CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate l'11 marzo 1999 *

1. Con il presente ricorso la Commissione chiede l'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 13 marzo 1997, n. 515, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola [1]. La censura concerne il fondamento giuridico del regolamento, adottato sulla base degli artt. 43 e 235 del Trattato CE. Secondo l'opinione della ricorrente l'atto impugnato avrebbe dovuto invece essere adottato sulla base degli artt. 43 e 100 A dello stesso Trattato. Con ordinanze presidenziali del 29 settembre 1997 e del 1° dicembre 1997 veniva ammesso l'intervento in giudizio del Parlamento e della Repubblica francese a sostegno, rispettivamente, delle conclusioni della Commissione e del Consiglio.

2. L'accertamento della corretta base giuridica dell'atto controverso trascende il dato meramente formale. Esso serve infatti ad acclarare quale procedura andava seguita nel caso in oggetto, sotto il profilo sia del ruolo spettante alle diverse istituzioni che intervengono nel procedimento legislativo, sia delle diverse maggioranze di voto richieste per l'approvazione dell'atto. Infatti, come è noto, l'art. 235 prevede la semplice consultazione del Parlamento e la deliberazione all'unanimità del Consiglio; a sua volta, l'art. 100 A stabilisce che il Consiglio deliberi secondo le modalità della procedura di codecisione, il che, come previsto dall'art. 189 B, implica la votazione a maggioranza qualificata oltre ad una più incisiva partecipazione del Parlamento all'iter di approvazione dell'atto. È quindi evidente che, in queste circostanze, la scelta della base giuridica incide sul processo di formazione dell'atto, potendo quindi riflettersi sul contenuto dello stesso. Di conseguenza, secondo una costante giurisprudenza, l'eventuale accertamento della scelta erronea della base giuridica rappresenterebbe una violazione delle forme sostanziali, tale da provocare l'illegittimità dell'atto ex art. 173 del Trattato CE.

Il contesto normativo

3. Il 13 marzo 1997 il Consiglio adottava il regolamento (CE) n. 515/97, relativo alla

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 82, pag. 1.

mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (in prosieguo: il «regolamento»). Il regolamento abrogava, per espressa previsione dell'art. 52, il regolamento (CEE) del Consiglio 19 maggio 1981, n. 1468 [2], dallo stesso titolo, adottato sulla base degli artt. 43 e 235 del Trattato CEE.

4. Nel corso dell'iter che ha portato all'adozione dell'atto, il Consiglio, nell'apportare alcune modifiche al testo della proposta della Commissione, decideva altresì all'unanimità di modificare la base giuridica indicata nella proposta, sostituendo in particolare l'art. 100 A con l'art. 235. L'atto veniva dunque adottato nel rispetto della procedura di consultazione di cui all'art. 189 A del Trattato in luogo di quella di codecisione di cui all'art. 189 B.

5. Assumono rilevanza nella fattispecie alcune indicazioni ricavabili dal Preambolo dell'atto. Al primo 'considerando' del regolamento si premette che «la lotta contro le frodi nell'ambito dell'unione doganale e della politica agricola comune esige una stretta collaborazione tra le autorità amministrative che, in ciascuno degli Stati membri, sono incaricate dell'esecuzione delle disposizioni adottate in ambedue i settori; che esso esige altresì un'adeguata collaborazione tra queste autorità nazionali e la Commissione, che ha il compito di vigilare sull'applicazione del trattato nonché sulle disposizioni adottate in virtù di esso; che una collaborazione efficace in questo campo deve rinforzare in particolare la protezione degli interessi finanziari della Comunità».

Il successivo 'considerando' aggiunge che «è pertanto opportuno definire le regole in base alle quali le autorità amministrative degli Stati membri sono tenute a prestarsi mutua assistenza e collaborazione con la Commissione al fine di assicurare la corretta applicazione delle regolamentazioni doganale e agricola e la tutela giuridica degli interessi finanziari della Comunità, in particolare attraverso la prevenzione e la ricerca delle infrazioni a tali regolamentazioni, nonché attraverso l'individuazione di operazioni che siano o appaiano in contrasto con queste regolamentazioni».

Il dodicesimo 'considerando' precisa che «ai fini di un rapido e sistematico scambio delle informazioni comunicate alla Commissione è necessario creare un sistema informatico doganale automatizzato sul piano comunitario; che, in tale ambito, occorre altresì memorizzare le informazioni sensibili relative a frodi e irregolarità in materia doganale o agricola in una base di dati centrale accessibile agli Stati membri, facendo in modo di rispettare il carattere riservato delle informazioni scambiate, con particolare riguardo ai dati di carattere personale; che, a motivo della legittima sensibilità della questione, devono essere stabilite norme precise e trasparenti al fine

2 — GU L 144, pag. 1, modificato con regolamento (CEE) del Consiglio 30 marzo 1987, n. 945.

di garantire le libertà individuali». Il successivo aggiunge che «le amministrazioni doganali debbono quotidianamente applicare tanto le disposizioni comunitarie quanto quelle non comunitarie, e che è pertanto opportuno disporre di un'unica infrastruttura per l'applicazione di tali disposizioni».

Infine, l'ultimo 'considerando' indica che «le disposizioni del presente regolamento riguardano sia l'applicazione delle norme della politica agricola comune sia quella delle regolamentazioni in materia doganale; che il sistema creato dal presente regolamento costituisce un corpo comunitario completo; che, poiché le disposizioni specifiche del trattato in materia doganale non hanno attribuito alla Comunità la competenza per creare un siffatto sistema, è necessario ricorrere al disposto dell'art. 235».

6. L'art. 1 del regolamento, al n. 1, indica che «[i]l presente regolamento determina le condizioni alle quali le autorità amministrative incaricate negli Stati membri dell'esecuzione delle regolamentazioni in materia doganale e agricola collaborano tra loro e la Commissione allo scopo di assicurare l'osservanza di tali regolamentazioni nell'ambito di un sistema comunitario».

Per il conseguimento di questi risultati, il regolamento detta una serie di norme relative all'assistenza su richiesta (Titolo I) e all'assistenza spontanea (Titolo II). I successivi Titoli III e IV sono rispettivamente dedicati alle relazioni tra le autorità amministrative nazionali e la Commissione ed alle relazioni con i Paesi terzi. Il Titolo V, a sua volta composto di otto capitoli, prevede la creazione di un sistema informativo automatizzato, denominato «Sistema di informazione doganale» (SID). Ai sensi dell'art. 23, n. 1, detto sistema «risponde alle necessità delle autorità amministrative incaricate dell'applicazione delle regolamentazioni doganale o agricola, nonché alle esigenze della Commissione». Il n. 2 dello stesso articolo precisa che obiettivo del SID è quello di «agevolare la prevenzione, l'individuazione e il perseguimento delle operazioni che sono contrarie alle regolamentazioni doganale e agricola, rendendo più efficaci, mediante una più rapida diffusione delle informazioni, le procedure di cooperazione e di controllo delle autorità competenti di cui al presente regolamento». Al n. 3 si aggiunge che «[l]e autorità doganali degli Stati membri possono utilizzare l'infrastruttura materiale del SID nell'ambito della cooperazione doganale di cui all'articolo K.1 punto 8 del trattato sull'Unione europea». Infine, al n. 6 si precisa che gli Stati membri e la Commissione sono «partner del SID».

7. Il funzionamento e l'organizzazione del SID sono disciplinati dagli artt. da 24 a 42. Il SID consiste in una base dati centrale cui si può accedere tramite terminali situati in ogni Stato membro e presso la Commissione. Il sistema comprende esclusivamente dati, anche personali, necessari al raggiungimento degli scopi indicati nell'art. 23. L'accesso diretto a tali dati è riservato unicamente alle autorità nazionali designate da ciascuno Stato membro e ai servizi della Commissione (art. 29, n. 1). I dati di carattere personale ivi contenuti devono essere protetti da una legislazione nazionale o da regole interne della Commissione che «garantiscano la protezione dei diritti e delle libertà delle persone» (art. 34, n. 1).

L'analisi del regolamento

8. Venendo ora al merito del ricorso, giova premettere che, per giurisprudenza costante della Corte, nel quadro del sistema delle competenze comunitarie la scelta della base giuridica di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto [3]. Si tratta dunque di valutare se le finalità che il regolamento intende perseguire, così come il contenuto dello stesso, siano tali da giustificare il ricorso all'art. 235, disposizione che, come risulta dalla stessa lettera, ha carattere residuale. È quindi consentito alle istituzioni di avvalersene solo quando nessun'altra disposizione del Trattato attribuisca la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto in questione [4].

9. Su entrambi gli elementi qui sopra richiamati la Commissione e il Consiglio si trovano in disaccordo. Il Consiglio ritiene che la finalità dell'atto sia la lotta contro le frodi nell'ambito della tutela degli interessi finanziari della Comunità e che il suo contenuto sia la creazione di una entità comunitaria autonoma. Dal canto suo, la Commissione ritiene che il regolamento

3 — V. sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 10); sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4193, punto 13); sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-939, punto 7); sentenza 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1689, punto 14).

4 — In una giurisprudenza consolidata, v. sentenza 13 luglio 1995, causa C-350/92, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-1985); sentenza 26 marzo 1996, Parlamento/Consiglio, cit., punto 13.

realizzi una forma di armonizzazione delle legislazioni, se non altro per quel che concerne la protezione dei dati personali, e che lo stesso sia finalizzato al corretto funzionamento del mercato interno.

10. Più precisamente, trattandosi delle finalità dell'atto, la Commissione sostiene che il regolamento avrebbe per scopo la corretta applicazione della normativa doganale ed agricola e dunque, per definizione, il buon funzionamento del mercato interno, donde la necessità di ricorrere all'art. 100 A del Trattato. Essa aggiunge che la lotta contro le frodi, e dunque la tutela degli interessi finanziari della Comunità, non sarebbe un obiettivo autonomo, bensì una semplice conseguenza dell'unione doganale. Trattandosi invece del contenuto dell'atto, la Commissione sostiene che questo sarebbe composto di due parti: la prima, volta al miglioramento della mutua assistenza tra gli Stati membri, l'altra, finalizzata alla creazione del SID. Per entrambe il ricorso all'art. 235 non sarebbe giustificato: rispetto alla prima parte, si tratterebbe di un ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'assistenza reciproca tra amministrazioni al fine di garantire l'applicazione della normativa comunitaria in materia doganale ed agricola; per quel che concerne il SID, la Commissione sostiene che il funzionamento e l'utilizzazione di quel sistema riposerebbero sull'azione armonizzata degli Stati membri, mentre il ruolo della Commissione, che pure risulta essere partner dello stesso sistema allo stesso titolo degli Stati membri, sarebbe limitato a quello di mero coordinamento delle attività delle amministrazioni statali. In ogni caso, anche qualora si ritenesse necessario il ricorso all'art. 235 per la creazione del SID, la corretta base giuridica sarebbe comunque l'art. 100 A, non essendo consentito ricorrere al cumulo di basi giuridiche qualora una di esse preveda il ricorso alla procedura di cooperazione piuttosto che a quella di consultazione. La Commissione conclude chiedendo alla Corte di annullare il regolamento controverso per violazione delle forme sostanziali. La stessa conclusione è condivisa dal Parlamento, il quale osserva che il regolamento impugnato sarebbe inteso a ravvicinare le legislazioni nazionali, mentre il SID non sarebbe un'entità autonoma, bensì un semplice strumento al servizio della Comunità, la cui creazione non avrebbe dovuto incidere sulla scelta della base giuridica.

11. Il Consiglio osserva da parte sua che il regolamento controverso avrebbe per finalità la creazione di un'entità giuridica autonoma di livello comunitario. La com-

parazione tra detto regolamento ed il precedente regolamento n. 1468/81, sostituito dal primo, mostrerebbe come si sia inteso procedere ad una nuova stesura del testo individuando quale obiettivo unico dell'intero sistema la tutela degli interessi finanziari della Comunità. Tale obiettivo sarebbe del resto indicato espressamente nell'art. 209 A del Trattato, aggiunto dall'Atto unico europeo, il quale tuttavia, nella formulazione attuale, non attribuisce alle istituzioni comunitarie i poteri necessari per il suo raggiungimento. Occorreva dunque ricorrere all'art. 235 del Trattato. Il Consiglio precisa che la protezione degli interessi finanziari della Comunità non sarebbe una semplice conseguenza dell'Unione doganale, ma un obiettivo autonomo. La stessa collocazione della disposizione prima richiamata nel testo del Trattato — non tra le disposizioni relative all'unione doganale, ma tra quelle finanziarie — deporrebbe in tal senso. Rispetto al contenuto dell'atto, il regolamento avrebbe creato, a detta del Consiglio, un nuovo sistema completo per la protezione degli interessi finanziari della Comunità, che si avvale dell'attività coordinata delle amministrazioni nazionali e della Commissione, nonché del funzionamento dell'infrastruttura del SID. Si tratterebbe dunque di una entità comunitaria autonoma, la cui creazione esulerebbe dalla mera attività di armonizzazione delle legislazioni nazionali; da qui la necessità di avvalersi dell'art. 235 del Trattato. Per quel che concerne poi le disposizioni volte alla tutela dei dati personali, queste non costituirebbero una parte separata del regolamento, non perseguirebbero obiettivi autonomi, ma sarebbero legate al sistema generale cui accedono. La Repubblica francese, intervenuta a sostegno delle tesi del Consiglio, osserva che il fine del regolamento non sarebbe il ravvicinamento delle legislazioni, bensì la lotta contro la frode nel campo doganale e agricolo, e che l'apporto di maggiore rilevanza del regolamento impugnato sarebbe l'istituzione del SID.

12. Ritengo che la tesi sostenuta dal Consiglio e dalla Repubblica francese sia quella corretta. Invero, per quel che concerne gli obiettivi dell'atto, risulta con chiarezza dal suo preambolo (primo e ventesimo 'considerando') che l'intero sistema posto in essere dal regolamento è inteso a promuovere la protezione degli interessi finanziari della Comunità. Si tratta di un obiettivo che, nel sistema del Trattato, si presenta come del tutto autonomo rispetto al funzionamento dell'unione doganale e quindi del mercato interno. Basti considerare, a questo fine, la stessa sistemazione dell'art. 209 A nel testo del Trattato: esso è ricompreso nel titolo II (Disposizioni finanziarie) della parte quinta del Trattato (Le istituzioni della Comunità) e non nel capo I, titolo I, della parte III, relativo all'unione doganale. La tutela degli interessi finanziari della Comunità risulta dunque essere un obiettivo di tipo orizzontale, il quale, con il regolamento oggetto di causa, trova concreta esplicazione nel settore della lotta alle frodi in materia doganale ed agricola. D'altro canto, che la protezione degli interessi finanziari della Comunità sia un obiettivo autonomo, del tutto distinto dal funzionamento dell'unione doganale, viene testimoniato dalla prassi normativa precedente al regolamento, ed in particolare

dall'adozione di regolamenti anch'essi «orizzontali» che trovano nell'art. 235 la loro base giuridica [5].

Se è vero che la collaborazione tra le autorità amministrative degli Stati membri e tra queste e la Commissione può avere un impatto positivo sul corretto funzionamento del mercato interno, si tratta tuttavia di un collegamento del tutto indiretto, che come tale non può giustificare il ricorso ad una disposizione, l'art. 100 A, che concerne invece le misure che hanno *per oggetto* l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che il ricorso all'art. 100 A non è giustificato allorché l'atto da adottare abbia solo accessoriamente come effetto quello di armonizzare le condizioni del mercato all'interno della Comunità. Il solo fatto che siano interessati l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno non è sufficiente affinché vada applicato l'art. 100 A del Trattato [6]. Nel caso che ci occupa, si tratta di un regolamento che ha ad oggetto la protezione degli interessi finanziari della Comunità e che risulta avere un'incidenza solo indiretta sulle condizioni del mercato. Dunque, anche qualora si ritenesse che il regolamento, nella misura in cui coordina l'azione delle amministrazioni nazionali per assicurare la corretta applicazione della normativa doganale ed agricola, persegua altresì obiettivi del mercato interno, questi non sono che accessori rispetto all'oggetto principale dell'atto, per cui l'art. 100 A non può costituire la base giuridica appropriata per la sua adozione [7]. L'obiettivo della tutela degli interessi finanziari della Comunità viene invece preso in considerazione espressamente dall'art. 209 A, che tuttavia, nella formulazione attualmente in vigore [8], pur indicando lo scopo da raggiungere, non attribuisce alle istituzioni comunitarie i poteri d'azione necessari: da qui, la necessità di ricorrere all'art. 235.

13. Quanto poi al contenuto dell'atto, questo risulta del tutto coerente con gli

5 — Cfr. il regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1), ed il regolamento (Euratom, CE) del Consiglio 11 novembre 1996, n. 2185, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292, pag. 2).

6 — Sentenza 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4529, punto 17); sentenza 17 marzo 1993, Commissione/Consiglio, cit., punto 19, e le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro, paragrafo 4, ove si legge che «l'art. 100 A deve ritenersi rilevante, ai fini dell'adozione di *un certo atto, soltanto qualora* l'atto medesimo abbia ad *oggetto* l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, soltanto qualora, quindi, esso disciplini specificamente le condizioni della concorrenza o degli scambi all'interno della Comunità».

7 — Sentenza 26 marzo 1996, Parlamento/Consiglio, cit., punto 32.

8 — Il testo dell'art. 209 A (nuovo art. 280) viene infatti modificato dal Trattato di Amsterdam, che aggiunge due nuovi paragrafi (nn. 4 e 5). Il primo attribuisce al Consiglio il potere di adottare, deliberando secondo la procedura di codecisione e previa consultazione della Corte dei conti, «le misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta contro la frode che leda gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri». Dunque, a seguito dell'entrata in vigore di quel Trattato, non sarà più necessario ricorrere all'art. 235 per l'adozione di atti in materia di protezione degli interessi finanziari della Comunità.

obiettivi ora indicati. Il testo del regolamento pone in essere un sistema complesso per la prevenzione e la repressione delle violazioni della normativa comunitaria doganale e agricola. Questo sistema si avvale, da una parte, della collaborazione tra le amministrazioni degli Stati membri e tra queste e la Commissione secondo modalità fissate dallo stesso regolamento; dall'altra, di una infrastruttura essenziale allo scopo, il SID, che viene appositamente creata per assistere l'attività sia delle amministrazioni nazionali che della Commissione. Nell'economia generale del sistema, la Commissione riveste un ruolo tutt'altro che marginale, come risulta da una serie di disposizioni contenute nel regolamento (artt. 23, nn. 3 e 4, 29, 30 e così via). A ciò si aggiunga che, al Titolo IV, il regolamento disciplina anche le relazioni con i Paesi terzi, indicando a quali condizioni e con quali modalità possono essere svolte azioni concertate tra le amministrazioni nazionali, la Commissione e le amministrazioni degli Stati terzi in questione (art. 19 e ss.).

14. Alla luce di quanto precede, appare del tutto giustificata l'affermazione, contenuta nell'ultimo 'considerando' del regolamento, per cui il sistema creato dal regolamento costituisce un «corpo comunitario completo», un'entità autonoma la cui istituzione non comporta alcuna attività di «ravvicinamento delle legislazioni nazionali» ai sensi dell'art. 100 A del Trattato.

15. Infine, per quel che riguarda le disposizioni del regolamento che, nel quadro della disciplina relativa al funzionamento del SID, concernono la protezione dei dati personali, basti osservare che il testo del regolamento non comporta alcuna armonizzazione delle legislazioni nazionali in questo settore. In un contesto in cui, nel funzionamento del sistema amministrativo di controllo del rispetto della normativa agricola e doganale, potrebbero verificarsi dei rischi per le libertà personali, il regolamento richiede ai partner del SID (gli Stati membri e la Commissione) di adottare disposizioni che «garantiscano la protezione dei diritti e delle libertà delle persone per quanto riguarda l'elaborazione dei dati personali» (art. 34). Quanto all'utilizzazione di questi dati, il regolamento impone ai partner del SID il rispetto di alcune regole concernenti in particolare il diritto dei privati di accedere ai dati inseriti nel SID. È evidente che queste prescrizioni, anche qualora siano direttamente applicabili, fungono da misure accessorie, indispensabili per il corretto funzionamento di un sistema dal quale non possono essere distinte al fine di valutarne in modo autonomo la correttezza della base giuridica [9].

9 — Questa conclusione, per cui misure destinate alla disciplina del trattamento dei dati personali all'interno di un sistema complesso di controllo del rispetto della normativa doganale non sono valutabili in maniera distinta dal sistema cui accedono, viene peraltro confermata dalla prassi della stessa istituzione ricorrente. Si veda l'art. 6 della proposta di regolamento del Consiglio relativo all'istituzione di un Ufficio europeo per le indagini contro le frodi, presentata dalla Commissione il 4 dicembre 1998 (GU C 21, pag. 10), con base giuridica nell'art. 235 del Trattato.

Conclusioni

16. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di:

«— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese del Consiglio;

— dichiarare che ciascuna delle parti intervenienti sopporterà le proprie spese».