tutti gli Stati membri, in modo da concretizzare, secondo indicazioni comuni, il reperimento dei mezzi necessari» e «che avrebbe potuto ottenere una riduzione in maniera diversa, cioè utilizzando proporzionalmente le risorse non programmate e l'indicizzazione».

162. Nella replica il governo italiano critica il criterio utilizzato dalla Commissione nel calcolo delle nuove ripartizioni, e cioè lo stato di attuazione delle iniziative comunitarie al 31 dicembre 1997. A suo parere «tale criterio si rivela discriminatorio. Esso avvantaggia gli Stati membri che, per caso, hanno avuto un'approvazione tempestiva dei programmi presentati, ma danneggia gli Stati membri che, come l'Italia, hanno avuto ritardi assai pesanti nell'approvazione dei programmi presentati».

163. La Commissione replica che il metodo di calcolo utilizzato era conforme ai principi della buona gestione finanziaria contemplati dall'art. 2 del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [33], come modificato per ultimo, alla data della decisione impugnata, con regolamento del Consiglio 23 novembre 1998, n. 2548/98 (CE, CECA, Euratom) [34].

164. Per quanto riguarda l'argomento fondato sul ritardo nell'adozione delle decisioni di concessione, la Commissione ritiene che si tratti di un nuovo motivo e che sia pertanto irricevibile. Essa sottolinea comunque che il ritardo era dovuto al fatto che, per la maggior parte delle proposte ricevute dalle autorità italiane, le condizioni previste dall'art. 14, nn. 2 e 3, del regolamento n. 4253/88 e che dovevano essere soddisfatte perché le proposte potessero essere valide, non erano rispettate.

165. A questo proposito, sono innanzi tutto del parere che l'argomento del ritardo nell'adozione delle decisioni di concessione non costituisca un motivo nuovo. Dalla formulazione di tale argomento risulta infatti che esso si iscrive nell'ambito del motivo con cui si fa valere la violazione del principio di parità di trattamento e che ne costituisce uno sviluppo, in risposta del resto a precisazioni sul metodo di calcolo fornite dalla Commissione nel controricorso. Tale argomento, a mio avviso, dev'essere pertanto esaminato nell'ambito della presente causa.

166. Si deve inoltre ricordare che secondo la costante giurisprudenza il principio generale di parità, che è uno dei principi fondamentali del diritto comunitario, esige che situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso, a meno che una differenziazione non sia oggettivamente giustificata [35].

167. Poiché la Repubblica italiana ha subito una riduzione più rilevante degli

33 — GU L 356, pag. 1.
34 — GU L 320, pag. 1.

35 — V., tra l'altro, sentenza 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes (Racc. pag. I-5689, punto 129).

altri Stati membri, si deve esaminare se tale differenza di trattamento fosse oggettivamente giustificata.

168. La differenza di trattamento è il risultato del metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione. Facendo riferimento al documento di lavoro che era stato sottoposto al comitato di gestione nel corso della riunione del 22 settembre 1998, la Commissione precisa che ha assunto la media di due valori. Il primo valore era il risultato di un calcolo «che rispecchia il paragone tra lo stato di attuazione reale dei vari programmi e il tasso di attuazione *minimo* [36] per la loro vitalità: se dal 1994 al 1997 lo Stato membro interessato non era stato in grado di impegnare più del 25% dei fondi ad esso concessi, la probabilità che i relativi programmi si sarebbero conclusi in modo sovvenzionabile (prendendo in considerazione le scadenze d'impegno e di pagamento) era particolarmente bassa. Nell'interesse di una sana gestione finanziaria, sarebbe quindi stato opportuno mettere termine a tali programmi e riesaminare il loro finanziamento».

169. Il secondo valore era il risultato di un calcolo che rispecchiava «il confronto fra lo stato di attuazione reale dei vari programmi ed uno stato di attuazione *desiderabile* [37]: alla fine del 1997 un tasso d'impegno del 65% poteva essere considerato come il tasso di pieno svolgimento corrispondente ad un iter che si estendeva dal 1994 al 1999, secondo la ripartizione annuale stabilita dal Consiglio europeo di Edimburgo e codificata nell'allegato II del regolamento [n. 2052/88]. Il risultato di questo calcolo indicava la parte, e quindi la responsabilità specifica, di ogni Stato membro nel mancato raggiungimento del tasso desiderabile del 65%».

170. Orbene, non è dato contestare che il metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione per decidere nuove ripartizioni indicative abbia un carattere obiettivo. Del resto, mi pare che si tratti pure di un metodo giustificato, più particolarmente rispetto al principio della buona gestione finanziaria, la cui importanza è confermata non solo dall'art. 2 del regolamento finanziario, ma altresì dall'art. 205 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 274 CE). Infatti, tale metodo di calcolo, contrariamente alla proposta del governo italiano di utilizzare proporzionalmente le risorse non programmate e l'indicizzazione, tiene conto delle probabilità di esecuzione corretta dei vari programmi.

171. Il governo italiano sostiene ancora che il risultato del metodo di calcolo sarebbe stato falsato a danno della Repubblica italiana dal ritardo esistente al 31 dicembre 1997 nell'adozione delle decisioni di concessione per i progetti italiani. Esso deduce come elemento di prova a sostegno del suo argomento il paragrafo 6.16 della relazione speciale n. 16/98 della Corte dei conti relativa

36 — Il corsivo è nel testo originale.

37 — Il corsivo è nel testo originale.

all'esecuzione degli stanziamenti delle azioni strutturali del periodo di programmazione 1994-1999, corredata delle risposte della Commissione [38].

172. Siccome la Corte ha messo in rilievo l'importanza delle relazioni della Corte dei conti come elemento di prova [39], occorre esaminare con attenzione tale punto. In esso si legge:

«La carenza di taluni programmi presentati alla Commissione e gli sforzi di quest'ultima per migliorarne la qualità hanno portato a ritardi nella loro adozione. Tali ritardi sono però in molti casi di entità eccessiva rispetto ai miglioramenti da apportare e sono piuttosto da imputare alle difficoltà della Commissione nel gestire la multiformità degli interventi proposti, nel coordinare i suoi servizi e nel mettere a punto una cultura di partnership efficace con gli Stati membri. In alcuni casi le modalità di attuazione di singole azioni sono state indicate solo a distanza di mesi, quando non a distanza di anni, dopo scambi di lettere e discussioni poco utili. Nel caso dell'Italia, ad esempio, al 31 dicembre 1994 erano stati approvati contributi per soli ECU 5 130,3 milioni su un totale previsto di ECU 14 860 milioni, e programmi presentati nel 1994 sono stati adottati solo nel 1997».

173. Questo paragrafo dimostra effettivamente che i ritardi non erano, al contrario di quanto affermato dalla Commissione, dovuti soltanto al fatto che le domande non rispettavano le condizioni poste dall'art. 14, nn. 2 e 3, del regolamento n. 4253/88. Tuttavia, se ne deve altresì dedurre che il problema dei ritardi dovuti alla Commissione era un problema generale che interessava la Repubblica italiana tra gli altri, ma non da sola. Questo Stato membro viene citato nel paragrafo sopra menzionato solo a titolo di esempio. Del resto, nell'ambito di tale esempio la Corte dei conti fa riferimento al tasso di approvazione dei contributi in Italia al 31 dicembre 1994, il che non mi consente ancora di concludere che il problema si poneva al 31 dicembre 1997 in modo identico.

174. Ne consegue che, a mio avviso, il governo italiano non ha dimostrato che il metodo di calcolo e, più esattamente, il criterio dello stadio di esecuzione delle iniziative comunitarie al 31 dicembre 1997 sarebbe risultato falsato, a danno della Repubblica italiana, da un comportamento illecito della Commissione di cui la ricorrente avrebbe risentito le conseguenze in misura maggiore degli altri Stati membri.

175. Da tutto quanto precede consegue che, a mio avviso, il motivo tratto dall'as-

38 — GU C 347, pag. 48.

39 — Sentenza 12 maggio 1998, causa C-366/95, Steff-Houlberg Export e a. (Racc. pag. I-2661, punto 32).

serita violazione del principio di parità di trattamento è infondato e che il quinto motivo deve pertanto essere respinto.

F — Sul sesto motivo, relativo all'eccesso di potere

176. Nell'ambito di questo motivo, il governo italiano sostiene che la Commissione avrebbe tenuto un comportamento contraddittorio. Infatti, a suo avviso, «nella lettera del 15 dicembre 1997 (...), il commissario Wulf-Mathies invitava le autorità italiane, ai fini dell'esame sullo stadio di esecuzione delle iniziative comunitarie, a "fare verificare e completare, in base alla situazione al 31 dicembre 1997, le informazioni allegate relative agli impegni e ai pagamenti attualmente contabilizzati dalle autorità che amministrano ciascuno dei programmi (...)"». Il governo italiano ne deduce che il commissario competente faceva riferimento, ai fini di tale esame, alla nozione di impegni giuridicamente vincolanti «quale risulta dalla decisione della Commissione n. C(97)1035/6 [40] (...), e in particolare nel foglio 3 (...)».

177. Orbene, secondo il governo italiano, tale nozione non sarebbe stata utilizzata come criterio in occasione dell'adozione della decisione impugnata. Fa, a questo proposito, riferimento al parere del comitato di gestione 22 settembre 1998, che richiamerebbe la nozione di «impegni sul terreno», cioè, secondo il governo italiano, «una nozione di fatto, non giuridica, che non corrisponde ai criteri enunciati dal competente commissario (...) né al contenuto della decisione della Commissione sopra citata (...)».

178. Il governo italiano ne deduce che lo stadio di esecuzione delle iniziative è stato verificato sulla base di dati non omogenei, nel senso che la Repubblica italiana ha presentato alla Commissione lo stadio di esecuzione delle iniziative per le quali erano già stati assunti impegni giuridicamente vincolanti, mentre altri Stati membri potrebbero aver utilizzato l'altro criterio, che sarebbe molto più vago.

179. La Commissione risponde che la nozione di «impegno sul terreno» costituisce la nozione correntemente usata per fare riferimento al concetto unico utilizzato nella prassi della gestione dei fondi strutturali che è quello di «impegno a livello di Stato membro», definito, nella scheda relativa all'ammissibilità n. 3, allegata alla decisione 97/322, come l'impegno giuridicamente vincolante assunto dal beneficiario finale e che deve essere accompagnato dai necessari stanziamenti pubblici.

40 — Si tratta della decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/322/CE, che modifica le decisioni di approvazione dei quadri comunitari di sostegno, dei documenti unici di programmazione e delle iniziative comunitarie prese nei confronti dell'Italia (GU L 146, pag. 11).

180. La Commissione aggiunge che il governo italiano non spiega comunque come la lettera del commissario competente del 15 dicembre 1997, che faceva chiaro riferimento al concetto d'impegno a livello dei beneficiari finali, avrebbe potuto indurre in errore gli Stati membri.

181. Si deve innanzi tutto rilevare, a questo proposito, che il governo italiano non precisa come si dovrebbe interpretare la nozione di «impegno sul terreno» se questa non fosse identica a quella di «impegno giuridicamente vincolante». È giocoforza quindi constatare che, come è possibile dedurre dalle informazioni ricevute dalla Commissione, tutti gli Stati membri sono stati invitati per la fine del 1997 a fornire informazioni sullo stato di avanzamento dei programmi sulla base della medesima lettera del commissario competente e quindi sulla base del medesimo concetto di «impegno giuridicamente vincolante». Il governo italiano non dimostra come un concetto figurante in un documento del settembre 1998, ammesso che sia diverso dall'altro, abbia potuto influenzare gli Stati membri quando questi hanno, parecchi mesi prima, comunicato informazioni alla Commissione.

182. Sono pertanto del parere che il sesto motivo sia infondato.

G — Sul settimo motivo, tratto dall'asserita violazione dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1866/90 [41]

183. Secondo il governo italiano, la Commissione ha violato l'art. 2 del regolamento n. 1866/90. Questo prevede, nel secondo comma, che «nelle decisioni della Commissione (...) che propongono agli Stati membri iniziative comunitarie, gli importi dei contributi comunitari decisi per l'intero periodo e la loro ripartizione annuale sono espressi in ecu, ai prezzi dell'anno di ciascuna delle suddette decisioni, e sono soggetti a indicizzazione». Infatti, a suo parere, «qualsiasi intervento [sull'indicizzazione], come pure sulla dotazione per i programmi, può essere effettuato solo nel rispetto del principio della partnership e delle norme che disciplinano la riduzione delle risorse».

184. La Commissione replica che l'indicizzazione costituisce parte integrante delle ripartizioni indicative, il che vuol dire che le regole generali applicabili alle ripartizioni indicative si applicano pure alla parte di tali ripartizioni che deriva dall'indicizzazione.

41 — Regolamento della Commissione 2 luglio 1990, n. 1866, che stabilisce le modalità relative all'uso dell'ecu nell'esecuzione del bilancio dei fondi strutturali (GU L 170, pag. 36), come modificato dall'art. 1 del regolamento (CE) della Commissione 10 novembre 1994, n. 2745 (GU L 290, pag. 4).

185. Sono del parere che il regolamento n. 1866/90, che è un regolamento adottato dalla Commissione in applicazione dell'art. 22 del regolamento n. 4253/88, non possa incidere sulle condizioni nelle quali la Commissione fissa, sulla base dell'art. 12, n. 4, del regolamento n. 2052/88, le ripartizioni indicative. Ne consegue che il regolamento n. 1866/90 non può di per sé modificare la conclusione alla quale sono in precedenza pervenuto e per cui la Commissione non ha violato né il principio della partnership né le regole che disciplinano la riduzione delle risorse, cioè gli artt. 24 e 25 del regolamento n. 4253/88.

186. Sono pertanto del parere che il settimo motivo sia infondato.

Conclusione

187. Propongo:

— di annullare la decisione della Commissione 16 dicembre 1998 che approva la modifica di ripartizioni indicative per le iniziative comunitarie, figurante al punto 8 del processo verbale della riunione della Commissione dello stesso giorno;

— di condannare la Commissione alle spese.