

## **Conclusioni dell'avvocato generale Tesouro del 22 gennaio 1998**

### **Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Commissione delle Comunità europee**

#### **Programma d'azione comunitaria contro l'esclusione sociale - Finanziamento - Fondamento giuridico**

#### **Causa C-106/96**

*raccolta della giurisprudenza 1998 pagina I-02729*

### **Conclusioni dell'avvocato generale**

**1** Con il presente ricorso ex art. 173 del Trattato CE, il Regno Unito chiede alla Corte di dichiarare la nullità della(e) decisione(i) implicitamente contenuta(e) o prevista(e) nel comunicato stampa della Commissione 23 gennaio 1996, con cui è stato annunciato il finanziamento di 86 progetti contro l'esclusione sociale, per un contributo finanziario complessivo di 6 milioni di ECU.

Il Regno Unito, dichiarandosi in linea di principio favorevole ad iniziative comunitarie volte a combattere il fenomeno dell'esclusione sociale, non si oppone tuttavia a che la Corte limiti nel tempo, in applicazione dell'art. 174 del Trattato, gli effetti della propria dichiarazione di nullità.

#### **I fatti**

**2** Il miglioramento del tenore di vita delle popolazioni degli Stati membri costituisce, da sempre, un obiettivo fondamentale del Trattato, previsto nell'art. 2 fin dalla sua formulazione originaria e rafforzato attraverso le modifiche apportate a quella norma dal Trattato di Maastricht.

Muovendosi in tale ottica, già con la risoluzione 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale (1), il Consiglio prevedeva tra le azioni prioritarie l'attuazione di misure specifiche di lotta contro la povertà, in particolare attraverso l'elaborazione di progetti pilota.

**3** Anche in attuazione di quella risoluzione, lo stesso Consiglio adottava, negli anni successivi, una serie di decisioni concernenti programmi pluriennali contro la povertà e l'esclusione sociale. Tutte le decisioni hanno come base giuridica l'art. 235, mancando nel Trattato la previsione di specifici poteri d'azione per combattere la povertà e l'esclusione sociale.

Vengono così in rilievo, dapprima, la decisione del Consiglio 22 luglio 1975, 75/458/CEE, relativa al programma di progetti pilota e di studi pilota per la lotta contro la povertà (2); quindi, la decisione del Consiglio 19 dicembre 1984, 85/8/CEE, relativa ad un'azione specifica comunitaria di lotta contro la povertà (3), istitutiva di un programma quadriennale (1985-1988); infine, la decisione del Consiglio 18 luglio 1989, 89/457/CEE, che istituisce un programma di azione a medio termine della Comunità per l'integrazione economica e sociale delle categorie di persone economicamente e socialmente disagiate (nel prosieguo: il «programma Povertà 3») (4). Quest'ultima decisione ha proseguito ed esteso l'azione avviata con il precedente programma, coprendo il periodo 1988-1994.

**4** Nell'evidente prospettiva di prosecuzione dell'azione intrapresa, la Commissione presentava una proposta di decisione del Consiglio, anch'essa fondata sull'art. 235 del Trattato, recante adozione di un programma di azione a medio termine per combattere l'esclusione e promuovere la solidarietà: un nuovo programma per sostenere e stimolare l'innovazione (1994-1999) (5). Tale proposta di decisione (nel proseguo: la «proposta Povertà 4»), destinata a coprire il periodo dal 1° luglio 1994 al 31 dicembre 1999, non è stata adottata dal Consiglio (6), né successivamente sono state adottate decisioni relative a programmi analoghi.

**5** Il bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995 (7), nel frattempo adottato, contemplava un capitolo di spesa (B3-4103) per 20 milioni di ECU destinati alla lotta contro l'esclusione sociale. Lo stanziamento complessivo veniva distinto, nei commenti relativi a tale capitolo, in spese relative al programma proposto dalla Commissione, ma non ancora approvato dal Consiglio (la proposta Povertà 4), e altre spese al di fuori dell'ambito del programma.

**6** Nel corso del 1995, la Commissione decideva di dare parziale esecuzione a quel capitolo di spesa attraverso la stipulazione di 86 contratti di finanziamento con diversi organismi, prescelti sulla base di un'ampia selezione di progetti precedentemente sottoposti, impegnando circa 6 milioni di ECU.

Della conclusione dei contratti è stata data notizia mediante il comunicato stampa della Commissione del 23 gennaio 1996, che reca in allegato l'elenco dei progetti selezionati. E' precisamente tale comunicato ad essere stato impugnato con la presente procedura.

## Gli argomenti delle parti

**7** Il Regno Unito chiede, in sostanza, che venga dichiarata la nullità delle decisioni con cui la Commissione ha concluso i contratti in questione, sostenendone l'illegittimità sotto un duplice profilo.

In primo luogo, muovendo dal presupposto che ogni spesa comunitaria richiede tanto l'iscrizione in bilancio quanto l'adozione di un atto di base che la autorizzi, il Regno Unito ritiene che, in assenza di una decisione del Consiglio fondata sull'art. 235, i provvedimenti della Commissione difettino di base giuridica, con conseguente incompetenza della Commissione ad adottarli e violazione dell'art. 4 del Trattato. Il potere d'iniziativa della Commissione potrebbe infatti giustificare solo azioni comunitarie non significative, vale a dire studi pilota e azioni preparatorie. Le operazioni finanziate dalla Commissione attraverso gli 86 contratti di cui si discute non sarebbero tuttavia riconducibili a tale categoria.

In secondo luogo, le decisioni adottate dalla Commissione non sarebbero adeguatamente motivate e dovrebbero, pertanto, essere annullate per violazione dell'art. 190 del Trattato. Nella memoria di replica, il governo del Regno Unito ha precisato tale mezzo, chiarendo che oggetto della censura fondata sul difetto di motivazione non sono le decisioni di stipulare i singoli contratti di finanziamento, bensì la decisione politica, che ne costituisce il logico presupposto, di dare esecuzione, secondo certi criteri e modalità, a quella spesa prevista in bilancio.

Con motivazioni sostanzialmente analoghe, sono intervenuti a sostegno del governo ricorrente la Repubblica federale di Germania, il Regno di Danimarca e il Consiglio.

**8** La Commissione, sostenuta dal Parlamento, fa rilevare come il requisito dell'atto di base sia previsto solo per le azioni comunitarie significative. Per ogni altra azione è sufficiente l'iscrizione del credito in bilancio. Le spese eseguite dalla Commissione e contestate dal Regno Unito sarebbero precisamente finalizzate all'attuazione di azioni non significative e, più precisamente, di azioni preparatorie.

## Il quadro normativo e giurisprudenziale

**9** In base all'art. 205 del Trattato, l'esecuzione del bilancio della Comunità spetta alla Commissione, che vi deve provvedere nei limiti dei crediti stanziati, sotto la propria responsabilità ed in conformità alle previsioni del regolamento finanziario che il Consiglio deve adottare secondo la procedura descritta all'art. 209 dello stesso Trattato.

Il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (nel prosieguo: il «regolamento finanziario») (8), modificato, per quanto qui rileva, nel 1990 (9), prevede all'art. 22 che «L'esecuzione degli stanziamenti iscritti nel bilancio per ogni azione comunitaria significativa richiede l'adozione preliminare di un atto di base, conformemente alla procedura ed alle disposizioni del punto IV, paragrafo 3, lettera c), della dichiarazione comune del 30 giugno 1982». La norma rappresenta, com'è noto, il tentativo di trovare una soluzione al problema della discussa competenza della Commissione, in sede di esecuzione del bilancio, di impiegare gli stanziamenti iscritti nei singoli capitoli pur in assenza di un atto normativo di base.

**10** In linea di principio, tale possibilità deve essere esclusa. Parlamento, Consiglio e Commissione hanno convenuto in tal senso in occasione dell'adozione della Dichiarazione comune concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio del 30 giugno 1982 (10). Il punto IV, paragrafo 3, lett. c), della Dichiarazione prevede che «l'esecuzione di stanziamenti iscritti in bilancio per qualsiasi nuova azione comunitaria significativa richiede l'adozione preliminare di un regolamento di base. Nel caso in cui tali stanziamenti fossero iscritti in bilancio prima della presentazione di una proposta di regolamento, la Commissione è invitata a presentare una proposta entro la fine di gennaio».

Non è necessario soffermarsi sul valore giuridico che viene ormai riconosciuto alle dichiarazioni comuni come agli accordi interistituzionali (11), soprattutto in considerazione del fatto che il principio in parola è stato, come già rilevato, «codificato» nel regolamento finanziario in seguito alla modifica del 1990. Basterà ricordare che l'esigenza di una base giuridica per le azioni significative è stata successivamente ribadita dalle istituzioni in occasione dell'adozione dell'Accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio (12). Infatti, nella «Dichiarazione sugli importi massimali e sulla necessità di una base giuridica», allegata all'Accordo, «le istituzioni confermano il loro assenso ai principi enunciati al capitolo IV, paragrafo 3, lettere b) e c), della Dichiarazione comune del 30 giugno 1982, in merito agli importi massimi e all'esigenza di una base giuridica e si impegnano a migliorarne l'attuazione».

**11** Si può dunque prendere atto dell'esistenza di una norma in virtù della quale l'esecuzione di spese comunitarie da parte della Commissione richiede una duplice base giuridica. Da un lato, l'iscrizione del relativo stanziamento nel bilancio, iscrizione che compete all'autorità di bilancio; dall'altro, l'adozione di un atto giuridico di base che giustifichi il corrispondente impegno finanziario, adozione che compete invece al legislatore individuato, di volta in volta, nelle istituzioni chiamate a partecipare al procedimento normativo comunitario, secondo i differenti modelli previsti dal Trattato (13).

**12** La giurisprudenza della Corte ha confermato, sia pur implicitamente, la duplicità di requisiti richiesta per la corretta esecuzione del bilancio. In un caso in cui i ricorrenti contestavano la legittimità di un regolamento con cui si stabilivano tempi e modalità per l'assunzione presso la Commissione di funzionari dipendenti dell'Agenzia europea di cooperazione, in quanto contrastanti con quanto previsto nei relativi stanziamenti di bilancio, la Corte ha chiarito che «né il bilancio né, a maggior ragione, un commento, benché necessario per effettuare una spesa, possono sostituirsi alle disposizioni dello statuto per l'assunzione dei dipendenti», che richiedono un intervento dell'autorità legislativa (14).

Egualemente presuppone l'esistenza di un atto di base che giustifichi l'esecuzione della spesa una successiva sentenza in cui, distinguendo il sindacato della Corte dei conti da quello della Corte di giustizia, si precisa che, mentre la Corte dei conti esamina «la legittimità della spesa in relazione al bilancio e all'atto di diritto derivato dal quale discende tale spesa (comunemente chiamato atto base)», il giudice comunitario è chiamato a controllare la legittimità dell'atto di base (15).

**13** La definizione delle competenze della Commissione in materia di esecuzione del bilancio, in rapporto al potere del Consiglio di adottare l'atto di impegno della spesa, è stata oggetto della sentenza della Corte 24 ottobre 1989 (16). La tesi della Commissione, respinta dalla Corte, si fondava sostanzialmente sulla riconducibilità delle decisioni individuali che essa era tenuta ad adottare per l'attuazione dei programmi (in particolare la conclusione di contratti) alla nozione di esecuzione del bilancio, nella quale essa gode, in virtù dell'art. 205 del Trattato, di un autonomo potere di decisione, insuscettibile di compressioni mediante il ricorso a modelli più o meno gravosi di «comitologia». La Corte ha, invece, accolto l'opposto orientamento del Consiglio, secondo cui le decisioni individuali che la Commissione era tenuta ad adottare per eseguire i programmi costituivano, in realtà, gli atti di base (o decisioni di merito) che attribuiscono fondamento legale alla spesa e consentono l'esecuzione del bilancio; quest'ultima, dunque, si risolve nell'utilizzazione del relativo stanziamento.

In definitiva, secondo la Corte, solo quest'ultima fase del procedimento rientra nella competenza esclusiva della Commissione di esecuzione del bilancio, ex art. 205. La fase decisionale dell'impegno di spesa, ovvero l'adozione del provvedimento amministrativo che crea l'obbligo giuridico nei confronti dei terzi, obbedisce invece alle regole del procedimento decisionale di volta in volta applicabile e resta estranea alla nozione di «esecuzione del bilancio» ex art. 205 (17).

**14** Per quanto non mi sembri condivisibile la portata fortemente restrittiva della nozione di impegno della spesa che ha condotto la Corte a non considerare parte dell'esecuzione del bilancio l'adozione da parte della Commissione degli atti amministrativi di impegno a carattere individuale (18), nella pronuncia si ritrova pienamente il principio in forza del quale l'esecuzione delle spese presuppone tanto l'iscrizione dello stanziamento in bilancio quanto l'esistenza di un atto di base che attribuisce fondamento legale a quella spesa (19).

**15** Si è già ricordato che il principio, riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui la corretta esecuzione della spesa richiede tanto l'iscrizione dello stanziamento in bilancio quanto una base legale che la giustifichi, ha trovato una puntuale espressione normativa nell'art. 22 del regolamento finanziario, che ha recepito sul punto la dichiarazione comune del 1982.

Tuttavia, anche in considerazione della necessità di risolvere difficoltà pratiche sorte nella gestione interistituzionale della procedura di bilancio, l'art. 22 del regolamento finanziario, come già la dichiarazione comune, richiede la preliminare adozione di un atto di base ai fini dell'esecuzione degli stanziamenti per ogni azione comunitaria significativa (20). Ne consegue che azioni comunitarie che non rivestano quel carattere, cioè non significative, non richiedono la preliminare adozione di un atto di base al fine dell'esecuzione del relativo stanziamento.

## Sul merito

**16** Venendo al merito della controversia, il problema si risolve dunque nella qualificazione in termini di azione significativa o non del finanziamento degli 86 progetti effettuato dalla Commissione. Infatti, se, come sostiene il ricorrente, le azioni finanziate costituiscono azioni significative, mancando un atto normativo di base, allo stanziamento iscritto in bilancio al capitolo B3-4103 non poteva darsi esecuzione e i relativi provvedimenti della Commissione dovranno essere annullati. Diversamente, se tali azioni sono qualificabili come non significative, l'atto normativo di base non costituisce un presupposto di legittimità per l'esecuzione della spesa, con conseguente validità dei finanziamenti erogati dalla Commissione.

- La nozione di azione non significativa

**17** La cooperazione interistituzionale ha creato la categoria dell'azione significativa e, a contrario, quella dell'azione non significativa. Tuttavia, né la dichiarazione comune del 1982 né l'accordo interistituzionale del 1993 ne forniscono una definizione. Verosimilmente, tale definizione avrebbe dovuto essere oggetto di un accordo tra le istituzioni, come del resto lascia intendere la stessa «Dichiarazione sugli importi massimali e sulla necessità di una base giuridica» allegata all'Accordo del 1993, laddove conferma l'impegno delle istituzioni di migliorare l'attuazione del capitolo IV, paragrafo 3, lettere b) e c), della Dichiarazione del 1982.

Sebbene non consegnato in un atto o in una dichiarazione formale, un elemento interpretativo per la definizione della nozione di azione non significativa, elemento tanto più rilevante in quanto proveniente appunto dal dialogo interistituzionale, si rinviene nella dichiarazione iscritta al processo verbale della riunione del 28 giugno 1982 di Consiglio, Parlamento e Commissione. I rappresentanti delle tre istituzioni, che solo due giorni più tardi sottoscriveranno la dichiarazione comune del 1982, riconoscono che la previsione di un atto normativo preliminare all'esecuzione degli stanziamenti iscritti in bilancio per le sole azioni comunitarie significative consente alla Commissione di svolgere compiti inerenti alle proprie funzioni, con particolare riguardo all'esercizio del potere di iniziativa, avviando sotto la propria responsabilità studi o esperienze necessari all'elaborazione di proposte (21).

**18** E' pertanto evidente che l'orientamento interistituzionale è nel senso di confinare le azioni non significative in una dimensione ristretta, sostanzialmente riconducibile al potere di iniziativa che la Commissione è chiamata ad esercitare nell'ambito del processo decisionale comunitario. In altre parole, l'elaborazione di iniziative normative richiede la formazione di un orientamento in seno all'organo proponente, orientamento che dovrà maturare anche sulla base dei prevedibili effetti che la norma oggetto della proposta avrà sulla realtà sociale che intende regolare. Ciò impone, inevitabilmente, il compimento di studi e ricerche, nonché la sperimentazione, su scala

ridotta, della norma che si intende proporre. Il finanziamento di simili iniziative non può, direi per definizione, trovare fondamento in un atto normativo di base, che è di là da venire e la cui formazione richiede appunto la previa realizzazione di quelle iniziative.

Si giustifica così il potere della Commissione di finanziare progetti pilota o azioni preparatorie sulla base del solo stanziamento di bilancio e della competenza esecutiva che le è riconosciuta dall'art. 205 del Trattato, senza la necessità dell'adozione preliminare di un atto normativo di base (22).

**19** Tale interpretazione trova conferma nell'orientamento espresso dalla Commissione con la già ricordata Comunicazione del 1994 sulle basi giuridiche e sugli importi massimali (23). In tale atto, la Commissione riconduce la nozione di azione non significativa al potere di avviare e condurre studi o esperienze necessari all'elaborazione delle proprie proposte e, di conseguenza, la considera inerente al proprio potere di iniziativa. Le azioni non significative, nella medesima Comunicazione, vengono distinte in due categorie: progetti pilota e azioni preparatorie, queste ultime differenziandosi dai primi per la loro portata più ampia, destinata a predisporre sviluppi di future azioni significative, per le forme più articolate che possono rivestire e per la durata maggiore.

Per loro natura, le azioni non significative devono rivestire carattere precario, nel senso che, decorso un certo tempo dal loro avvio, o lasciano spazio ad un'azione significativa, la cui esecuzione è condizionata all'adozione di un atto di base, ovvero si estinguono. Nel tentativo di introdurre un maggior grado di certezza, la Comunicazione suggerisce una durata massima di tre anni.

In tale ottica, l'azione non significativa si pone come un'eccezione rispetto al normale funzionamento del bilancio e dell'impiego degli stanziamenti. In quanto strumento straordinario, esso è destinato a soggiacere ad un'interpretazione restrittiva. Per quanto tale costruzione possa risultare in qualche misura penalizzante per una più snella gestione dell'azione comunitaria, nondimeno essa appare coerente e strettamente funzionale ad una piena affermazione del fondamentale principio di legalità, che deve investire l'intero procedimento di esecuzione del bilancio comunitario.

**20** Più concretamente, la Comunicazione della Commissione contiene un inventario degli stanziamenti previsti nel progetto preliminare di bilancio 1995, distinguendo quelli relativi ad azioni significative (24) da quelli concernenti azioni comunitarie non significative. Lo stanziamento del cui utilizzo si discute (capitolo B3-4103, Azioni di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale) viene dalla Commissione annoverato tra le azioni significative, per le quali una base giuridica è stata proposta, ma non ancora adottata (25). E' di indubbio rilievo la circostanza che, non intervenendo alcuna adozione da parte del Consiglio, parte di quello stanziamento sia stato utilizzato dalla Commissione con gli 86 contratti di finanziamento. Ed è certo sorprendente che tali azioni, pur intervenendo nella stessa materia della povertà e dell'esclusione sociale e pur costituendo una prosecuzione delle precedenti azioni, vengano ora qualificate come non significative.

Una tale posizione della Commissione, sebbene non decisiva, appare quantomeno fortemente indicativa di una certa «disinvoltura», finalizzata forse ad una più efficace gestione delle risorse stanziate, ma non pienamente rispettosa del principio di legalità (26).

**21** Ciò detto, ritengo si debba comunque procedere ad un'analisi delle azioni che la Commissione ha finanziato attraverso la conclusione degli 86 contratti, confrontandole poi con quelle, che tutte le parti e la stessa Commissione non esitano a qualificare come significative, condotte sulla base dei precedenti programmi «Povertà» e con quelle che si sarebbe dovuto condurre in caso di approvazione della «proposta Povertà 4».

Orbene, degli 86 contratti conclusi dalla Commissione con svariati organismi dei diversi Stati membri, la Commissione ne ha prodotto in giudizio soltanto tre, giustificandosi con esigenze di praticità (27). Il primo riguarda un finanziamento di durata annuale ad un progetto di alfabetizzazione per famiglie che vivono in aree svantaggiate, con l'obiettivo di un loro migliore inserimento nel mondo del lavoro. Il secondo concerne un programma di formazione di giovani disoccupati che vivono in un'area ad alto tasso di disoccupazione giovanile. Il terzo, infine, riguarda un programma annuale per l'aiuto alla risocializzazione di ragazze-madri e di disoccupati affetti da alcolismo.

**22** All'evidenza, i progetti finanziati dalla Commissione corrispondono perfettamente, negli obiettivi, alle iniziative che la Commissione poteva promuovere o sovvenzionare nell'ambito del programma «Povertà 3». In base all'art. 3 della decisione 89/457/CEE (28), infatti, la Commissione può promuovere o sovvenzionare azioni modello «ancorate nel tessuto locale e finalizzate all'integrazione economica e sociale di persone economicamente e socialmente disagiate» ovvero «iniziative innovatrici finalizzate all'integrazione economica e sociale di alcune categorie di persone soggette a forme specifiche di isolamento». Ora, i tre progetti sopra ricordati riguardano precisamente delle iniziative a livello locale destinate all'integrazione di categorie svantaggiate, concernenti anche forme specifiche di isolamento (è il caso delle ragazze madri o dei disoccupati etilisti).

Non diversamente, la proposta «Povertà 4» prevedeva la realizzazione da parte della Commissione di azioni modello a livello locale (come a livello nazionale o regionale) finalizzate all'integrazione economica e sociale di gruppi svantaggiati. Alla realizzazione dei progetti avrebbero dovuto provvedere formazioni sociali e organizzazioni di volontariato, alle quali sono sostanzialmente riconducibili le entità o gli organismi che hanno concluso con la Commissione i contratti controversi.

**23** Le azioni finanziate con gli 86 contratti conclusi nel 1995 sono, in definitiva, del tutto omogenee rispetto alle iniziative demandate alla Commissione tanto nel programma «Povertà 3» quanto nella proposta «Povertà 4». Essendo queste ultime pacificamente considerate azioni significative, non si vede sulla base di quale giustificazione le azioni controverse possano essere annoverate tra le azioni non significative.

Anche al di là della comparabilità delle azioni, non è dato peraltro comprendere come le azioni perseguite attraverso i contratti in questione possano essere considerate progetti pilota o azioni preparatorie, non essendo affatto concepite per sperimentare gli effetti di strumenti inediti, quanto piuttosto per conseguire risultati di merito immediati. Né, del resto, le iniziative finanziate sembrano destinate a preparare il terreno per futuri

sviluppi dell'intervento comunitario in materia di lotta all'esclusione sociale, ponendosi piuttosto in linea di assoluta continuità con progetti finanziati in base ai precedenti programmi.

**24** A ciò si aggiunga che gli argomenti della Commissione tesi a dimostrare la non assimilabilità degli 86 progetti finanziati alle iniziative oggetto dei precedenti programmi non appaiono convincenti. La diversa durata dei finanziamenti, un anno anziché quattro o addirittura cinque anni previsti nella proposta «Povertà 4», e il diverso importo annuale del finanziamento, 70 000 ECU (29) anziché 250 000 ECU, rappresentano infatti differenze formali che non possono essere considerate tali da incidere sulla natura delle azioni previste, che dovrebbe essere valutata alla luce dei contenuti dei programmi e delle caratteristiche dei beneficiari. Con specifico riferimento alla durata annuale, rilevo poi che tale previsione sembra essere più dettata da esigenze legate al bilancio che non dalle caratteristiche effettive delle azioni previste. Queste ultime necessiterebbero infatti, già in ragione della loro delicatezza e complessità, un arco di tempo più lungo, che solo potrebbe consentire di produrre qualche effetto utile. Durata ed entità del finanziamento costituiscono indubbiamente indici del carattere significativo o non dell'azione comunitaria, ma non possono considerarsi elementi idonei di per sé a determinarne la qualificazione in un senso o nell'altro. Anche l'esistenza di una struttura sofisticata per la gestione dei programmi «Povertà 3» e «Povertà 4», quale un Osservatorio delle politiche nazionali di lotta contro l'esclusione sociale, e l'elevato coordinamento che ne deriva, sono, ancora una volta, elementi esterni e formali rispetto agli obiettivi e alle concrete modalità operative dell'azione condotta. Si aggiunga, poi, che una forma di coordinamento è comunque assicurata anche per gli 86 finanziamenti controversi, sia pure attraverso l'intervento diretto della Commissione.

Relativamente alle caratteristiche sostanziali maggiormente rilevanti degli 86 progetti, invece, la Commissione si limita a ribadire la formula, quasi di stile, delle attività innovatrici nel breve periodo, dirette ad esplorare la praticabilità di finanziamenti futuri. Con ciò, quasi tautologicamente, afferma il carattere non significativo delle azioni, senza tuttavia fornire elementi concreti a dimostrazione di tale assunto.

**25** Il Parlamento, nella memoria d'intervento, dichiara di considerare come non significativa qualsiasi azione comunitaria di importo inferiore ai 10 milioni di ECU. Al di là del fatto che tale concezione puramente «quantitativa» non è accettabile, non trovando riscontro né nel regolamento finanziario, né negli atti della cooperazione interistituzionale, essa appare singolarmente incoerente con posizioni assunte in altro contesto dallo stesso Parlamento.

Mi riferisco, in particolare, alle affermazioni contenute nella risoluzione sulla Comunicazione della Commissione all'autorità di bilancio sulle basi giuridiche e gli importi massimi (30), in cui le azioni non significative vengono individuate nei progetti pilota e nelle azioni preparatorie. Mi riferisco, inoltre, alla risoluzione 24 ottobre 1996 sul progetto di bilancio per l'esercizio 1997, in cui la soglia dei 10 milioni di ECU viene effettivamente posta, ma sempre e solo con riferimento ai progetti pilota e alle azioni preparatorie.

**26** Le osservazioni che precedono rendono fin troppo evidente che gli 86 progetti finanziati dalla Commissione non possono essere qualificati come azioni comunitarie non significative, ma, al contrario, come azioni significative del tutto assimilabili nel contenuto e nei fini a quelle condotte nel quadro del programma «Povertà 3». Ne consegue che l'esecuzione dei relativi stanziamenti avrebbe richiesto la preliminare adozione di un atto normativo di base da individuarsi nella decisione del Consiglio ex art. 235 del Trattato.

La mancata adozione preliminare dell'atto di base non può che risolversi in una violazione dell'art. 22 del regolamento finanziario e dell'equilibrio istituzionale richiesto dal Trattato, in particolare dall'art. 4, nell'ambito dell'esecuzione del bilancio (31). La censura del governo ricorrente è pertanto fondata.

- Il difetto di motivazione

**27** L'esame del secondo motivo di impugnazione fatto valere dal Regno Unito, il difetto di motivazione, appare superfluo data l'illegittimità delle decisioni contestate alla luce del primo motivo. Mi limiterò, pertanto, a qualche breve osservazione. Rilevo anzitutto, come già ricordato, che nella replica il governo ricorrente ha chiarito che questa seconda censura deve intendersi riferita non tanto alle decisioni relative ai singoli contratti conclusi dalla Commissione quanto alla o alle decisioni di carattere più generale che la Commissione avrebbe precedentemente adottato nell'optare per l'esecuzione dello stanziamento mediante azioni rispondenti a determinate caratteristiche.

La Commissione ha risposto sul punto asserendo di aver adeguatamente motivato la sua decisione con la comunicazione all'autorità di bilancio del 18 luglio 1995, un comunicato stampa dell'11 agosto 1995 e una lettera al Ministero della sicurezza sociale del Regno Unito del 13 settembre 1995.

**28** Senza che occorra soffermarsi sulla discutibile correttezza di adempiere l'obbligo di motivare un atto a portata generale mediante una pluralità di comunicazioni eterogenee, neppure portate a conoscenza di tutti i destinatari, sarà sufficiente qui rilevare che da quei documenti non è consentito ricavare un'informazione complessiva che consenta agli interessati di far valere i loro diritti e di conoscere le condizioni nelle quali la Commissione applica il Trattato (32). Infatti, a ben guardare, quei documenti neppure consentono di individuare le modalità con le quali la Commissione ha inteso eseguire gli stanziamenti previsti in bilancio per la lotta contro l'esclusione sociale; ancor meno, per quali ragioni e su quale fondamento la Commissione avesse scelto di provvedere attraverso la formula dell'azione non significativa.

Ritengo quindi che la decisione o le decisioni della Commissione di eseguire le spese stanziati nel capitolo B3-4103 siano illegittime anche per insufficienza di motivazione.

#### **La limitazione nel tempo degli effetti della dichiarazione di nullità**

**29** Atteso che gli 86 contratti oggetto di finanziamento sono di durata annuale, si deve ritenere che essi abbiano esaurito i loro effetti o, quantomeno, che alcuni degli effetti si siano già prodotti, con conseguenti pagamenti da

parte della Commissione e utilizzo delle somme da parte dei beneficiari. In tali condizioni, stante cioè l'evidente impossibilità di ripetere le somme erogate, nonché in considerazione delle finalità del finanziamento ed alla luce dei fondamentali canoni di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento dei beneficiari, pare giustificato che la Corte, esercitando i poteri previsti dall'art. 174, seconda comma, del Trattato, precisi gli effetti delle decisioni annullate che devono considerarsi definitivi (33).

Posto che, nel caso di specie, le decisioni di esecuzione delle spese mediante la conclusione dei contratti contestati hanno prodotto una pluralità di effetti giuridici da considerarsi inscindibili, ritengo opportuno e giustificato che la Corte si pronunci nel senso che la sentenza di annullamento non pregiudica i pagamenti effettuati e gli impegni assunti per effetto della conclusione degli 86 contratti di finanziamento oggetto di causa.

## Sulle spese

**30** A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Commissione è risultata soccombente in tutti i suoi mezzi e dovrà quindi essere condannata alle spese. In base all'art. 69, n. 4, del medesimo regolamento, gli Stati e l'istituzione intervenuti sono tenuti a sopportare le proprie spese.

## Conclusione

**31** Alla luce delle osservazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di:

«- annullare la(e) decisione(i) della Commissione di cui è stata data notizia attraverso il comunicato stampa del 23 gennaio 1996, che annuncia la concessione di finanziamenti sul bilancio 1995 a 86 progetti di lotta contro l'esclusione sociale;

- dichiarare che l'annullamento non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati e degli impegni assunti in base agli 86 contratti di finanziamento conclusi;

- condannare la Commissione alle spese;

- dichiarare che ciascuna delle parti intervenienti supporterà le proprie spese».

(1) - GU C 13, pag. 1.

(2) - GU L 199, pag. 34.

(3) - GU 1985 L 2, pag. 24.

(4) - GU L 224, pag. 10.

(5) - La proposta non è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. V. COM(93) 435 def. del 22 settembre 1993.

(6) - Dalle dichiarazioni concordi delle parti si evince che a partire dalla metà del 1995 era certo che l'opposizione di due Stati membri, Repubblica federale di Germania e Regno Unito, avrebbe impedito l'adozione della decisione.

(7) - GU 1994 L 369, pag. 1.

(8) - GU L 356, pag. 1.

(9) - Regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio, 13 marzo 1990, n. 610, che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 70, pag. 1).

(10) - GU C 194, pag. 1.

(11) - Gli accordi interistituzionali, come pure le dichiarazioni comuni, assumono innanzitutto un evidente valore interpretativo allorché i loro contenuti vengono codificati, come nel caso di specie, in atti comunitari vincolanti. Inoltre, laddove dall'accordo interistituzionale o dalla dichiarazione comune emerge la volontà delle istituzioni di impegnarsi reciprocamente, si deve ritenere che esso divenga, alla luce del principio di cooperazione anche interistituzionale sancito dall'art. 5 del Trattato, la fonte di un obbligo giuridico, la cui violazione è censurabile di fronte alla Corte: v., in relazione ad un «accomodamento» tra Consiglio e Commissione, la sentenza della Corte 19 marzo 1996, causa C-25/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-1469, punto 49); in precedenza, proprio in relazione alla Dichiarazione comune del 1982, v. sentenza 27 settembre 1988, causa 204/86, Grecia/Consiglio (Racc. pag. 5323). In dottrina, v. M. e D. Waelbroeck, Les «déclarations communes» en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen, in Louis, D. Waelbroeck, Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle, Bruxelles, 1988, pag. 79; Thiaville, Déclarations communes, in Barav, Philip, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Parigi, 1993, pag. 341; Monar, Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and its new Dynamics after Maastricht, in C.M.L. Rev., 1994, pag. 693.

(12) - GU C 331, pag. 1, modificato dalla decisione di adeguamento delle prospettive finanziarie (GU 1994 C 395, pag. 1).

(13) - E' appena il caso di ricordare che l'esigenza di tale duplicità di condizioni per l'esecuzione delle spese è il riflesso, in termini di tecnica di bilancio, di un problema istituzionale di ben più ampio respiro e che si riassume nella tuttora esistente dissociazione tra il ramo dell'autorità di bilancio dotato di una «naturale» vocazione legislativa (il Parlamento) e il potere legislativo comunitario tuttora accentrato nel Consiglio, almeno laddove la base giuridica ne richiede la deliberazione all'unanimità. V. sull'inevitabilmente diversa posizione delle istituzioni in argomento Ehlermann, Minch, Conflicts between Community Institutions within the Budgetary Procedure -

Article 205 of the EEC Treaty, in EuR, 1981, pag. 23; Terrasse, *Le budget de la Communauté européenne*, Parigi, 1991, pag. 72.

(14) - Sentenza 11 luglio 1985, cause riunite 87/77 e 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Salerno e a./Commissione e Consiglio (Racc. pag. 2523, punto 56), in cui la Corte ha così accolto l'argomento del Consiglio secondo cui lo stanziamento nel bilancio delle Comunità costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente perché la spesa venga effettuata.

(15) - Sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento (Racc. pag. 1339, punto 28). La distinzione tra potere normativo e potere di bilancio, che rispondono a diverse condizioni di esercizio, riflettendo quindi diverse dinamiche istituzionali, è affermata anche nella sentenza 30 maggio 1989, causa 242/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1425, punto 18).

(16) - Causa 16/88, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3457). La Commissione chiedeva alla Corte di annullare la norma del regolamento (CEE) del Consiglio 19 ottobre 1987, n. 3252 (GU L 314, pag. 17), che le conferiva competenze di esecuzione dei programmi comunitari di ricerca da esercitarsi secondo la procedura del comitato di gestione, atteso che quest'ultima consente al Consiglio di sostituire la propria azione a quella della Commissione in caso di parere negativo del comitato.

(17) - Nel caso di specie, la competenza ad adottare le decisioni di merito spettava sempre alla Commissione, ma in virtù della delega ad essa attribuita dal Consiglio ai sensi dell'art. 145. Ne derivava, pertanto, la legittimità della procedura del comitato di gestione.

(18) - Sotto questo profilo la sentenza è stata infatti censurata in dottrina: v. il commento di Blumann, in RTDE, 1990, pag. 173, e le conclusioni dell'avvocato generale Darmon presentate il 30 giugno 1989, in cui si sottolineava come nella maggioranza degli Stati membri l'impegno della spesa va al di là di un aspetto strettamente finanziario o contabile e include le decisioni di merito (Racc. 1989, pag. 3465, punto 37).

(19) - E' appena il caso di evidenziare che tale principio non è contraddetto dalla censura che ritengo di dover rivolgere alla sentenza. Infatti, laddove vi è un provvedimento individuale della Commissione che dispone la spesa, l'atto di base, vale a dire il fondamento legale della medesima, risiede nell'atto normativo di cui quel provvedimento rappresenta l'attuazione.

(20) - La formulazione del regolamento differisce da quella della dichiarazione comune sotto un duplice profilo. In primo luogo, invece di un «regolamento» di base, la norma richiede un «atto» di base; in secondo luogo, il requisito è imposto per ogni azione comunitaria significativa, non soltanto per le nuove azioni comunitarie significative. Si tratta, peraltro, di innovazioni non particolarmente rilevanti: la prima implica, com'era ovvio, l'idoneità di qualsiasi atto normativo (ad es. una decisione rivolta a tutti gli Stati membri) a costituire base legale della spesa; il significato della seconda non è chiaro, verosimilmente il venir meno dell'aggettivo si spiega semplicemente con la sua inutilità.

(21) - Il testo della dichiarazione è riprodotto, come allegato 2, alla Comunicazione della Commissione all'autorità di bilancio sulle basi giuridiche e sugli importi massimali del 6 luglio 1994 [SEC(94) 1106 def.]. V. anche il richiamo alla dichiarazione, a chiarimento della nozione di azione comunitaria non significativa deducibile dalla dichiarazione comune del 1982, in Strasser, *Les finances de l'Europe*, Parigi, 1990, pag. 131.

(22) - In questo senso Strasser, *Les finances de l'Europe* (citato alla nota precedente), pag. 131.

(23) - V. supra, nota 21.

(24) - Ulteriormente suddivisi tra stanziamenti per i quali una base giuridica è proposta ma non adottata e quelli per i quali la Commissione è disposta a proporre una base giuridica prima del 30 maggio 1995.

(25) - Infatti, la Commissione aveva presentato la propria proposta di programma «Povertà 4» in data 22 settembre 1993 (v. nota 5).

(26) - Lo stesso dicasi per le affermazioni fatte oralmente all'udienza dall'agente della Commissione, il quale ha dichiarato che, una volta appreso che difficilmente il Consiglio avrebbe consentito l'avvio di azioni significative sulla base del bilancio 1995, la Commissione ha tentato, nella fase esecutiva, di trasformare i progetti in spese non significative.

(27) - Il Regno Unito non ha peraltro formulato una precisa richiesta istruttoria ai sensi dell'art. 45 del regolamento di procedura.

(28) - Citata alla nota 4.

(29) - Alcuni, peraltro, sono di importo più elevato. In particolare, uno dei contratti prodotti prevede un finanziamento di circa 130 000 ECU.

(30) - V. GU 1996 C 17, pag. 27.

(31) - Solo incidentalmente, si fa rilevare che tale soluzione conferma la valutazione prima facie compiuta con ordinanza del Presidente della Corte 24 settembre 1996, cause riunite C-239/96 R e C-240/96 R, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-4475), che, nel valutare il fumus della domanda di annullamento della circolare della Commissione che invitava a presentare domande per il finanziamento di azioni di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, ha ritenuto non pienamente convincenti gli argomenti della Commissione circa la breve durata e il carattere dimostrativo ed innovativo dei progetti da finanziare.

(32) - Secondo una formulazione ormai consolidata del fondamento dell'obbligo di motivazione: sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe (Racc. pag. 1833, punto 25).

(33) - E' appena il caso di ricordare che la Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 174 del Trattato, che pure menziona solo il regolamento, è applicabile anche alle direttive; e ciò per evitare il prodursi di un pregiudizio in capo a beneficiari di un diritto derivante dal Trattato ed anche in considerazione del fatto che il contenuto

sostanziale dell'atto non era posto in discussione (sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4193). Ritengo che considerazioni sostanzialmente analoghe possano giustificare l'applicazione dell'art. 174 ad una decisione quale quella in discussione nel presente procedimento.