CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L.A. GEELHOED
presentate il 15 settembre 2005 [1]

I — Introduzione

1. La Commissione chiede l'annullamento, a norma dell'art. 230, secondo comma, CE, dell'art. 17, n. 2, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 17 novembre 2003, n. 2152, relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus) [2] (in prosieguo: il «regolamento Forest Focus»). La Commissione contesta la disposizione controversa in quanto in essa l'adozione di ulteriori norme di esecuzione del sistema Forest Focus viene assoggettata alla procedura di regolamentazione prevista dall'art. 5 della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/468/CE, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (in prosieguo: la «seconda decisione sulla comitologia») [3].

2. In sostanza la Commissione afferma che per queste norme avrebbe dovuto essere scelta la procedura di gestione, di cui all'art. 4 della seconda decisione sulla comitologia. Il Consiglio e il Parlamento erano pertanto quantomeno tenuti a motivare adeguatamente la scelta diversa da essi operata. A fondamento della sua tesi la Commissione invoca la sentenza LIFE [4].

II — Ambito normativo

A — *Trattato CE*

3. L'art. 202 CE disciplina i compiti del Consiglio e dispone:

«Per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal presente trattato e alle condizioni da questo previste, il Consiglio:

(...)

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 324, pag. 1.

3 — GU L 184, pag. 23.

4 — Sentenza 21 gennaio 2003, causa C-378/00, Commissione/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-937).

— conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Le suddette modalità devono rispondere ai principi e alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione previo parere del Parlamento europeo, avrà stabilito in via preliminare».

B — *Seconda decisione sulla comitologia*

4. La seconda decisione sulla comitologia è stata adottata in forza dell'art. 202, terzo trattino, CE e sostituisce la decisione del Consiglio 13 luglio 1987, 87/373/CEE, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (in prosieguo: la «prima decisione sulla comitologia») [5].

5. Ai sensi del quinto, nono, decimo e undicesimo 'considerando' del preambolo della seconda decisione sulla comitologia, siffatta decisione mira, in primo luogo, a stabilire dei criteri per la scelta delle procedure di comitato, fermo restando che questi non sono vincolanti, affinché la scelta del tipo di comitato sia più coerente e prevedibile. In secondo luogo la decisione mira a semplificare le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, nonché a rafforzare la partecipazione del Parlamento europeo nei casi in cui l'atto di base che conferisce le competenze di esecuzione alla Commissione è stato adottato secondo la procedura di cui all'art. 251 CE. In terzo luogo la decisione mira a migliorare l'informazione del Parlamento europeo e, in quarto luogo, l'informazione del pubblico circa le procedure di comitato.

6. L'art. 2 della seconda decisione sulla comitologia recita:

«La scelta delle modalità procedurali per l'adozione delle misure di esecuzione è improntata ai seguenti criteri:

a) le misure di gestione, come quelle relative all'applicazione della politica agricola comune e della politica comune della pesca, o quelle relative all'attuazione di programmi che hanno rilevanti implicazioni di bilancio, dovrebbero essere adottate secondo la procedura di gestione;

5 — GU L 197, pag. 33.

b) le misure di portata generale intese a dare applicazione alle disposizioni essenziali di un atto di base, ivi comprese le misure concernenti la salute o la sicurezza delle persone, degli animali o delle piante, dovrebbero essere adottate secondo la procedura di regolamentazione.

Quando un atto di base prevede che talune disposizioni non essenziali di tale atto possono essere adeguate o aggiornate tramite procedure di esecuzione, dette misure dovrebbero essere adottate secondo la procedura di regolamentazione.

c) fatta salva l'applicazione delle lettere a) e b), la procedura consultiva è applicata ogniqualvolta si ritenga che sia la più appropriata».

7. Negli artt. 3-6 della seconda decisione sulla comitologia vengono definite quattro procedure, denominate rispettivamente «procedura consultiva» (art. 3), «procedura di gestione» (art. 4), «procedura di regolamentazione» (art. 5) e «procedura di salvaguardia» (art. 6). Nella fattispecie rilevano segnatamente le procedure contemplate agli artt. 4 e 5:

«Articolo 4

Procedura di gestione

1. La Commissione è assistita da un comitato di gestione composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

2. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il parere sul progetto entro un termine che il presidente può stabilire in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 205, paragrafo 2, del trattato per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni in seno al comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri è attribuita la ponderazione definita nell'articolo citato. Il presidente non partecipa al voto.

3. La Commissione adotta, fatto salvo l'articolo 8, misure che sono immediatamente

applicabili. Tuttavia, se tali misure non sono conformi al parere del comitato, la Commissione le comunica immediatamente al Consiglio. In quest'ultimo caso, la Commissione può differire l'applicazione delle misure da essa decise per un periodo da stabilire in ciascun atto di base, ma che in nessun caso può essere superiore a tre mesi a decorrere da tale comunicazione.

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può prendere una decisione diversa entro il termine di cui al paragrafo 3.

Articolo 5

Procedura di regolamentazione

1. La Commissione è assistita da un comitato di regolamentazione composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

2. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 205, paragrafo 2, del trattato per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni del comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri è attribuita la ponderazione definita all'articolo precitato. Il presidente non partecipa al voto.

3. La Commissione adotta, fatto salvo l'articolo 8, le misure previste qualora siano conformi al parere del comitato.

4. Se le misure previste non sono conformi al parere del comitato, o in assenza di parere, la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta in merito alle misure da prendere e ne informa il Parlamento europeo.

5. Se il Parlamento europeo ritiene che una proposta presentata dalla Commissione in virtù di un atto di base adottato secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato eccede le competenze di esecuzione previste da tale atto di base, esso informa il Consiglio circa la sua posizione.

6. Il Consiglio può, se del caso alla luce di tale eventuale posizione, deliberare sulla proposta a maggioranza qualificata entro

un termine che sarà fissato in ciascun atto di base ma che non può in nessun caso superare tre mesi a decorrere dalla data in cui gli è stata presentata la proposta.

Se entro tale termine il Consiglio ha manifestato a maggioranza qualificata la sua opposizione alla proposta, la Commissione la riesamina. Essa può presentare al Consiglio una proposta modificata, ripresentare la propria proposta ovvero presentare una proposta legislativa in base al trattato.

Se allo scadere di tale termine il Consiglio non ha adottato l'atto di esecuzione proposto ovvero non ha manifestato la sua opposizione alla proposta relativa alle misure di esecuzione, la Commissione adotta l'atto di esecuzione proposto».

C — *Regolamento Forest Focus*

8. Il regolamento Forest Focus è stato adottato a norma dell'art. 175, n. 1, CE.

9. Ai sensi dell'art. 1 del regolamento Forest Focus «(...) è istituito un sistema comunitario per il monitoraggio a lungo termine e su larga base, armonizzato e completo, delle condizioni delle foreste (in prosieguo: «il sistema») per:

a) continuare e sviluppare ulteriormente:

— il monitoraggio dell'inquinamento atmosferico e relativi effetti nonché di altri agenti e fattori aventi un impatto sulle foreste, come i fattori abiotici/biotici e quelli di origine antropica,

— il monitoraggio degli incendi boschivi nonché relativi cause e effetti,

— la prevenzione degli incendi boschivi;

b) valutare i pertinenti requisiti e sviluppare il monitoraggio del suolo, dell'assorbimento del carbonio, degli effetti dei cambiamenti climatici, della biodiversità, nonché della funzione protettiva delle foreste;

c) esaminare costantemente l'efficacia delle attività di monitoraggio nella valutazione delle condizioni delle foreste e sviluppare ulteriormente le attività di monitoraggio.

Il sistema fornisce dati attendibili e comparabili nonché informazioni sulle condizioni delle foreste e relativi influssi nocivi a livello comunitario, contribuendo inoltre alla valutazione delle misure in atto per promuovere la conservazione e la protezione delle foreste ai fini dello sviluppo sostenibile, ponendo l'accento in particolare sulle azioni adottate per ridurre gli impatti negativi sulle foreste. Il sistema terrà conto dei meccanismi di monitoraggio esistenti e pianificati a livello nazionale europeo e mondiale, collegandosi ad essi ove opportuno, e sarà conforme ai pertinenti accordi internazionali».

10. L'art. 2, n. 1, del regolamento stabilisce:

«Il sistema prevede azioni volte a:

a) promuovere la raccolta, l'elaborazione e la valutazione armonizzata dei dati;

b) migliorare la valutazione dei dati e promuoverne una valutazione integrata a livello comunitario;

c) migliorare la qualità dei dati e le informazioni raccolte nell'ambito del sistema;

d) sviluppare ulteriormente l'attività di monitoraggio del sistema;

e) migliorare la comprensione delle foreste e, in particolare, dell'impatto degli stress naturali e di origine antropica;

f) studiare la dinamica degli incendi boschivi e le loro cause ed effetti sulle foreste;

g) elaborare indicatori nonché metodologie per la valutazione dei rischi concernenti l'impatto di stress molteplici, nel tempo e nello spazio, sulle foreste».

11. Il ventiquattresimo 'considerando' recita:

«Le misure di portata generale necessarie per l'attuazione del presente regolamento sono adottate secondo [la seconda decisione sulla comitologia]».

12. L'art. 17, n. 2, di cui la Commissione chiede l'annullamento, stabilisce:

«Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della [seconda decisione sulla comitologia], tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6 della [seconda decisione sulla comitologia] è fissato a due mesi».

13. Le disposizioni del regolamento Forest Focus in cui viene operato un rinvio all'art. 17, n. 2, comprendono le seguenti attività:

— la continuazione e lo sviluppo ulteriore delle attività di monitoraggio già stabilite con il regolamento (CEE) del Consiglio 17 novembre 1986, n. 3528, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico [6] e con il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2158, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi [7] (artt. 4 e 5);

— la realizzazione di studi, esperimenti, progetti dimostrativi e prove con metodi pilota al fine di sviluppare ulteriormente il sistema, in cooperazione con gli Stati membri (artt. 6 e 7);

— l'adozione di disposizioni specifiche per i programmi nazionali che devono essere approvati dalla Commissione, nel cui ambito vengono svolte le attività, e la fissazione dei contributi finanziari alle spese ammissibili dei programmi (art. 8);

— l'istituzione da parte della Commissione di un gruppo scientifico consultivo che assista il comitato permanente forestale

6 — GU L 326, pag. 2. Regolamento modificato da ultimo con regolamento (CE) n. 8034/2002 (GU L 132, pag.. 1).

7 — GU L 217, pag. 3. Regolamento modificato da ultimo con regolamento (CE) n. 805/2002 (GU L 132, pag.. 3).

nella preparazione dei lavori, in particolare nell'elaborazione del sistema di cui all'art. 6 (art. 9);

— il miglioramento dei manuali in cui sono specificati i parametri obbligatori e facoltativi, i metodi di monitoraggio e il formato dei dati per la trasmissione degli stessi, al fine di garantire la comparabilità dei dati (artt. 10 e 15);

— l'approvazione da parte della Commissione degli organismi designati dagli Stati membri e competenti per la gestione delle attività comprese nei programmi nazionali approvati e il controllo della gestione del contributo comunitario (art. 14);

— l'adozione di orientamenti per le relazioni e il periodo di relazioni che ogni Stato membro deve redigere sulla situazione nazionale (art. 16);

14. Ai sensi dell'art. 12 il sistema ha una durata di quattro anni, dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2006.

15. L'art. 13 stabilisce la dotazione finanziaria per l'esecuzione del sistema nel periodo 2003-2006, ovvero 61 milioni di EUR, di cui 9 milioni di EUR possono essere utilizzati per le misure di prevenzione degli incendi. Le disposizioni vertenti sugli aspetti finanziari non prevedono una procedura specifica per l'adozione di misure di esecuzione.

16. Al momento dell'adozione del regolamento Forest Focus alla sessione del Consiglio del 6 novembre 2003 la Commissione ha rilasciato la seguente dichiarazione [8]:

«La Commissione prende atto del consenso raggiunto in seconda lettura tra il Parlamento europeo e il Consiglio in merito alla proposta di regolamento relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus).

La Commissione intende tuttavia ricdordare la dichiarazione da essa rilasciata al momento dell'adozione della posizione comune:

La Commissione prende atto del fatto che il regolamento del Parlamento europeo e del

8 — Documento n. 14402/03 ADD 1.

Consiglio in relazione alle misure di esecuzione precisate nella proposta prevede una procedura di regolamentazione, in contrasto con la procedura di gestione proposta dalla Commissione.

Alla luce della sentenza della Corte di giustizia 21 gennaio 2003, relativa al regolamento (CE) n. 1655/2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), la Commissione sottolinea l'importanza dell'applicazione dei criteri di cui all'art. 2 della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 99/468/CE, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

La Commissione è dell'avviso che, dato che le disposizioni della proposta fanno riferimento all'attuazione di programmi che hanno rilevanti implicazioni di bilancio, esse debbano essere adottate secondo la procedura del comitato di gestione. Si tratta di misure molto specifiche riguardo al programma, che non hanno quindi portata generale e non sono neppure intese ad applicare, adeguare o aggiornare le disposizioni dello strumento. Per questi motivi la Commissione ritiene che la procedura di regolamentazione non sia indicata.

Conformemente alla sentenza della Corte di giustizia sopra citata, la scelta di una procedura non conforme ai criteri giuridici di cui all'art. 2 della decisione del Consiglio sull'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione dev'essere chiaramente motivata.

Secondo la Commissione, nella fattispecie in esame il testo del 'considerando' sul ricorso alla procedura di comitologia costituisce una giustificazione insufficiente per non seguire i criteri della decisione del Consiglio.

Pertanto, la Commissione si riserva il diritto di avvalersi degli strumenti giuridici di cui dispone».

III — Procedimento

17. Il ricorso è stato iscritto nella cancelleria della Corte il 5 marzo 2004.

18. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare l'art. 17, n. 2, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del

Consiglio 17 novembre 2003, n. 2152, relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus), in quanto assoggetta l'adozione delle misure di attuazione del programma Forest Focus alla procedura di regolamentazione prevista all'art. 5 della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/468/CE;

— mantenere gli effetti del regolamento sopramenzionato fino alla modifica di questo, che deve avvenire non appena possibile dopo la sentenza della Corte;

— condannare i convenuti alle spese.

19. Il Consiglio chiede alla Corte di dichiarare infondato il ricorso e di condannare la Commissione alle spese.

20. Il Parlamento chiede di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese.

21. Con ordinanza 15 luglio 2004, il presidente della Corte ha autorizzato il Regno di Spagna e la Repubblica di Finlandia ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio. Un'udienza ha avuto luogo il 30 giugno 2005.

IV — **Valutazione**

A — *Osservazione preliminare*

22. Da quanto da me esposto già nelle osservazioni introduttive si evince che il ricorso della Commissione dovrà essere valutato alla luce della soluzione di due o tre questioni.

23. In primo luogo, occorre risolvere la questione della reciproca delimitazione tra l'ambito di applicazione della procedura di gestione e quello della procedura di regolamentazione. Occorrerà quindi esaminare se le specifiche norme di esecuzione per il sistema Forest Focus, istituito dal regolamento n. 2152/2003, abbiano un carattere di gestione ovvero di regolamentazione. In quest'ultima eventualità il Parlamento e il Consiglio hanno optato per la procedura corretta e il ricorso della Commissione va respinto già in base a questo motivo. Ove invece risultasse che le norme di esecuzione del sistema, per la loro natura e portata, hanno un carattere di gestione, occorrerà ancora risolvere la questione se il Parlamento e il Consiglio abbiano motivato adeguatamente la loro scelta per la procedura di regolamentazione, malgrado il carattere di gestione del sistema.

B — *Procedura di gestione o procedura di regolamentazione: i criteri per la scelta*

24. Si noti che né nelle loro memorie scritte né nelle difese in udienza le parti hanno affrontato in linea generale il problema della reciproca delimitazione della procedura di gestione e di quella di regolamentazione, mentre la soluzione di questa questione è di importanza fondamentale per risolvere le questioni da essa derivanti. In un certo senso le parti, nel prendere posizione, si lasciano guidare dalla loro tesi in merito alla scelta che a loro avviso sarebbe indicata per le misure di esecuzione controverse.

25. Orbene, il testo dell'art. 2 della seconda decisione sulla comitologia fornisce preziosi punti di riferimento per la necessaria delimitazione, sebbene esso non dia definizioni assolute.

26. Dove all'art. 2, lett. a), della seconda decisione sulla comitologia si parla di «misure di gestione», come quelle relative all'applicazione della politica agricola comune o all'attuazione di programmi che hanno rilevanti implicazioni di bilancio, da tale formulazione si può evincere che le relative misure sono adatte, segnatamente, a sistemi di gestione o programmi la cui attuazione ha un carattere progressivo con riguardo ad uno o più obiettivi sostanziali, per la cui realizzazione solitamente sono previste risorse finanziarie nel bilancio comunitario. Le norme di esecuzione possono avere portata generale, ma sono subordinate al sistema o al programma per la cui realizzazione sono state predisposte. Esse vengono a cadere con la conclusione del sistema o del programma. Come norme di questo tipo si possono menzionare le disposizioni rivolte agli Stati membri e a privati che vogliono partecipare ad un siffatto sistema o programma, o i criteri di ripartizione per le risorse collegate ad un programma.

27. Dove all'art. 2, lett. b), della seconda decisione sulla comitologia, si parla di «misure di portata generale intese a dare applicazione alle disposizioni essenziali di un atto di base», ivi comprese le «misure concernenti la salute o la sicurezza delle persone, degli animali o delle piante», dai termini prescelti si deve dedurre che si presume che già lo stesso atto di base abbia un contenuto normativo o una portata normativa e che gli atti di esecuzione possano vincolare persone fisiche e giuridiche. La mancanza di termini suscettibili di rivelare una certa dinamica nell'esecuzione sta ad indicare misure a carattere normativo.

C — *Il sistema Forest Focus: il carattere delle norme di esecuzione*

28. Sulla soluzione da dare alla questione del carattere da attribuire alle disposizioni di

esecuzione del sistema Forest Focus, la Commissione, da un lato, e il Consiglio e il Parlamento, insieme ai governi finlandese e spagnolo, dall'altro, assumono posizioni opposte.

29. La Commissione sostiene che tali disposizioni hanno il carattere di misure di gestione, volte a dare attuazione a un programma di azione. A sostegno della sua tesi essa rinvia a diverse disposizioni del regolamento, come gli artt. 4-8 e gli artt. 10, 15 e 16, da cui conseguirebbe che le norme specifiche di esecuzione che essa deve adottare sono misure di attuazione del programma di azione Forest Focus e misure a queste strettamente connesse. Inoltre, dal fatto che il regolamento prevede un cofinanziamento da parte della Comunità dei programmi previsti dall'atto di base, che possono avere rilevanti implicazioni di bilancio, emerge che per le norme di esecuzione avrebbe dovuto essere scelta la procedura di gestione.

30. Per contro le parti convenute nel procedimento, insieme ai governi di Finlandia e Spagna, ritengono che le norme di esecuzione del sistema Forest Focus abbiano un carattere normativo. A sostegno di questa tesi esse invocano il ventiquattresimo 'considerando' in cui si afferma che le norme specifiche di esecuzione sono misure di portata generale [9]. Il Consiglio aggiunge che le misure valgono senza limitazioni temporali per situazioni oggettivamente determinate ed hanno ripercussioni giuridiche nei confronti di categorie di persone designate in maniera generale ed astratta. Inoltre l'obiettivo del regolamento Forest Focus — la tutela delle foreste — coincide con i termini e la portata dell'art. 2, lett. b), della seconda decisione sulla comitologia, ovvero la tutela delle piante.

31. Nelle osservazioni formulate le parti rinviano a singole disposizioni del regolamento, da cui risulterebbe che le disposizioni specifiche di esecuzione hanno carattere di gestione oppure carattere normativo. Tuttavia, per la soluzione della presente questione di interpretazione occorre riferirsi non tanto al contenuto di singole disposizioni di esecuzione, quanto al sistema e all'obiettivo del regolamento.

32. Il regolamento Forest Focus istituisce un sistema comunitario per il monitoraggio a lungo termine e su larga base, armonizzato e completo, delle condizioni delle foreste. Il sistema consiste in una serie di attività per incoraggiare lo scambio di informazioni in merito alle condizioni delle foreste della Comunità e ai fattori che hanno influssi nocivi sulle medesime, e per consentire la valutazione delle misure in atto per promuovere la conservazione e la protezione delle foreste ai fini dello sviluppo sostenibile, ponendo l'accento in particolare sulle azioni adottate per ridurre gli impatti negativi sulle foreste.

9 — Nella versione olandese del regolamento n. 2152/2003 mancano le parole «di portata generale».

33. Il regolamento specifica le attività che fanno parte del sistema e fornisce norme dettagliate per l'esecuzione delle medesime. La Commissione è incaricata di coordinare, monitorare e sviluppare ulteriormente il sistema.

34. Da un lato, tale sistema consiste di attività concrete che rappresentano una continuazione di due sistemi già completati, quello relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico e quello volto alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (artt. 4 e 5). D'altro canto, il sistema consiste di attività che devono essere sviluppate ed attuate dalla Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, per la realizzazione degli obiettivi elencati all'art. 1 (artt. 6 e 7).

35. Il carattere programmatico, progressivo e di gestione delle attività disciplinate agli artt. 5-7 risulta pertanto, oltre che dalla portata e dal contenuto delle attività medesime, anche dalla relativa terminologia:

— ad esempio all'art. 4, lett. a) e lett. b), e all'art. 5, n. 1, si parla di reti e di un sistema di informazione che devono essere ulteriormente sviluppati;

— l'art. 6, n. 1, prevede uno sviluppo del sistema mediante studi, esperimenti e progetti dimostrativi, per migliorare la conoscenza delle condizioni delle foreste;

— l'art. 7 prevede una cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri al fine di promuovere e migliorare la raccolta e la valutazione dei dati.

36. A norma dell'art. 8, le attività di monitoraggio e la raccolta dei dati, insieme agli studi, agli esperimenti e ai progetti dimostrativi, sono attuati dagli Stati membri nell'ambito di programmi nazionali biennali. La Commissione deve approvare tali programmi nazionali e presentare una relazione sul sistema, segnatamente al comitato permanente forestale. Inoltre il regolamento contiene disposizioni specifiche per l'ulteriore esecuzione delle attività, per l'invio, la diffusione e l'elaborazione dei dati, per la gestione del contributo comunitario e per le relazioni sulle varie attività di monitoraggio. Anche qui il carattere progressivo e di gestione delle attività della Commissione emerge inequivocabilmente dal testo del regolamento.

37. Il regolamento stabilisce le risorse finanziarie per l'intera durata del programma — quattro anni, dal 1° gennaio 2003 sino al

31 dicembre 2006 —. All'art. 12 sono indicati gli eventuali beneficiari del sostegno finanziario e viene stabilita la percentuale massima del finanziamento per ogni attività. Vengono quindi specificati ulteriori criteri per la gestione e il controllo del contributo comunitario.

38. In connessione con le disposizioni sostanziali e finanziarie degli artt. 12 e 13, che qualificano l'oggetto del regolamento, per definizione, come un programma avente implicazioni di bilancio, all'art. 14 spetta una rilevanza particolare. Nelle disposizioni di tale articolo sono stabiliti gli obblighi procedurali a carico degli Stati membri per assicurare una gestione sana ed efficace del contributo comunitario. Le norme specifiche per l'esecuzione di siffatti obblighi, previste all'art. 14, n. 5, alla luce del contenuto e della esplicita formulazione dei commi precedenti dell'articolo medesimo non possono avere un significato diverso da quello di misure di gestione. Il fatto che esse disciplinano il comportamento degli Stati membri nell'impiego di risorse comunitarie nulla toglie alla portata di gestione e programmatica di queste norme.

39. Da quanto sopra consegue che le norme specifiche di esecuzione per il sistema Forest Focus, contemplato nel regolamento n. 2152/2003, hanno un carattere di gestione. Il sistema prevede una serie di attività che vengono effettuate per la realizzazione degli obiettivi descritti all'art. 1 del regolamento stesso. Queste attività consistono nel monitoraggio delle foreste, nella raccolta dei dati che ne deriva e nella valutazione di questi dati. Il regolamento contiene norme specifiche chiare, rivolte al sistema ai fini dell'esecuzione di questo.

40. Il sistema ha carattere progressivo e rappresenta la continuazione di due sistemi completati. Il sistema attuale ha una durata di quattro anni, e dopo una valutazione del sistema dovrà essere presa una decisione sul proseguimento delle attività oltre il 2006 (art. 18). Grazie alla valutazione il sistema di monitoraggio delle condizioni delle foreste può essere ulteriormente migliorato e con la continuazione del sistema viene garantita la continuità delle attività di monitoraggio.

41. In base alle considerazioni che precedono occorre constatare che le misure che la Commissione può adottare in forza delle competenze di esecuzione ad essa conferite dal regolamento n. 2152/2003 sono misure di gestione ai sensi dell'art. 2, lett. a), della seconda decisione sulla comitologia.

D — *Rispetto dell'obbligo di motivazione*

42. La Commissione sostiene che il regolamento Forest Focus non contiene alcuna

adeguata motivazione per la scelta della procedura di comitato e che il ventiquattresimo 'considerando', in cui si afferma che le norme di esecuzione sono misure di portata generale [10], non è sufficiente a considerare il regolamento adeguatamente motivato su questo punto.

43. Il Consiglio e il Parlamento, unitamente ai governi finlandese e spagnolo, sostengono che il legislatore comunitario ha sufficientemente motivato la sua scelta per un comitato di regolamentazione nel ventiquattresimo 'considerando' del regolamento.

44. Nel ventiquattresimo 'considerando' si afferma che le misure di portata generale necessarie per l'attuazione del regolamento Forest Focus devono essere adottate ai sensi della seconda decisione sulla comitologia.

45. In merito osservo quanto segue. Posto che la seconda questione (v. paragrafo 23) va risolta nel senso che alle misure di esecuzione del regolamento Forest Focus devono applicarsi i criteri della seconda decisione sulla comitologia, la scelta per la procedura di regolamentazione deve essere esplicitamente motivata nei 'considerando' del regolamento. Ciò consegue dai punti 52-62 della sentenza LIFE [11].

46. Orbene, sotto questo profilo il ventiquattresimo 'considerando' non è adeguato. Ammesso che – nelle versioni linguistiche diverse dall'olandese – vi si possa leggere una motivazione, questa si fonda sulla qualificazione delle misure come provvedimenti di portata generale mentre, come già spiegato sopra, il fatto che le misure di esecuzione siano di portata generale non basta di per sé a ritenere «quindi» applicabile la procedura di regolamentazione.

47. Ove, inoltre, le misure di esecuzione, in base al loro contesto, oggetto e formulazione, debbano essere qualificate soprattutto come misure di gestione, il ventiquattresimo 'considerando' si fonda su una qualificazione palesemente non corretta ed è senza dubbio inadeguato a motivare il ricorso alla procedura di regolamentazione. Pertanto le difese del Parlamento e del Consiglio non possono essere accolte.

48. Ad abundantiam osservo che il Parlamento e il Consiglio assumono una posizione intrinsecamente contraddittoria con riguardo alla questione se nella fattispecie sia stato soddisfatto l'obbligo di motivazione. La loro argomentazione poggia sulla tesi secondo cui le misure di esecuzione, essendo di portata generale, ai sensi della seconda decisione sulla comitologia devono essere adottate secondo la procedura di regolamentazione. La «motivazione» formulata nel ventiquattresimo 'considerando' sarebbe conforme a questa tesi. Orbene, una volta accertato che per siffatte misure di esecuzione è indicata non la procedura di regolamentazione, ma quella di gestione,

10 — V. nota 10.
11 — Citata alla nota 4.

viene a mancare il fondamento di tale motivazione e pertanto la posizione del Consiglio e del Parlamento diventa insostenibile dal punto di vista logico.

49. Da quanto precede consegue che l'art. 17, n. 2, deve essere annullato in quanto la scelta in esso operata per la procedura di regolamentazione nell'adozione delle misure di esecuzione previste nel menzionato regolamento non si fonda su una motivazione adeguata.

E — *Limitazione degli effetti dell'annullamento*

50. Come già nella sua domanda di annullamento del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 17 luglio 2000, n. 1655, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente, che ha dato luogo alla sentenza LIFE [12], la Commissione chiede anche nel caso in esame di mantenere gli effetti del regolamento Forest Focus sino alla sua modifica, che deve avvenire al più presto possibile dopo la pronuncia della sentenza della Corte nella presente causa.

51. Per motivi di certezza del diritto sono del parere che occorra avvalersi della competenza conferita alla Corte dall'art. 231, secondo comma, CE, che le consente di precisare gli effetti del regolamento annullato che devono essere considerati come definitivi.

52. Per analogia con il ragionamento seguito dalla Corte al punto 76 della più volte citata sentenza LIFE [13], suggerisco alla Corte di dichiarare che le misure di esecuzione del regolamento Forest Focus già adottate al momento della pronuncia della sua sentenza non verranno pregiudicate dalla sentenza e che gli effetti dell'art. 17, n. 2, del regolamento Forest Focus verranno integralmente mantenuti sino a quando il Parlamento e il Consiglio non abbiano adottato nuove disposizioni in merito alla procedura di comitato da seguire per le misure di esecuzione del regolamento stesso.

V — Spese

53. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Dato che la Commissione ha chiesto la condanna alle spese del Parlamento e del Consiglio, che sono rimasti soccombenti, questi ultimi devono essere condannati alla spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, gli Stati membri intervenuti a sostegno del Parlamento e del Consiglio sopporteranno le proprie spese.

12 — Citata alle note 11 e 4.

13 — V. note 12, 11 e 4.

VI — Conclusione

54. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte:

— di annullare l'art. 17, n. 2, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 17 novembre 2003, n. 2152, relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus), in quanto assoggetta l'adozione delle misure di attuazione del programma Forest Focus alla procedura di regolamentazione prevista all'art. 5 della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 99/468/CE;

— di mantenere gli effetti del regolamento parzialmente annullato fino all'adozione di una nuova disciplina in materia;

— di condannare il Consiglio e il Parlamento europeo alle spese;

— di condannare il Regno di Spagna e la Repubblica di Finlandia a sopportare le proprie spese.