

zioni del trattato, come stabilisce l'art. 203, n. 10.

2. Dato che, benché la Commissione, il Consiglio e il Parlamento concordassero nel ritenere che il tasso massimo di aumento delle spese non obbligatorie stabilito dalla Commissione a norma dell'art. 203, n. 9, del trattato CEE era insufficiente per consentire il buon funzionamento delle Comunità durante l'esercizio in esame, il Consiglio e il Parlamento non sono stati in grado di accordarsi su un nuovo tasso massimo, il procedimento di bilancio non può essere considerato terminato, di guisa che la constatazione da parte del presidente del Parlamento dell'approvazione definitiva del bilancio

effettuata in una situazione del genere è viziata d'illegittimità e dev'essere annullata.

3. Qualora l'accertamento da parte della Corte, nel contesto di un procedimento a norma dell'art. 173 del trattato CEE, dell'invalidità del bilancio delle Comunità europee per un determinato esercizio avvenga nel momento in cui una parte rilevante di questo esercizio è già trascorsa, la necessità di garantire la continuità del servizio pubblico europeo nonché gravi motivi di certezza del diritto, analoghi a quelli che sorgono in caso d'annullamento di determinati regolamenti, giustificano il fatto che la Corte eserciti il potere espressamente attribuitole dall'art. 174, 2° comma, del trattato, e precisi gli effetti del bilancio di cui trattasi che vanno considerati definitivi.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
G. FEDERICO MANCINI
del 2 giugno 1986

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. In data 18 dicembre 1985 il presidente del Parlamento constatò l'adozione definitiva del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1986 (GU L 358, pag. 1) e, nel giro dei successivi due mesi, la cancelleria della nostra Corte si vide recapitare ben sei ricorsi miranti all'annullamento di quel suo atto e/o del documento che esso aveva promulgato. A introdurli erano stati in

ordine di tempo il granducato del Lussemburgo (causa 15/86), il regno dei Paesi Bassi (causa 17/86), la Repubblica francese (causa 18/86), la Repubblica federale di Germania (causa 19/86), il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (causa 23/86) e il Consiglio delle Comunità (causa 34/86).

Sottolineando la necessità che la vostra sentenza intervenga anteriormente all'elabora-

zione del progetto di bilancio 1987, il Consiglio chiese peraltro che il suo ricorso, benché giunto alla Corte buon ultimo (11 febbraio 1986), fosse esaminato per primo; due giorni più tardi, con decisione fondata sull'articolo 55, paragrafo 1°, secondo comma, del regolamento di procedura, il presidente della Corte accolse la sua domanda. Stabilito così di dare la precedenza alla causa 34/86, fu respinta una richiesta del Parlamento intesa a prolungare il termine per la presentazione del controricorso. Dal canto suo, il Consiglio rinunziò alla memoria di replica, mentre tre dei cinque stati ricorrenti (Francia, Regno Unito e Repubblica federale) decisero d'intervenire al suo fianco. I primi due presentarono osservazioni scritte e il terzo si limitò a pronunciarsi in udienza (30 aprile 1986).

Queste conclusioni riguardano dunque la controversia tra Consiglio e Parlamento. È utile tuttavia rilevare che gli argomenti sviluppati a sostegno degli altri ricorsi sono, se pure nella naturale diversità dei toni e nella meno comprensibile discordanza delle cifre, largamente coincidenti con quelli di cui tra breve mi occuperò.

2. Come tutti sanno, non è questa la prima volta che il bilancio comunitario è all'origine di un ricorso. Rammento le cause 48/81, Repubblica federale/Commissione, 72/82, Consiglio/Parlamento, 73/82, Consiglio/Commissione: relative, la prima, al bilancio suppletivo n. 2 per il 1980 e a quello del 1981, le altre al bilancio del 1982. Compromessi politici intervenuti a tempo evitarono tuttavia che i rispettivi procedimenti andassero oltre la fase scritta; ond'essi furono cancellati dal ruolo con ordinanze 20 gennaio e 14 luglio 1982. È anche accaduto che un protagonista della procedura di

bilancio abbia minacciato di ricorrere alla Corte per farle sanzionare il comportamento, ritenuto illegittimo, di un'altra istituzione o di uno stato membro. Così — ma è solo uno degli esempi possibili — la Commissione aprì una controversia ex articolo 175 del trattato CEE nei confronti del Consiglio per spingerlo a coprire il fabbisogno della Comunità con le misure finanziarie appropriate e a determinare i prezzi agricoli di riferimento.

V'è di più. La situazione che il Consiglio lamenta è tutto fuorché nuova: come vedremo, anzi, essa si ripresenta da anni — addirittura dal 1975 — e ogni anno con tratti analoghi se non proprio identici. Perché allora la pioggia di ricorsi che ho ricordato all'inizio? In particolare, perché l'attuale risolutezza dei ricorrenti e soprattutto del Consiglio, perché l'intento non più solo di premere o di minacciare, ma di ottenere una sentenza, che questa volta li ha animati? Secondo me, a tali domande è possibile dare due risposte: di ordine giuridico l'una, di natura politica l'altra.

Sul piano giuridico, a trattenere il Consiglio dal chiedervi una pronuncia regolatrice furono in passato due fattori. Il primo — taciuto, ma evidente — era la sua consapevolezza che il meccanismo previsto dal trattato per elaborare e adottare il bilancio fosse di quasi impossibile applicazione; tanto che, proprio per renderlo più scorrevole, esso aveva definito un codice di regole interne e aderito alla dichiarazione interistituzionale del 1982. L'altro fattore era l'incertezza, che per anni dominò chiunque si occupasse di diritto comunitario, sulla vostra competenza a controllare la legalità degli atti del Parlamento in base a ricorsi ex articolo 173. Ebbene, almeno questo secondo fattore è oggi venuto meno. Dopo averlo intaccato con le

decisioni sulla sede e i luoghi di lavoro dell'Assemblea (10 febbraio 1983, causa 230/81 e 10 aprile 1984, causa 108/83, Racc. 1983, pag. 255, e 1984, pag. 1945), la Corte lo ha infatti definitivamente rimosso nella recente sentenza *Les Verts/Parlamento* (23 aprile 1986, causa 294/83, Racc. pag. 1339).

Sul terreno politico i fenomeni che spiegano la passata reticenza e l'odierna durezza del Consiglio hanno per sfondo il ruolo determinante del bilancio nella naturale dialettica tra i due organi rappresentativi della Comunità. A dettare la strategia del Parlamento è la storia delle istituzioni in occidente (chi non ricorda il braccio di ferro fra la camera dei comuni e Giacomo I?) e una previsione elementare: quanto più crescerà il suo peso nella definizione del bilancio, tanto meno resistibili saranno le sue richieste di nuovi poteri e per ciò stesso di maggiore democrazia nel sistema comunitario. Da parte sua il Consiglio fa leva su realtà forse sgradevoli, ma non facilmente contestabili. Le risorse comunitarie — così può ricostruirsi il suo pensiero — saranno anche « proprie » e da questa loro natura qualche politologo potrà dedurre che il bilancio è già orientato in senso federale; ma, salvo i prelievi CECA, a raccoglierte e a metterle a disposizione della Comunità restano pur sempre gli stati. Di fatto, insomma, i veri contribuenti sono loro; è a loro quindi che spetta, mediante l'istituzione da cui sono rappresentati, la maggior quota del potere decisionale sulla misura delle uscite.

Ma — ecco il punto — può una simile pretesa, pur coperta da sapienti maschere concettuali, essere fatta valere in giudizio? E,

anche ammesso che lo possa, non sarebbe il rimedio peggiore del male? V'è qualcosa di più pericoloso che affidare ai giudici la risoluzione dei conflitti costituzionali e così accrescerne il già eccessivo potere? Furono questi, io credo, i dubbi che per anni indussero il Consiglio a non investirvi della sua perenne controversia col Parlamento. Nelle istituzioni non meno che negli individui, tuttavia, uno stato continuo d'attrito e la continua ricerca di compromessi possono ingenerare stanchezza; specie se ad ogni compromesso la posizione dell'avversario si rafforza e se le sue domande, fondate come sono su una prassi sempre più lunga e perciò sempre più « legittima », tendono ad aumentare. Il giudizio intorno al male e al suo rimedio finisce allora per rovesciarsi. Ricorrere ai giudici è, sì, rischioso; ma solo i giudici possono arrestare un processo che vede indebolirsi la posizione del ricorrente in un punto nel quale essa è ancora la più forte. Tanto vale dunque bussare alla porta del pretorio.

3. A mio avviso, i fatti di causa e gli argomenti delle parti corroborano pienamente questa ricostruzione. Prima di esaminarli, tuttavia, è opportuno mettere in luce lo sfondo *lato sensu* normativo della nostra controversia: e ciò significa anzitutto analizzare le fasi in cui si articola la procedura di elaborazione e di approvazione del bilancio alla luce degli articoli 203 (CEE), 78 (CECA) e 177 (Euratom), nei testi che risultano dalle novelle del 22 aprile 1970 e 22 luglio 1975. Queste fasi o tappe sono sette.

Prima fase. Dopo aver consultato il comitato di politica economica ed entro il 1° maggio

di ogni anno, la Commissione indica la percentuale massima di aumento delle spese non obbligatorie (SNO), cioè di quelle che non derivano obbligatoriamente dai trattati o dagli atti emanati a loro norma. Per l'accertamento di tale tasso, l'articolo 203, paragrafo 9, secondo comma, 1°, 2° e 3° trattino, impone di riferirsi a tre dati macroeconomici: a) « l'evoluzione in volume del prodotto nazionale lordo nella Comunità », che dev'essere calcolato con l'indice del PNL in volume, da trasformare successivamente in valore; b) « la variazione media dei bilanci degli stati membri », che va stimata (e si tratta di un indicatore in volume) in base alle spese delle amministrazioni centrali; c) « l'evoluzione del costo della vita durante l'ultimo esercizio », che deve misurarsi con un indicatore suscettibile di trasformare il volume del PNL nel suo valore (così il deflatore del PNL).

Seconda fase. La Commissione adotta, entro il 1° luglio, il progetto preliminare di bilancio, raggruppandovi gli stati di previsione definiti da ogni istituzione e allegandogli un parere che può contenere previsioni divergenti. Entro il 1° settembre, il progetto va trasmesso al Consiglio (articolo 203, paragrafi 2 e 3, comma 1°).

Terza fase. Il Consiglio esamina in prima lettura il progetto preliminare. Con deliberazione a maggioranza qualificata, esso stabilisce il progetto di bilancio ed entro il 5 ottobre lo trasmette al Parlamento (articolo 203, paragrafi 3, 3° comma, 4, 1° comma).

Quarta fase. Il Parlamento esamina in prima lettura il progetto stabilito dal Consiglio. Deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono, esso ha il diritto di « emendarlo » per quanto riguarda le SNO, mentre, deliberando a maggioranza assoluta

dei suffragi espressi, può proporre modificazioni relativamente alle spese obbligatorie (SO). Se nei quarantacinque giorni dalla ricezione del progetto, il Parlamento lo ha approvato o non lo ha emendato e non ha proposto modifiche, il bilancio « è » o « si considera definitivamente adottato ». Ove emendamenti e/o proposte vi siano, il progetto torna al Consiglio (articolo 203, paragrafo 4, commi 3°, 4° e 5°).

Quinta fase. In sede di seconda lettura, il Consiglio dispone di quindici giorni per decidere sugli emendamenti e sulle proposte presentate dall'Assemblea. Esso può modificare i primi deliberando a maggioranza qualificata. Più complessa è la sorte delle seconde. Quelle che non implicano un aumento delle spese si considerano accolte se il Consiglio non le respinge espressamente a maggioranza qualificata. Per quelle che tale aumento comportano vale la regola opposta: esse s'intendono rigettate, se non sono espressamente accolte con lo stesso tipo di maggioranza. Né questo è tutto. Respinta una proposta di modifica, il Consiglio può deliberare, sempre a maggioranza qualificata, il mantenimento dell'importo che figura nel progetto o la fissazione di un nuovo importo.

Se il Consiglio non modifica gli emendamenti e se accoglie le proposte di modifica, il bilancio « si considera definitivamente adottato ». In caso contrario, esso è di nuovo trasmesso al Parlamento (articolo 203, paragrafo 5).

Sesta fase. In seconda lettura, il Parlamento non ha più il potere di modificare le SO. Può invece, entro quindici giorni dalla comunicazione del progetto e deliberando alla maggioranza dei membri e dei tre quinti dei suffragi espressi, emendare o rigettare le modifiche apportate dal Consiglio ai propri

emendamenti. Può inoltre, « per importanti motivi » e a condizioni ancora più rigorose (maggioranza dei deputati e due terzi dei suffragi), respingere il bilancio nel suo insieme e chiedere che gli venga sottoposto un nuovo progetto (articolo 203, paragrafi 6 e 8).

In tema di SNO, dunque, il Parlamento ha l'ultima parola. Sull'esercizio di questa prerogativa pesano però varie remore. Esso va infatti contenuto nei limiti imposti dall'equilibrio tra entrate e spese (articolo 203, paragrafo 10) e può eccedere la percentuale massima di aumento fissata dalla Commissione solo a due condizioni. La prima è nota come « margine di manovra »: se l'aumento delle SNO quale risulta dal progetto stabilito dal Consiglio supera la metà del tasso massimo che indicò inizialmente la Commissione, il Parlamento può, esercitando il proprio potere di emendamento, aumentare ancora l'importo totale delle spese, ma solo nei limiti della metà di quel tasso (articolo 203, paragrafo 9, comma 4°). La seconda condizione è l'« accordo » tra i protagonisti della procedura: se per far fronte ai bisogni della Comunità è necessario superare il tasso massimo, può essere fissata una nuova percentuale, ma solo nel quadro di un'intesa tra il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, e il Parlamento, che delibera a maggioranza dei membri e dei tre quinti dei suffragi espressi (articolo 203, paragrafo 9, comma 5°).

Settima fase. Quando « la procedura è espletata », il presidente del Parlamento « constatata che il bilancio è definitivamente adottato » (articolo 203, paragrafo 7).

4. Come questa rapida esposizione lascia intravedere, l'articolo 203 contiene due gruppi di norme che rispondono ad obiettivi differenti e li perseguono con mezzi non omogenei. I paragrafi da 3 a 7 mirano a organizzare, quanto più razionalmente è possibile, la « navette » tra Consiglio e Parlamento. Il principio a cui si ispirano è l'egualianza delle due istituzioni, che si vedono entrambe attribuire un diritto di « ultima parola » (per le SO il Consiglio, per le SNO il Parlamento), e la tecnica di cui si servono sta nel richiedere maggioranze determinate e nel fissare termini imperativi (decorso un dato numero di giorni e non acquisita una certa maggioranza, il testo sottoposto dalla controparte s'intende accettato). In tutt'altra prospettiva si iscrive il paragrafo 9. Il suo scopo è disciplinare la crescita delle spese comunitarie in rapporto ad una percentuale massima che si impone a tutte le istituzioni e la regola a cui esso si attiene è l'accordo delle parti. In altri termini, oltre quel tasso ci si può spingere solo se i « diarchi » delle finanze comunitarie convengono sull'*an* e sul *quantum* del suo superamento.

Ma non basta. Si dia uno sguardo ai lavori preparatori della novella 22 aprile 1970 e ci si accorgerà che le due categorie di norme hanno anche padri diversi. Così, la « navette » figura nel progetto della Commissione, mentre il paragrafo 9 è frutto di un'iniziativa del Consiglio, decisa durante la sua 102^a sessione (5-7 febbraio 1970). Il comunicato finale di tale riunione (per la quale si veda « Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, Recueil de documents », a cura del Parlamento europeo, giugno 1970, pag. 157) contiene infatti un testo pressoché identico a quello che fu poi

inserito nel trattato. Possiamo dire, dunque, che al fondo dell'articolo 203 si annida, se non proprio un'antinomia, un'irrisolta tensione tra interessi e metodi disparati.

5. Sta qui, a mio parere, la ragione tecnica (o comunque non strettamente politica) degli ostacoli che hanno incontrato i tentativi di applicare il nostro disposto. A questi tentativi sono dedicati i tre paragrafi che seguono; e non dovrebbero essere paragrafi inutili se è vero, come scrisse Oliver W. Holmes, che « a page of history is worth a volume of logic » (N. Y. Trust Co. v. Eisner, 1921, 256 US 345, 349).

Una premessa è peraltro opportuna. Nel superamento del tasso gli autori della prima novella scorgevano un fenomeno a dir poco patologico; tanto che la versione originale del paragrafo 9 (cioè l'articolo 203, paragrafo 8, comma 5° del trattato 22 aprile 1970) lo considerava praticabile unicamente « in casi eccezionali ». Durante il quinquennio successivo, tuttavia, le SNO — che all'inizio consistevano nella sola somma delle spese per il personale e di quelle per il finanziamento delle istituzioni — aumentarono enormemente di volume, passando dal 3 al 15% del bilancio. Questa circostanza, prodotta com'è ovvio dall'attivismo del Parlamento e in particolare dell'esercizio che esso faceva del suo diritto di ultima parola, indusse il legislatore costituzionale a rivedere la concezione a cui ho alluso. Il superamento del tasso, si comprese, sarebbe divenuto fisiologico, un fatto destinato a ripetersi ogni anno; e nella novella del 1975 il riferimento all'eccezionalità del meccanismo inteso a realizzarlo fu soppresso.

Esaminiamo allora la prassi, ormai decennale, a cui ha dato luogo l'applicazione dell'articolo 203, tenendo soprattutto conto delle procedure seguite per ottenere l'accordo tra le due autorità di bilancio e dei disegni — a volte espliciti, a volte inconfessati — che presiedettero alla loro messa in opera. Come ho già rilevato, le parti capirono subito che l'acquisizione di quell'accordo sarebbe stata tutt'altro che agevole e avrebbe reso ancora più conflittuali i loro già ruvidi rapporti. Tra l'altro, v'erano dei dubbi sul momento richiesto per la sua conclusione. Si riteneva infatti in quegli anni che la regola del paragrafo 6, per cui il progetto è o si considera approvato nei quindici giorni successivi al suo ritorno in Parlamento, prevalesse sul principio — la possibilità di aumentare il tasso massimo — sancito dal paragrafo 9. L'accordo sul nuovo tasso, in altre parole, avrebbe dovuto raggiungersi al più tardi entro la scadenza del detto termine.

Ma quando, in concreto? Sul punto le opinioni divergevano. Per alcuni quel momento doveva coincidere con l'inizio della procedura; per altri con la seconda lettura del Consiglio; per altri ancora col termine della sesta fase e, più precisamente, col breve periodo che passa tra l'approvazione del Parlamento in seconda lettura e l'atto presidenziale di constatazione. L'incertezza e il conseguente timore di non pervenire in tempo utile all'accordo erano tali che nel 1974 le parti rinunciarono ad applicare il paragrafo 9. Il Parlamento ritirò gli emendamenti suscettibili di provocare il superamento del tasso massimo e il Consiglio lo « compensò » impegnandosi, in occasione del vertice di Parigi tra i capi di stato e di governo, ad approvare un bilancio suppletivo.

È evidente, tuttavia, che la norma non poteva restare lettera morta. Nel 1975 si esco-

gitò così una soluzione che, pur rendendole un omaggio a fior di labbra, la metteva di fatto in disparte e che, per quanto mi consta, fu seguita anche rispetto ai bilanci successivi o almeno a quelli del 1980 e del 1983. Essa prevedeva, sotto il profilo sostanziale, che l'accordo si formasse non su un nuovo tasso, ma su un aumento complessivo delle SNO e, sul piano procedurale, che il « placet » del Consiglio comparisse nel verbale di una sessione da tener dopo la seconda lettura e subito prima dell'atto presidenziale di constatazione (sembra però che il congegno non abbia sempre funzionato a dovere: Isaac, « La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970 », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1977, pag. 764, afferma ad esempio che nel 1976 il « placet » giunse con qualche ora di ritardo sull'atto del presidente).

Si ottenevano in tal modo due vantaggi; dissimulare o mitigare le diatribe provocate ogni anno dalla classificazione delle spese e dall'uso che il Parlamento faceva del suo margine di manovra; restituire al processo formativo dell'accordo la piena natura politica che, secondo le parti, gli dovrebbe essere propria e che il trattato gli aveva sottratto incanalandolo verso un obiettivo — la definizione del nuovo tasso — tutto sommato secondario. Su quest'ultimo risultato, che è di particolare rilievo, le testimonianze sono numerose. Mi limiterò a citare il signor Cheysson, allora commissario al bilancio, o l'on. Aigner. La « vera e propria discussione del bilancio » instauratasi tra Consiglio e Parlamento — affermò il primo nel dicembre del 1975 — ha « ampiamente oltrepassato il quadro giuridico dell'articolo 203 ». « L'importanza decisiva del dialogo politico » — aggiunse il secondo — ha messo in

ombra le scadenze per la fissazione del nuovo tasso, ond'esse non sono « rispettate né dal Consiglio (...) né dal Parlamento ». E ancora: « Questa procedura schematica di concertazione non funziona. Lo ripeto: l'intero articolo 203, e soprattutto il paragrafo 8 [oggi 9] è semplicemente [inapplicabile] (...) ». Non si sarebbe mai giunti a un risultato se le (...) istituzioni non avessero avuto il coraggio di ignorare la lettera di (...) queste [norme] per incontrarsi in un *gentlemen's agreement*, trovando un compromesso nello spirito delle [norme] stesse » (GU, allegato n. 197, pag. 76 e 52).

6. L'intesa tra gentiluomini, peraltro, doveva essere presentata in modo da apparire compatibile col paragrafo 9; o altrimenti l'omaggio formale a cui ho alluso avrebbe presto dato a vedere di quale fragile stoffa fosse fatto. A quest'esigenza il Consiglio si piegò nel 1976 interpretando l'incontro tra le volontà delle due istituzioni sull'importo globale degli stanziamenti per le SNO come un accordo « implicito » sul nuovo tasso; ma la trovata, in sé abile, finì per costargli cara. Nel 1978, infatti, il Parlamento adottò in prima lettura due emendamenti che portavano la dotazione del Fondo regionale da 620 milioni a 1 miliardo di UCE; e, poiché in seconda lettura il Consiglio non trovò né la maggioranza richiesta per respingerli o modificarli (paragrafo 5), né quella necessaria a fissare la nuova percentuale del tasso massimo (paragrafo 9), essi risultarono accettati. L'Assemblea si limitò a prendere atto della trappola procedurale in cui era caduta la controparte e il suo presidente constatò l'adozione definitiva del bilancio, rilevando che il consenso del Consiglio emergeva « implicitamente » dal mancato rigetto — e perciò dall'accettazione — degli emendamenti parlamentari.

La crisi che seguì, com'è noto, si risolse con l'approvazione di un bilancio rettificativo; ma non fu senza conseguenze sugli avvenimenti posteriori. Penso soprattutto alla lezione, peraltro dimenticata nel quadro dell'attuale controversia, che Consiglio e Commissione trassero dal modo in cui il Parlamento aveva inteso e applicato la tesi dell'accordo implicito. Così, il commissario Tugendhat sostenne con forza la necessità di « due decisioni distinte » (il corsivo è mio) e il presidente Lahnstein precisò che « la procedura di bilancio non è conclusa [né] il presidente del Parlamento (...) può dichiarare il bilancio (...) adottato » fin quando le parti non abbiano « raggiunto un accordo » genuino (GU, allegato n. 237, pag. 45 e 167). Detto altrimenti: l'accordo è e resta implicito, ma — mi si perdoni il bisticcio — deve aver luogo in forma esplicita. Perché il nuovo tasso possa considerarsi fissato, occorre insomma che le due autorità conven-gano *expressis verbis* sull'aumento totale delle SNO.

Da questa generale rivolta, peraltro, il Parlamento non rimase troppo impressionato; e tutto quel che fece fu affinare la strategia, forse un po' sbrigativa, di cui ho appena parlato. Così, in sede di procedura per l'approvazione del bilancio suppletivo 2/1980 (svoltasi in concomitanza con quella relativa al bilancio 1981), esso ricorse al margine di manovra che non aveva utilizzato l'anno precedente; e poiché ancora una volta il Consiglio non reperì la maggioranza necessaria a respingere i suoi emendamenti, questi risultarono accolti. La conseguenza fu che l'aumento delle SNO per il 1980 si ripercosse sulla base di calcolo delle medesime spese per l'esercizio successivo; e gli stanziamenti che ne derivarono in ragione del tasso massimo indicato dalla Commissione eccedettero la misura entro cui il Consiglio avrebbe voluto contenerli.

Aggiungo che la disinvoltura del Parlamento determinò reazioni anche fra gli stati membri. In particolare, Danimarca, Francia e Regno Unito rifiutarono di considerare espletata la procedura e ne dedussero che la Comunità operava in regime di dodicesimi provvisori (articolo 204). Quel che più conta — ed è il primo esempio di una linea che riemergerà fino a ottenere nella nostra controversia una provvisoria legittimazione (*infra*, n. 9) — essi corrisposero le loro quote delle « risorse proprie » sulla base degli stanziamenti approvati dal Consiglio in prima lettura.

Un nuovo successo, dunque; e ora raggiunto restando nell'ambito del margine di manovra. Questa maggior correttezza fu apprezzata ed evitò che si riformasse la coalizione del 1978. Se infatti il Consiglio si dolse — ma tutto sommato blandamente — di uno « sviamento della procedura », la Commissione dichiarò per bocca del presidente Thorn di ritenere il bilancio « legalmente esistente ed efficace ». Dal canto loro, gli stati si divisero. Alcuni (Belgio, Francia, Repubblica federale) applicarono il regime dei dodicesimi — e furono per questo accusati dalla Commissione di violare le norme del trattato — o adirono la Corte (Repubblica federale: causa 48/81), pur chiedendo di rinviare la procedura *sine die*. Altri procedettero ai versamenti sulla scorta del bilancio 1981 e tra questi l'Irlanda, l'Italia, i Paesi Bassi, il Regno Unito senza riserve, la Danimarca e il Lussemburgo con riserve.

Ma quella del 1980 non fu che una schiarita. Nel 1981 si tornò allo scontro frontale e in modi che ricordano sorprendentemente i fatti della nostra causa. In sede di seconda lettura, il Consiglio aumentò gli stanziamenti per le SNO oltre il limite del tasso massimo e propose al Parlamento di definire insieme una nuova percentuale. Il Parlamento respinse l'invito e fece uso di un nuovo espediente: applicò cioè, a prescindere dal superamento del tasso e subito prima che il suo presidente constatasse l'adozione del bilancio, il proprio margine di manovra. Le proteste furono ancora più vibrante che nel 1978 e questa volta non si fermarono al terreno politico. Come ho ricordato *sub* n. 2, infatti, il Consiglio convenne dinanzi a voi: a) il Parlamento, chiedendovi di annullare l'atto di constatazione e il bilancio che vi era allegato (causa 72/82); b) la Commissione, impugnando una misura esecutiva del detto bilancio e domandando un controllo incidentale sulla legittimità di quest'ultimo (causa 73/82).

7. Un ennesimo accomodamento — sappiamo — evitò che le due liti avessero il loro corso naturale. La sua insufficienza, tuttavia, e quella delle nuove letture manipolative della norma che sicuramente lo avrebbero seguito apparve subito manifesta. Dopo tanto sperimentare e combattere, i tempi erano maturi per una soluzione non più destinata a tappar buchi e perciò ad avere vita breve, ma congegnata in termini impegnativi e, per quanto sono le cose umane, permanente. Un tentativo animato da queste ambizioni, del resto, era già stato fatto dal Consiglio dopo lo *choc* del 1978. I problemi che ci affliggono — esso aveva ritenuto — si risolveranno non interpretando o modificando il trattato, ma stabilendo con la massima precisione come debbano applicarsi i cruciali paragrafi 5 e 9; in altri ter-

mini, chiarendo fin dove possa spingersi il voto sugli emendamenti parlamentari e sulla fissazione del nuovo tasso.

Da qui il varo — approvato col solo voto contrario dei Paesi Bassi nella riunione del 22 marzo 1979 — di un « codice » interno che regola il procedimento da seguire in seconda lettura (vedine il testo in Strasser, « Le budget 1979 »: Bilan d'une procédure, Difficultés politiques et juridiques, Perspectives pour une nouvelle année, in *Revue du Marché Commun*, 1979, pag. 251). Il suo scopo precipuo stava nell'evitare che gli emendamenti accettati dal Consiglio fossero incompatibili col tasso massimo a cui esso riteneva di poter giungere e dunque nel comprimerli fino a farli rientrare entro i limiti della percentuale su cui si era formata la maggioranza necessaria all'accordo col Parlamento. Sul piano procedurale, merita di essere segnalata la lettera c), secondo cui « si le taux maximum que le Conseil a retenu dépasse le taux maximum constaté, le Conseil propose à l'Assemblée ce nouveau taux pour amorcer la procédure prévue à l'article 203, paragraphe 9, dernier alinéa ».

Dicevo dell'opposizione olandese. Il governo dell'Aia era infatti tenuto all'osservanza di una mozione approvata il 13 febbraio 1979 dalla seconda camera degli stati generali che lo impegnava a respingere qualsiasi interpretazione dell'articolo 203 unilateralmente decisa dal Consiglio. Nella mozione si sottolineava: a) che ai sensi della detta norma Consiglio e Parlamento sono congiuntamente responsabili per la procedura di bilancio; b) che quella relativa al bilancio deve considerarsi una competenza fondamentale del Parlamento e tanto più di

un Parlamento eletto, come sarebbe avvenuto di lì a poco, in regime di suffragio universale; c) che l'articolo 203 va interpretato di comune accordo tra le due autorità di bilancio.

È possibile e persino probabile che gli argomenti del parlamento olandese cogliessero nel segno. Ma il codice del 22 marzo 1979 aveva un vizio più grave che non fosse la sua incerta legittimità: era, come ho detto, « interno », non vincolava che l'istituzione da cui era stato emanato. Questa debolezza spiega, da un canto, perché esso non riuscì ad impedire le crisi del 1979 e del 1980, dall'altro, perché da tali crisi si uscì col convincimento che la soluzione efficace e durevole a cui ho fatto cenno dovesse avere una base convenzionale. Fu dunque per un risultato di questo genere che ci si cominciò ad impegnare; e lo sforzo ebbe successo. Dopo una rapida, ma non superficiale trattativa, Parlamento, Consiglio e Commissione firmarono il 30 giugno 1982 una « dichiarazione comune concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio » (GU C 194, pag. 1).

Il documento consta: a) di un preambolo; b) di quattro parti, dedicate alla classificazione delle spese, alla classificazione di linee di bilancio nuove o di linee esistenti la cui base giuridica sia stata modificata, alla collaborazione tra le istituzioni nel quadro della procedura di bilancio e ad altre questioni; c) di un allegato che riproduce, distinte in SO e in SNO, le voci di bilancio 1982. Ai fini della nostra causa, particolarmente interessanti appaiono il capo III e i paragrafi 1 e 2 del capo IV.

In tema di cooperazione interistituzionale si stabilisce che « lo scambio di vedute [col] Parlamento riguardante il progetto preliminare (...) della Commissione e previsto prima che il Consiglio elabori il [suo] progetto, deve aver luogo in tempo utile, affinché il Consiglio possa (...) tener conto dei suggerimenti » dell'altra parte. Ben tre paragrafi del capo III sono poi consacrati all'applicazione della norma sul tasso massimo. Quando risulti — essi dispongono — che la procedura può esser condotta a buon fine solo definendo, per l'aumento delle SNO, nuovi tassi applicabili agli stanziamenti di pagamento e/o agli stanziamenti di impegno (i due tassi possono essere fissati a livelli diversi), i presidenti delle tre istituzioni si riuniscono immediatamente. Tenuto conto dei vari punti di vista, essi si adoperano per identificare gli elementi su cui Parlamento e Consiglio possano giungere a un accordo definitivo entro la fine dell'anno. Il rispetto di questa scadenza è infatti essenziale al buon funzionamento della Comunità: le parti s'impegnano dunque a far di tutto per osservarla e, ove non vi riescano, a proseguire i loro sforzi perché il bilancio sia adottato prima del 31 gennaio. L'accordo che Parlamento e Consiglio raggiungono sul nuovo tasso determina il livello delle SNO rispetto a cui il bilancio sarà adottato.

Ancora nel capo III, ma ora al paragrafo 5, è stabilito che i tre presidenti s'incontrino quando sia necessario e su richiesta di uno di loro per valutare i risultati della dichiarazione, esaminare i problemi in sospeso e preparare proposte comuni da sottoporre alle rispettive istituzioni. Infine, i paragrafi 1 e 2 del capo IV, che è dedicato alle « altre questioni », contengono importanti chiarimenti sul margine di manovra del Parla-

mento. Vi si legge che detto margine, la cui entità corrisponde per lo meno alla metà del tasso massimo, si applica a partire dal progetto che il Consiglio ha stabilito in prima lettura e tenendo conto di eventuali lettere di rettifica. Il rispetto del tasso massimo si impone al bilancio di cui si discute e, con esso, ai bilanci rettificativi e/o suppletivi. Fatta salva la fissazione di una nuova percentuale, la parte del tasso massimo che sia rimasta inutilizzata resta disponibile per un eventuale impiego nell'ambito di un progetto di bilancio rettificativo e/o suppletivo.

Si arrivò così alla seconda lettura. Accogliendo una serie di emendamenti parlamentari, il Consiglio restò nei limiti del tasso massimo per quanto riguarda gli stanziamenti di pagamento, ma propose all'Assemblea un aumento pari al 14,9% del tasso applicabile agli stanziamenti per impegni. La divergenza era grave e, nonostante i tentativi diretti a conciliarla, degenerò ben presto in uno strappo. Giunto anch'esso alla seconda lettura e utilizzando il margine di manovra in una misura che il Consiglio stimò « artificialmente gonfiata », il Parlamento ritenne di non dover accordarsi sul nuovo tasso e approvò il bilancio. Il Consiglio protestò ricordando alla controparte di non aver espresso il proprio consenso, ma quella non se ne dette per inteso. Il suo presidente dichiarò di non giudicare che « soient réunies les conditions qui déterminent l'application du paragraphe 9 » e constatò l'adozione del bilancio (20 gennaio 1983).

Al testo così riassunto non sono state risparmiate le critiche; ma, prescindendo dal problema della sua obbligatorietà, a me sembra che esso non le meriti e che per il solo fatto di esistere abbia avuto effetti positivi. Si pensi alle vicende del bilancio 1984. La Commissione aveva constatato un aumento del tasso massimo nella misura dell'11,6%; ma nel progetto preliminare aveva poi indicato la necessità di accrescere le SNO del 34,22% per gli impegni e del 13,81% per i pagamenti rispetto alla base del 1983. Ora, in prima lettura il Consiglio ridusse le SNO a un importo coincidente con la metà del tasso massimo, mentre il Parlamento, ignorando il paragrafo 9 dell'articolo 203, si rifiutò di discutere sulla base di calcolo e sul tasso. In realtà, esso partiva dall'ipotesi che la base non fosse quella del bilancio precedente e che fosse corretto aumentarla, tenendo conto sia dei bilanci suppletivi 1/83 e 2/83, sia — benché fossero state classificate come SO nel documento del 30 giugno 1982 — delle somme iscritte a titolo di compensazione per il Regno Unito e per la Repubblica federale.

Seguirono le consuete polemiche e le non meno abituali reazioni — qui nella forma di riserve sulla legittimità del bilancio — da parte di alcuni stati membri (Francia, Repubblica federale). L'atmosfera, tuttavia, era meno pesante che in altre occasioni. Il 23 gennaio, pur riservando il proprio giudizio sulla classificazione di certe spese, il Consiglio « prendeva atto che gli stanziamenti per l'esercizio 1984 ammontavano a 27 377 288 363 ECU per quelli di pagamento »; e, meno di due mesi dopo, ammetteva che le misure di compensazione a favore del Regno Unito e della Repubblica federale fossero classificate come SNO. Lo

strappo era stato ricucito con una buona volontà che solo la dichiarazione del 30 giugno 1982 aveva reso possibile.

Ma è una costante della storia sulla quale vi ho intrattenuto che le buone volontà durino lo spazio di un mattino. Proprio alla vigilia della procedura di bilancio che sarebbe sboccata nella nostra lite, e cioè il 4 dicembre 1984, il Consiglio adottò una serie di « conclusioni sulle misure necessarie a garantire l'effettiva attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo sulla disciplina di bilancio » (PE, Doc. sed. 1984-1985, doc. 2-1357/84 del 7 gennaio 1985, allegato I). Si tratta in sostanza di una trascrizione del codice interno che abbiamo esaminato sopra, ossia di un documento che, per la sua unilateralità, si era dimostrato nel migliore dei casi inutile e, nel peggiore, atto ad accentuare i timori e i sospetti dell'altra parte; un documento, per di più, che la disciplina del 1982 aveva, col suo innegabile successo, contribuito a mettere in ombra. Perché allora resuscitarlo? Qualcuno vedrà in questa mossa un'esibizione di muscoli. Meno male: io parlerò di un errore di strategia.

8. È così venuto il tempo di riassumere i fatti di causa. Ma, prima di entrare nel vivo, e a scanso degli equivoci cui potrebbe dar luogo la discordanza fra le cifre fornite dalle parti, è opportuno ricordare che, secondo il Consiglio (nota del suo presidente in data 9 luglio 1985), il Parlamento aveva, adottando il bilancio 1985, approvato SNO supplementari per 94,3 milioni di ECU (di seguito: « MECU ») a titolo di stanziamenti d'impegno e per 29,6 MECU a titolo di stanziamenti di pagamento. Ora, durante la procedura relativa al bilancio 1986 e a differenza della Commissione e del Parlamento, il Consiglio ha preso come base di calcolo

per determinare l'applicazione del tasso massimo non l'importo delle SNO definitivamente iscritte nel nuovo bilancio, ma la somma corrispondente al totale meno gli stanziamenti supplementari di cui ho detto. Per parte mia, userò le cifre che figurano nei documenti della Commissione e del Parlamento; nonostante le riserve del Consiglio, infatti, né quest'ultimo né alcuno stato membro vi ha chiesto di accertare gli eventuali atti illegittimi compiuti dal Parlamento nel corso della procedura 1985.

Ciò premesso, passiamo a descrivere i comportamenti delle parti nelle sette fasi in cui l'articolo 203 suddivide la procedura di bilancio.

Prima fase. Con lettera 23 aprile 1985 la Commissione informò l'autorità di bilancio di avere constatato un tasso massimo di aumento delle SNO pari al 7,1% delle stesse spese nel bilancio 1985.

Seconda fase. Il 31 luglio, la Commissione sottopose al Consiglio il progetto preliminare di bilancio, rilevando in primo luogo che esso aveva per presupposti due avvenimenti i cui effetti si sarebbero prodotti il 1° gennaio 1986: la decisione del Consiglio 7 maggio 1985, che aveva elevato ad 1,4% l'aliquota dell'IVA destinata alle risorse proprie, e l'allargamento della Comunità alla Spagna e al Portogallo. Si indicavano poi gli obiettivi perseguiti dall'istituzione per quanto riguarda la Comunità a dieci. A tal fine, preso atto in materia di SNO che il « peso del passato », vale a dire l'insieme degli impegni contratti negli esercizi precedenti, era ormai calcolabile in 10 300 MECU (di cui 8 200 riguardanti i tre fondi

strutturali), si stimava che per onorarlo sarebbe stato necessario stanziare pagamenti nella misura di 4 400 MECU (di cui 4 000 in SNO) e si osservava che ciò avrebbe ulteriormente ridotto il già esiguo margine disponibile per il finanziamento delle nuove politiche comunitarie. Appariva dunque indispensabile frenare l'aumento degli impegni e dei pagamenti in SNO contenendolo per il 1986 entro i limiti dell'aliquota massima; che è appunto il 7,1%.

Questa regola era peraltro soggetta ad eccezioni. Così, per garantire pienamente la copertura del peso del passato rispetto ai fondi strutturali, si sarebbe dovuto ricorrere alle riserve dei capitoli interessati. Del pari, il limite del 7,1% non avrebbe dovuto applicarsi né agli stanziamenti di pagamento per le nuove politiche, né alle riserve identificate (cap. 100) e alla riserva generale (cap. 101). Infine, per quanto riguarda l'incidenza dell'allargamento, si precisava che il progetto « include tutti gli stanziamenti » di cui v'è bisogno perché i nuovi stati membri partecipino « fin dall'inizio a tutte le politiche comunitarie », conformemente alle « procedure di transizione previste dagli accordi di adesione ». Durante il periodo transitorio, Spagna e Portogallo riscuoteranno una somma compensativa che diminuirà in misura proporzionale al loro grado di integrazione nelle politiche comunitarie; per il primo anno, tale compensazione ammonta all'87% dei pagamenti IVA (Progetto preliminare 1986, vol. 7, Commissione, doc. COM(85)175 IT, pag. A/8).

Basandosi sulle SNO della stessa natura iscritte nel bilancio 1985, la Commissione calcolò che l'applicazione del tasso massimo nella misura del 7,1% avrebbe consentito di

aumentare gli stanziamenti per impegni di oltre 588 MECU e quelli per pagamenti di oltre 435 MECU (col sistema di calcolo adottato dal Consiglio questi aumenti si riducono rispettivamente a 582 e 433 MECU). In cifre assolute, le SNO sarebbero salite a circa 8 882 MECU per gli stanziamenti d'impegno e a poco più che 6 568 MECU per quelli di pagamento. I bisogni globali identificati dalla Commissione per le SNO ammontavano tuttavia a oltre 10 546 MECU per impegni e a oltre 9 021 MECU per pagamenti.

Terza fase. Riunitosi l'8 luglio, il Consiglio aveva applicato per la prima volta le « conclusioni » del 4 dicembre 1984, fissando il « quadro di riferimento » relativo alle SNO in 8 782 MECU per pagamenti e in 6 537 MECU per impegni. Dieci giorni più tardi i suoi membri incontrarono una delegazione dell'Assemblea e nella riunione del 17-18 settembre stabilirono il progetto di bilancio. Quest'ultimo contemplava un aumento di 578 MECU, pari al 7,08%, per gli stanziamenti d'impegno e di 430 MECU, pari al 7,04%, per quelli di pagamento. In cifre assolute, gli impegni ammontavano a 8 788 MECU e i pagamenti a 6 533 MECU; rispetto agli stanziamenti globali del progetto preliminare, essi erano stati dunque ridotti di circa il 22%.

Nella motivazione si legge che il Consiglio ha tenuto conto « degli effetti di bilancio risultanti dall'adesione di due nuovi stati membri (...) [e] si è sforzato di far[li] partecipare, sin dal (...) primo anno di adesione, alla maggior parte delle politiche comunitarie ». Esso è comunque « disposto a riconsiderare gli stanziamenti iscritti per il FESR e il FSE nella seconda lettura del progetto (...) e a far sì, in tale occasione, che siano messi a disposizione dei paesi interessati gli importi necessari [ad] adempiere gli impegni

derivanti dai negoziati di adesione nei confronti [della Spagna e del Portogallo] tenendo conto della reiscrizione degli stanziamenti di impegno (...) e di pagamento inseriti nel bilancio del 1985 a vantaggio dei dieci ».

Nei propri lavori — continua la motivazione — il Consiglio ha preso altresì in esame il « complesso » problema del peso del passato e si è detto convinto che la sua soluzione dovrà venir trovata « insieme » dai due rami dell'autorità di bilancio ed essere tale da « abbracciare più esercizi ». Esso ha perciò conferito alla presidenza un mandato esplorativo « affinché approfondisca il problema con la Commissione, conoscendo [già] il punto di vista [del Parlamento], e [tracci] le grandi linee di una soluzione » (Progetto di bilancio per l'esercizio 1986 stabilito dal Consiglio il 17-18 settembre 1985 a Lussemburgo, vol. 7, Motivazione del Consiglio, doc. 9336/85 (Budget 12), pag. 9 e 10).

Quarta fase. Accingendosi ad esaminare in prima lettura il progetto stabilito dal Consiglio, il Parlamento era consapevole dei limiti posti alla sua iniziativa, ma anche delle responsabilità che avrebbe dovuto assumersi. Secondo i calcoli della Commissione, infatti, il margine di manovra (cioè l'aumento possibile delle SNO rispetto al progetto del Consiglio) ammontava a 294 MECU per gli impegni e a 217 MECU per i pagamenti; onde, a prescindere dalla possibilità di superare il tasso massimo, le SNO avrebbero potuto esser accresciute solo di 882 e rispettivamente di 652 MECU. Per altro verso, da una nota che la direzione generale dei bilanci aveva redatto il 16 ottobre 1985 emergevano prospettive inquietanti. « Il resutte du tableau — vi si poteva leggere — que les crédits du projet (...) ne permettent même

pas d'assurer les besoins necessaires pour la poursuite des politiques existantes (y compris le poids du passé normal) et le lancement des nouvelles actions et que, par conséquent, le poids du passé excessif et les dépenses relatives à l'élargissement ne sont pas couverts ».

La discussione del progetto ebbe luogo in seduta plenaria il 9 ottobre e l'11-12 novembre alla presenza del presidente del Consiglio Juncker e del commissario Christophersen. Per la luce che getta sugli argomenti delle parti è opportuno riassumerla con qualche ampiezza.

Illustrando la filosofia del documento elaborato dalla propria istituzione, il signor Juncker rilevò anzitutto il suo carattere ancora imperfetto almeno per quanto concerne la componente "adesione" e la consapevolezza del Consiglio « di aver compiuto solo un primo passo ». Egli difese peraltro con energia la decisione di assegnare ai due grandi Fondi strutturali tutto quel che rientrava nel limite del 7,1%. « Non è illegale — disse — rispettare il tasso massimo nel corso della presente fase della procedura (...). Non è illegale [che] il presidente del Consiglio [constati] nella sua istituzione [l'assenza] di una maggioranza qualificata per [la fissazione di] un nuovo tasso. Non è illegale che il Consiglio indichi l'orientamento [a cui intende ispirarsi] nella seconda lettura » (GU, allegato n. 2-330, pag. 132).

Di tutt'altro tenore fu l'intervento del commissario Christophersen. « Le scelte del Consiglio — egli dichiarò — lasciano irrisolti due grossi problemi: come finanziare l'allargamento e come riassorbire il peso del passato. Il trattato d'adesione ci obbliga ad

onorare gli impegni economici che abbiamo assunto. Ebbene, riducendo di oltre 700 MECU le somme previste dalla Commissione, il Consiglio ha "ignorato" tali impegni; e v'è solo da sperare che esso sia sincero quando si dice disposto a rimuovere in seconda lettura questa "ingiustizia" nei confronti dei due nuovi stati. Per quanto poi riguarda il peso del passato, il livello a cui il progetto fissa gli stanziamenti di pagamento rischia d'incidere in modo drastico sull'attività dei fondi strutturali. Se quelle cifre fossero approvate, ad esempio, "il Fondo sociale dovrebbe quasi smettere di funzionare prima della metà del 1986" (GU, allegato n. 2-330, pag. 134).

Censure non meno aspre vennero dai banchi dei deputati: alcune di carattere metodologico (stabilendo un progetto « corredato da intenzioni » da realizzarsi in seconda lettura — si disse — il Consiglio ha tentato di « vanificare la prima lettura del Parlamento »: on. li Fich e von der Vring, GU, allegato n. 2-330, pag. 136 e 2-332, pag. 26), altre riguardanti i temi toccati da Christophersen. Il disposto sul tasso massimo — affermò in particolare l'on. Fich — si applica a cospetto « di situazioni equiparabili » e tali non sono le nostre nel momento in cui passiamo « da dieci a dodici paesi! (...). Basti pensare che le cifre relative al PNL della Comunità aumenteranno di circa il 9%, a cui bisogna aggiungere l'inflazione (...). Soltanto per mantenere il livello attuale sarà [quindi] necessario un aumento [del] 16%, [cioè] un tasso (...) che va ben al di là di quello a cui si perviene [con] un calcolo puramente matematico (...) in applicazione dell'articolo 203 » (GU, allegato n. 2-330, pag. 137 e 138). Gli impegni del passato — aggiunse l'on. Christodoulou — sono da considerare « spese straordinarie (...) fuori limite mas-

simo, in quanto non hanno alcuna relazione con gli aumenti correnti e con i normali aumenti periodici del tetto, previsti dall'articolo 203 » (GU, allegato n. 2-332, pag. 11 e 40).

Nella seduta del 14 novembre si giunse ai voti che videro le SNO lievitare di 1 764 MECU per gli impegni e di 1 784 MECU per i pagamenti. In cifre assolute, esse salivano a 10 185 e a 8 132 MECU, così restando di circa il 6,3% inferiori a quelle che figurano nel progetto preliminare, mentre il loro tasso d'aumento rispetto alla base del 1985 risultava pari a 35,6% (impegni) e a 27,1% (pagamenti). A chiosa dei propri emendamenti, l'Assemblea approvò una risoluzione ricca di spunti critici nei confronti del Consiglio. Vi si deplorava in particolare che, applicando « le sue regole interne », quest'ultimo avesse « non completato la sua prima lettura », presentato al Parlamento « un progetto troncato » e « agito in violazione (...) del trattato ». Vi si dichiarava altresì inaccettabile che, contrariamente al disposto dell'articolo 199 e alle norme sui fondi strutturali, « il Consiglio non [avesse] iscritto tutte le spese nel bilancio » né « tenuto (...) conto (...) delle spese necessarie [alla] Comunità ampliata e degli stanziamenti per far fronte ai pagamenti già scaduti derivanti da obblighi contrattuali » (paragrafi 10 e 11).

Quinta fase. In seconda lettura (26 e 27 novembre), il Consiglio decise stanziamenti supplementari per l'allargamento eguali a 500 MECU in impegni e a 321 MECU in

pagamenti; chiese inoltre alla Commissione di presentare nel 1986 un bilancio rettificativo per l'attuazione degli scopi che si era prefissa quando propose, nel progetto preliminare, una riserva di 250 MECU in SO. A titolo di costo del passato, l'istituzione fissò poi un importo di 400 MECU, dei quali 196 per il FESR e 204 MECU per il Fondo sociale. Deliberando l'iscrizione di queste somme, essa si dichiarò favorevole a scaglionare il riassorbimento del peso del passato nel corso dei prossimi esercizi; affermò tuttavia che il periodo da prevedere a tal fine « è più lungo di quello prospettato dalla Commissione » e invitò quest'ultima a « far uso (...) della massima flessibilità per assicurare il buon funzionamento » dei fondi strutturali.

Nel valutare gli emendamenti dell'Assemblea, il Consiglio si attenne a un criterio preciso: stabili cioè che, essendo entrambe le parti tenute ad assumere le stesse responsabilità, una quota delle spese per l'allargamento e per la liquidazione del peso del passato gravasse sul margine di manovra parlamentare. Ne venne che gli emendamenti furono accolti per 121,9 MECU in impegni e 100 MECU in pagamenti (Progetto di bilancio per l'esercizio 1986 emendato e corredato di proposte di modifica, Introduzione, doc. n. 1, 10773/85; Budget 14). In cifre assolute, l'importo delle SNO risultante da queste decisioni ammontava rispettivamente a 9 278 MECU e a 7 254 MECU: era perciò inferiore del 20% alla somma corrispondente nel progetto preliminare della Commissione.

Ebbe così termine una tappa della procedura che avrebbe pesato in modo determinante

sul negoziato finale tra le due autorità. In conformità ai suoi risultati e con lettera del 29 novembre, il Consiglio propose al Parlamento di fissare per le SNO 1986 i seguenti tassi massimi di aumento rispetto alla base del 1985: 20,5% per gli stanziamenti di pagamento e 14,63% per quelli di impegno.

Sesta fase. Alla sua seconda lettura il Parlamento dedicò le sedute del 10 e del 12 dicembre. Il primo discorso fu ancora tenuto dal presidente Juncker e, com'è ovvio, ebbe i toni di un'arringa. Che questa volta — egli disse — non ci si accusi di errori: il Consiglio ha rispettato gli impegni presi in tema di ampliamento, addirittura obbligandosi a esaminare un progetto di bilancio supplementivo, e ha iscritto tutti gli stanziamenti chiesti dalla Commissione per i Fondi sociale e regionale. È incontestabile — rispose il commissario Christophersen — che la perorazione di Juncker colga almeno in parte nel segno. Distaccandosi dalla filosofia che lo aveva guidato in prima lettura, il Consiglio ha effettivamente compiuto « un passo nella direzione giusta, soprattutto in [rapporto] all'ampliamento ». Le spese per esso previste sono infatti in larga misura coperte dagli stanziamenti decisi nel corso della seconda lettura (GU, allegato n. 2-333, pag. 30).

Con tutto ciò — aggiunse il vicepresidente della Commissione — il testo rinviato al Parlamento non ci appaga. Pur riconoscendo per la prima volta l'esistenza di un problema del peso del passato, il Consiglio è infatti lungi dall'averlo risolto. Per la copertura di quel costo « manca (...) ancora un importo pari a circa 900 MECU. In compenso, il Consiglio [ci dà] una dichiara-

zione », tra l'altro assai discutibile perché i « margini ridottissimi » offerti dalla disciplina del Fondo sociale difficilmente consentiranno la « flessibile » gestione a cui ci si invita. La Commissione conta dunque sul Parlamento: tocca ad esso compiere lo « sforzo » di cui v'è bisogno « per pervenire a un bilancio migliore e più chiaro di quello [che ha] elaborato [il] Consiglio (...) » (GU, allegato n. 2-333, pag. 45).

Della discussione parlamentare che seguì non mette conto occuparsi, tanto fu scarna e ripetitiva. Il tempo dei discorsi, del resto, era finito e cominciava quello, ben più appassionante, della trattativa sull'aumento del tasso massimo. Essa si svolse in una sola, convulsa giornata: l'11 dicembre. La prima mossa fu del Parlamento che propose di integrare gli stanziamenti stabiliti nella seconda lettura del Consiglio con un importo di 569 MECU per SNO; ma quest'offerta venne respinta. Il Consiglio chiese invece al suo presidente di negoziare a titolo personale con la controparte, peraltro imponendogli di rimanere nel margine di manovra previsto dal paragrafo 9, comma 4°. Convinto di non poter offrire al Parlamento « ciò che gli spetta di diritto », Juncker rifiutò il mandato. La condizione fu allora rimossa. Ai rappresentanti dell'Assemblea, che avrebbero dovuto esser muniti di un mandato a concludere, Juncker era libero di controproporre quanto avesse ritenuto opportuno. Il Consiglio avrebbe poi valutato la loro risposta.

Le cifre presentate da Juncker sono note: agli stanziamenti stabiliti dal Consiglio sa-

rebbero stati aggiunti 242 MECU, compreso il margine di manovra, per i pagamenti e 196 MECU per gli impegni, con un aumento del tasso massimo pari rispettivamente a 24,46% e a 17,02%. Si trattava di un passo avanti: che tuttavia non piacque né al Parlamento né al Consiglio. Quest'ultimo decise anzi che, in caso di insuccesso della trattativa, la sua proposta sarebbe tornata al tetto — 20,5% — definito in seconda lettura. La situazione era assai poco incoraggiante; Juncker però tenne duro e nel corso della notte ottenne per la sua linea il voto di nove governi su dieci. Accogliendo una richiesta dei parlamentari, il Consiglio approvò anche una dichiarazione congiunta in cui le due autorità s'impegnavano a garantire « le risorse (...) necessarie affinché i fondi strutturali possano funzionare normalmente (...) nel 1986 »; ma, quasi a bilanciare questa concessione, ribadì poi le proprie tesi in tema di peso del passato proponendo all'Assemblea di liquidarne gli effetti sul volume delle SNO per gli esercizi futuri (GU, allegato n. 2-333, pag. 264).

A questo punto gli avvenimenti precipitarono. Il Parlamento decise di rilanciare la posta e il 12 dicembre adottò una risoluzione il cui passo più importante può così riassumersi: le spese eccezionali a cui la Comunità dovrà far fronte nel 1986 per onorare gli impegni connessi all'allargamento e per provvedere al peso del passato « non hanno equivalenti dello stesso tipo nel bilancio 1985 »; se ne deduce che « esse non rientrano nelle disposizioni del trattato » relative al tasso massimo di aumento delle SNO e per ciò stesso che « la procedura prevista dall'articolo 203, paragrafo 9, non è applicabile nella fattispecie ». Il Parlamento ha dunque il diritto-dovere di emendare nuovamente il progetto.

Alle parole seguirono i fatti. Gli emendamenti furono votati e le SNO aumentarono di 492 MECU (19,53%) per gli stanziamenti d'impegno e di 563 MECU (29,73%) per gli stanziamenti di pagamento. Venutone a conoscenza, il presidente Juncker fece la seguente dichiarazione: « Prendo atto del voto del Parlamento che non ha fatto sue le proposte da me avanzate a nome del Consiglio. La proposta (...) non era condizionale (*sic*). Di conseguenza, il Consiglio ritorna alla posizione assunta in sede di seconda lettura il 26 e 27 novembre. A questo punto mi limito a riservare al Consiglio tutti i diritti che gli derivano (...) dalle disposizioni dei trattati » (GU, allegato n. 2-333, pag. 269).

Settima fase. In data 18 dicembre e a norma dell'articolo 203, paragrafo 7, il presidente del Parlamento constatò che la procedura di bilancio per l'esercizio 1986 era espletata e che il bilancio generale era definitivamente adottato. Di ciò egli informò il Consiglio con lettera inviata il 19 dicembre e pervenuta al destinatario quattro giorni più tardi.

9. Come ho detto *sub* n. 1, la Corte ha deciso di anticipare l'esame del ricorso 34/86, congelando gli analoghi atti, pur giunti in precedenza, di cinque stati membri. Conviene ora ricordare che il 28 gennaio 1986 (causa 23/86 R) il Regno Unito presentò un'istanza a norma degli articoli 185 e 186 del trattato, iscritta a ruolo il successivo 13 febbraio. Essa era intesa ad ottenere, prima della vostra pronuncia nel giudizio principale, un provvedimento provvisorio che autorizzasse il governo di Londra a pagare per il bilancio 1986, come risorse proprie di origine IVA, somme non superiori a quelle risultanti dalla seconda lettura del Consiglio.

Secondo l'istante, infatti, l'aumento delle SNO a cui dette luogo l'ultima lettura del Parlamento, avrebbe potuto indurre la Commissione, quale organo che esegue il bilancio, a chiedere agli stati membri contributi più elevati delle somme che la Comunità ha diritto di esigere.

Con ordinanza 17 marzo 1986, il presidente della Corte, statuendo in via provvisoria, ha così provveduto: « fino al 10 luglio 1986 o fino alla data in cui la Corte emetterà la sua sentenza nella causa 34/86 (...), qualora detta data sia anteriore al 10 luglio (...), la Commissione darà attuazione al bilancio (...) 1986, per quanto riguarda sia gli stanziamenti di pagamento sia gli stanziamenti d'impegno, in base al progetto di bilancio stabilito in seconda lettura dal Consiglio il 27 novembre 1985, con riserva degli emendamenti adottati dal Parlamento il 12 dicembre 1985, che non hanno avuto l'effetto di aumentare le spese non obbligatorie ».

10. Il ricorrente vi chiede: a) di annullare il bilancio 1986 nella misura in cui, a seguito degli emendamenti adottati in seconda lettura dal Parlamento, gli stanziamenti d'impegno e di pagamento relativi alle SNO superano rispettivamente di 293 828 185 ECU e di 527 383 692 ECU, o degli importi che la Corte vorrà stabilire, il nuovo tasso di aumento proposto dal Consiglio; b) di annullare lo stesso bilancio nella misura in cui il Parlamento ha modificato, in seconda lettura, talune linee che costituiscono SO (cfr. allegato XVIII del ricorso); c) di dichiarare che, constatando l'adozione definitiva del bilancio, il presidente del Parlamento ha violato gli articoli 78, paragrafi 7 e 9, CECA, 203, paragrafi 7 e 9, CEE, e 177, paragrafi 7 e 9, CEEA; d) in subordine, di

annullare integralmente il bilancio 1986 e, per conseguenza, di annullare l'atto del presidente del Parlamento indicando quali effetti del bilancio debbano considerarsi definitivi.

A giustificazione delle domande *sub a)* e *b)* — annullamento parziale del bilancio — il Consiglio dichiara di aver avuto riguardo alle esigenze di buon funzionamento della Comunità, in un esercizio caratterizzato dall'adesione di due nuovi stati.

11. L'esame dei problemi così posti ci occuperà a lungo. Ad esso, tuttavia, va fatto precedere quello degli argomenti che, pur non sollevando una formale eccezione, l'Assemblea ha avanzato per sostenere l'irricevibilità del ricorso introdotto dal Consiglio. I motivi che li sorreggono attengono: a) alle regole del trattato in tema di competenza della Corte nel ricorso per annullamento; b) alle norme che governano la procedura di bilancio; c) agli effetti che una pronuncia di annullamento produrrebbe nella materia *de qua*.

Sotto il primo profilo si rileva che gli articoli 173 CEE e 146 CEEA non contemplano un controllo di legittimità sugli atti del Parlamento. Né sarebbe corretto interpretarli estensivamente se è vero che una proposta della Commissione, appunto intesa ad investire il Parlamento delle legittimazioni attiva e passiva, non è stata accolta dalla conferenza dei rappresentanti degli stati membri svoltasi a Lussemburgo nel dicembre 1985 e non figura dunque tra le integrazioni che l'Atto unico europeo apporta ai trattati isti-

tutivi. In ogni caso — e così passo al secondo profilo — l'esame delle norme che disciplinano il procedimento mediante cui il bilancio è elaborato, approvato e adottato, induce a concludere che: 1) l'atto presidenziale di constatazione non è passibile di autonoma impugnativa; 2) il bilancio non può essere considerato atto di « una » istituzione.

Ritenere annullabile l'atto del presidente, infatti, suppone che esso abbia natura costitutiva, che cioè trasformi il progetto in bilancio; e così non è, a meno di supporre ancora che il presidente sia esso stesso, al pari del Consiglio e del Parlamento, ma distinto dall'uno e dall'altro, autorità di bilancio. Quell'atto — che, del resto, interviene quando il bilancio è stato adottato (articolo 203, paragrafi 5 e 6) — è dunque dichiarativo e, come tale, non può essere autonomamente impugnato. Quanto poi al bilancio in sé e per sé, tutti sanno che si tratta di un documento prodotto insieme dal Consiglio e dall'Assemblea. Il suo carattere di atto comune risulta d'altronde con chiarezza dalle norme relative alle modalità di approvazione; e che un atto comune non sia soggetto a controllo dimostra l'articolo 176, per cui l'obbligo di prendere i provvedimenti resi necessari dall'esecuzione della sentenza di annullamento incombe sull'istituzione (al singolare) da cui emana l'atto annullato.

Il terzo argomento, come ho detto, fa leva sull'incongruità degli effetti che scaturirebbero dalla sentenza richiestavi. Delle due l'una, infatti: se tale sentenza annullasse l'intero bilancio, il Parlamento potrebbe eseguirla solo col concorso del Consiglio, così contravvenendo al disposto dell'appena citato articolo 176; se per contro lo annullasse parzialmente, essa finirebbe con l'attribuire

efficacia vincolante a un atto preparatorio, com'è certo il progetto che il Consiglio approva in seconda lettura.

Questi profili d'irricevibilità — conclude il Parlamento — non implicano comunque che il bilancio comunitario sia sottratto al controllo della Corte. Assoggettarvelo è possibile, ma utilizzando congegni processuali diversi. Niente vieta, in particolare, che la Corte conosca di un ricorso col quale si impugni una misura esecutiva della Commissione e contemporaneamente si chieda, in base all'articolo 184, una pronuncia incidentale sulla validità del bilancio. Tra l'altro, fu proprio questa la via che il Consiglio seguì nel quadro della poi abbandonata causa 73/82 (vedasi *supra*, n. 6, in fine).

12. Con un'eccezione che rileverò esaminando la domanda principale del Consiglio, gli argomenti così riassunti non possono venir accolti. Il secondo, ad esempio, confonde due concetti diversi come sono quelli di procedimento e di atto. Che il bilancio sia adottato all'esito di un procedimento comune (o, meglio, complesso) nessuno contesta; ma — ecco il punto — esso non costituisce un atto di cui ci si possa chiedere se sia o non sia valido. Giuridicamente, il bilancio non è che « un *compte* ou plus exactement un *ensemble de comptes* » (Gaudemet e Molinier, *Finances publiques*, IV edizione, Paris, 1983, pag. 250); se si preferisce, un documento contabile che contiene due prospetti relativi alle entrate da realizzare e alle spese da erogare in un certo periodo di tempo (Buscema, « Bilancio dello stato », in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1959, pag. 378; Duverger, *Finances publiques*, VIII

edizione, Paris, 1975, pag. 213). Esso è allegato all'atto con cui lo si promulga; e non v'è alcun dubbio che, nell'ordinamento comunitario, quest'ultimo sia da imputare alla sola Assemblée o, più specificamente, al suo presidente.

Aggiungo che, come prova la *Entstehungsgeschichte* dell'articolo 203, paragrafo 7, tale dato è ben lungi dall'aver un valore puramente formale. Quando infatti cessò il monopolio del Consiglio sull'autorizzazione delle entrate e delle spese, il diritto di constatare l'adozione del bilancio fu lasciato al suo presidente, quasi a mettere in evidenza che *dominus* della procedura restava pur sempre l'organo rappresentativo degli stati. Il trasferimento di quel diritto al presidente del Parlamento, avvenuto con la novella del 1975, ebbe dunque un significato preciso: intese cioè marcare in modo solenne la definitiva consacrazione del Parlamento come autorità finanziaria *pleno iure*.

Chiarito questo punto, gli altri — la natura dell'atto di cui è autore il presidente e la sua controllabilità in sede giurisdizionale — non pongono problemi troppo difficili. Il primo postula che si faccia luce sul potere di adottare il bilancio. Se esso deve considerarsi autorizzatorio — e in quanto alternativo al potere di rigetto non vedo come tale qualità gli possa essere negata —, il provvedimento presidenziale ha necessariamente natura costitutiva; vale a dire individua e rende riconoscibile il bilancio munendolo di caratteristiche tipiche e immodificabili o, con parole più dirette, gli conferisce l'attitudine a dispiegare effetti giuridici esterni. Né tragga in inganno l'uso del verbo « constatare » che a suo riguardo fa il trattato. Il presidente —

statuisce l'articolo 203, paragrafo 7 — « constata che il bilancio è definitivamente adottato », cioè che le due autorità hanno messo a punto quel *compte* o documento, per sé giuridicamente sterile, di cui ora dicevo. Niente di meno, ma anche niente di più.

Per quanto poi concerne la seconda questione, non v'è che da riferirsi alla vostra giurisprudenza. Che gli atti del Parlamento, almeno quando riguardino i trattati « in modo simultaneo e indivisibile », possano esser impugnati a stregua dell'articolo 38 CECA, sapevamo già dalla decisione sulla sede dell'Assemblea; ma oggi, e cioè dopo la pronuncia della sentenza *Les Verts*, sappiamo che lo stesso risultato può ottenersi alle ben più liberali condizioni dell'articolo 173 CEE.

Si dirà che neppure questa fondamentale acquisizione è sufficiente a garantire la ricevibilità del nostro ricorso. Nella sentenza « *Les Verts* », infatti, avete affermato che suscettibili d'impugnativa sono solo « *les actes du Parlement (...) destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers* » (punto 25); e la formula di cui vi siete serviti per distinguere tra il vostro controllo e quello della Corte dei conti (punto 28) potrebbe far pensare che capace di produrre i detti effetti sia, a vostro avviso, non il provvedimento con cui si promulga il bilancio, ma « *l'acte de droit dérivé dont découle [la] dépense* », cioè la misura che dà esecuzione ad una posta. Io dubito, tuttavia, che questa lettura minimalista della sentenza sia corretta; e in ogni caso credo che, una volta promulgato, il bilancio sia creativo di diritti e di obblighi non meno e spesso più importanti di quelli a cui dà vita gran parte della

legislazione comunitaria. Si pensi solo, per menzionare il più importante di tali effetti, all'imperativa determinazione del tasso in base al quale gli stati membri corrispondono le risorse proprie di origine IVA.

Per concludere sugli aspetti processuali della lite, tengo a sottolineare che l'impugnabilità ex articolo 173 dell'atto presidenziale non è affatto scalfita dall'esistenza di altre vie di ricorso. In particolare, la via suggerita dal Parlamento è a mio avviso profondamente insoddisfacente: lo è perché obbliga i giustiziabili ad attendere l'emanazione di una misura connessa alle voci contestate o alle somme stabilite nell'inosservanza delle norme che governano la procedura di bilancio; e lo è perché comporta la chiamata in causa di un organo non necessariamente responsabile dell'illegittimità che infirma il bilancio. Il ricorso nei confronti della Commissione mi sembra invece appropriato quando oggetto del contendere sia l'applicazione che essa faccia di un bilancio non affetto da vizi del procedimento.

13. Veniamo al merito. A parere del Consiglio, l'atto presidenziale di constatazione è inficiato da violazione delle forme sostanziali per avere il suo autore considerato la procedura « espletata » ai sensi dell'articolo 203, paragrafo 7. Il vizio che invalida il bilancio è invece la violazione del trattato e in particolare: a) dell'articolo 203, paragrafo 9, per avere il Parlamento unilateralmente aumentato le SNO in misura superiore al tasso risultante dal progetto che il Consiglio approvò nella sua seconda lettura; b) dell'articolo 203, paragrafi 5 e 6, per avere il Parlamento modificato in seconda lettura alcune linee di bilancio che costituiscono SO.

Osservo subito che, al pari degli argomenti proposti dall'Assemblea per sostenere l'irricevibilità del ricorso, le ultime due censure muovono da un'erronea concezione del bilancio come atto autonomamente impugnabile. L'ordine delle fasi in cui si articola la procedura disciplinata dall'articolo 203 impone comunque di esaminarle per prime e di iniziare con quella di cui al punto b). Il ricorrente — dirò allora — non indica tutte le voci di cui il Parlamento avrebbe in modo arbitrario mutato la classificazione, ma solo quelle che comportano un aumento globale degli stanziamenti; in particolare, esso menziona le linee « nuove » e, tra le vecchie, cita le spese degli articoli 450 e 926 che erano state classificate come SO sia in bilanci precedenti, sia nell'allegato alla dichiarazione interistituzionale del 30 giugno 1982.

La censura *sub a)* ha invece per oggetto il mancato accordo tra le due parti in ordine alla fissazione del tasso massimo. La gravità di tale vizio — si osserva — è proporzionata alla straordinaria importanza costituzionale del disposto che impone l'assenso del Consiglio. In materia di SNO, infatti, esso costituisce l'unica, vera garanzia di cui dispongano gli stati: ossia i soggetti sui quali, in un sistema che assicura l'equilibrio tra entrate e uscite mobilitando una percentuale dell'IVA, incombe l'onere di finanziare l'aumento delle spese comunitarie. All'agente del governo francese questi rilievi sono parsi di una « simplicité lumineuse ». Non così al Parlamento; il quale li ha contestati con forza, sostenendo a titolo principale di aver agito nel pieno rispetto delle regole del trattato e, in subordine, di aver assunto la posizione che gli si rimprovera sia « nell'interesse della Comunità », sia perché « costretto » dal comportamento illegittimo

del Consiglio. Esaminiamo i suoi argomenti cominciando con la prima linea difensiva, che è per gran parte dedicata al problema del tasso massimo. Sulla questione concernente la natura delle spese, infatti, il convenuto si cava d'impaccio con poche battute: osserva cioè che la classificazione delle linee non spetta al solo Consiglio e sottopone all'apprezzamento della Corte i motivi che l'hanno persuaso a qualificare come non obbligatorie le linee controverse.

Il tasso, dunque. L'Assemblea ritiene di non essere tenuta a rispettarlo per quanto riguarda gli stanziamenti « ineluttabili »: cioè quelli necessari da un lato, ad onorare gli impegni assunti con Spagna e Portogallo, dall'altro, a riassorbire il peso del passato. Le ragioni che la inducono a tale convincimento sono di due ordini. La prima fu già fatta valere nella risoluzione del 12 dicembre: pur avendo natura di SNO — afferma il convenuto — le dette somme sono prive di equivalenti nel bilancio 1985, tanto è vero che in sede di progetto preliminare la Commissione le escluse dall'applicazione del tasso. Ora, i primi tre paragrafi dell'articolo 203 lasciano intendere che, quando l'accordo si dimostri impossibile, i due rami dell'autorità di bilancio devono osservare il metodo seguito dalla Commissione. È questo, e non altro, che ha fatto il Parlamento.

La seconda ragione attiene al margine di manovra. Il Parlamento — si rileva — ha diritto di farne uso riferendosi al tasso che figura nel progetto stabilito dal Consiglio non in prima, ma in seconda lettura; e, se così stanno le cose, è certo che esso restò nei suoi limiti. Questa tesi — è vero — contrasta con la norma della dichiarazione interistituzionale per cui il margine « si applica a partire dal progetto (...) fissato dal Consiglio

in prima lettura (...)» (capo IV, paragrafo 1). La dichiarazione, tuttavia, non è il van-gelo. Quel che conta è il trattato; e il trattato lascia spazio all'interpretazione di cui si è detto. Il paragrafo 4 dell'articolo 203, infatti, parla di « progetto di bilancio », senza specificare la lettura nel cui quadro il Consiglio lo elabora.

Gli argomenti proposti in subordine poggiano, come ho detto, sull'illegittimità del comportamento tenuto dal Consiglio. L'incompletezza del progetto che esso stabilì in prima lettura e la sua tardiva introduzione degli stanziamenti destinati alle spese « ineluttabili » avrebbero infatti posto in essere uno « sviamento di procedura »; e tale vizio si sarebbe a sua volta ripercosso sui poteri dell'Assemblea così alterando l'equilibrio voluto dal sistema tra i due rami dell'autorità di bilancio. Il Parlamento si duole soprattutto: a) di aver potuto svolgere una prima lettura solo « formale »; b) di aver dovuto utilizzare il proprio margine di manovra per tener conto degli stanziamenti omissi dal Consiglio; c) di essere stato costretto in seconda lettura, e in ossequio al principio dell'articolo 199, a superare il tasso massimo per provvedere al peso del passato.

14. A mio avviso, pronunciandosi sul dibattito che ho così ricapitolato, la Corte può mettere in disparte il problema relativo alla classificazione delle spese e in particolare esimersi dallo stabilire i criteri a cui stregua si deve distinguere tra SO e SNO. In effetti, se a seguito di tale operazione le spese controverse risultassero obbligatorie, e dunque soggette all'« ultima parola » del Consiglio, l'addebito che quest'ultimo rivolge al convenuto apparirebbe pienamente fondato. Se al contrario quelle linee fossero da ritenere

SNO, l'uso che il Parlamento ne fece in seconda lettura ci porterebbe a constatare un ulteriore aumento del tasso massimo: la loro legittimità dipenderebbe allora dalla sorte che riserverete alla censura principale.

Possiamo perciò volgerci a quest'ultima. Osservo in primo luogo che gli argomenti con cui il convenuto ne contesta la fondatezza hanno un singolare sapore d'antico. Ad essi, infatti, l'Assemblea ricorse già nella discussione del bilancio 1975 (vedasi risoluzione 14 novembre 1974, GU C 155, pag. 33) distinguendo tra stanziamenti relativi alle misure vigenti, stanziamenti complementari e stanziamenti per le nuove attività. Ma essi echeggiano altresì le polemiche che seguirono all'approvazione del regolamento finanziario 21 dicembre 1977 e alla conseguente introduzione dei crediti dissociati. Il Parlamento ritenne allora che dal tasso massimo dovessero escludersi gli stanziamenti d'impegno; e su tale opinione tornò, per bocca dell'on. Adonnino, durante la procedura del 1981 (PE, doc. sed. 1-540-80, pag. 128).

Non nuovi, dunque, quegli argomenti; ma non per questo più accoglibili. Come già rilevò la dottrina (vedasi Ehlermann, « Applying the new budgetary procedure for the first time », *Common Market Law Review*, 1975, pag. 340; Sopwith, « Legal aspects of the Community budget », *ivi*, 1980, pag. 330), essi contrastano con la lettera e con gli scopi dell'articolo 203. Sul piano testuale è facile rilevare che, determinando il tasso massimo, il paragrafo 9, comma 1°, abbraccia *tutte* le spese non obbligatorie. Il tasso — vi si legge — è fissato « rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio in corso »: in assenza di indicazioni contrarie, le parole « della stessa natura » non possono

non intendersi riferite alla formula (« Per l'insieme delle » SNO) con cui il comma si apre. Aggiungo che la nostra norma conferisce al Parlamento il diritto di ultima parola, ma gli pone come limite il tasso calcolato dalla Commissione e ammette il superamento di questo solo in quanto il Consiglio vi consenta. Escludere certe spese dall'applicazione del tasso presentandole come ineluttabili le sottrarrebbe quindi una parte decisiva del suo « effetto utile ».

Non è vero poi che gli stanziamenti relativi all'ampliamento e al peso del passato siano privi di « equivalenti » nel bilancio 1985. « Peso del passato » è un'espressione dalle risonanze vagamente hollywoodiane; ma essa stessa dimostra che il fenomeno a cui si riferisce non è un fiore sbocciato d'improvviso nell'estate del 1985. La verità, infatti, è che con quel « peso » Commissione, Consiglio e Assemblea fanno i conti almeno dal 1978. E lo stesso si dica delle spese per l'allargamento. Un allargamento successivo alla novella del 1975 si ebbe già con l'adesione della Grecia. Quello odierno è certo più cospicuo, tanto da giustificare il superamento del tasso. Ma la differenza è di quantità, non di natura; e non v'è dubbio che stanziamenti della stessa natura figurassero già negli esercizi degli anni passati.

Non meno fragile è la tesi secondo cui, in caso di disaccordo tra le due autorità, sorge nei loro confronti l'obbligo di osservare il metodo seguito dalla Commissione. Intanto, io nego recisamente che quest'ultima abbia adottato il metodo a cui allude il Parla-

mento. Alcuni passi dell'introduzione politica al progetto preliminare lasciano pensare che per le due categorie di spese essa considerasse opportuno il superamento del tasso; ma da qui ad attribuirle l'intento di sottrarre l'una e l'altra all'applicazione della percentuale il passo è troppo lungo per essere percorribile. Ammettiamo comunque che un intento del genere vi fosse: la sua evidente incompatibilità col trattato lo avrebbe reso incapace di costituire obblighi in capo a chicchessia. Né si dica che, provvedendo in seconda lettura ad aumentare gli stanziamenti con conseguente sfondamento del tasso, il Consiglio vi si conformò in modo tacito; appena deciso l'aumento, infatti, esso propose all'Assemblea la nuova percentuale nella misura del 20,5%.

Infine, il margine di manovra. Si rammenterà che il convenuto ritiene di poterne disporre con riferimento al tasso fissato dal Consiglio in seconda lettura; ma anche tale opinione è infondata. Rileggiamo il 4° comma del paragrafo 9: « Qualora (...) — esso dice — il tasso di aumento risultante dal progetto di bilancio stabilito dal Consiglio sia superiore alla metà del tasso massimo, l'Assemblea (...) può ancora aumentare l'importo totale [delle SNO] nei limiti della metà del tasso massimo ». Ora, a me non pare affatto che questo testo sia, come vuole il Parlamento, neutro. Al contrario, mi sembra pacifico che, quando parla di « tasso massimo », la norma si riferisca alla percentuale calcolata dalla Commissione (le medesime parole figurano infatti nei primi tre commi del paragrafo 9); e che, usando il participio « stabilito », essa pensi alla prima lettura del Consiglio. Come provano il paragrafo 3, ultimo comma, e, a contrario, l'intero paragrafo 5, è infatti in tale quadro, e solo in tale quadro, che l'istituzione *stabilisce* il progetto di bilancio.

Da questi rilievi risulta altresì che tra il margine di manovra e il nuovo tasso non può esservi cumulo. Dando il proprio accordo al secondo, infatti, il Parlamento rinuncia automaticamente ad usare il primo; che tuttavia potrà essere stato preso in considerazione nel contesto « politico » del negoziato diretto a fissare la percentuale definitiva.

15. La prima linea difensiva dell'Assemblea non regge dunque ad un esame approfondito. Che dire a questo punto della seconda? Il ricorrente e gli stati intervenuti non hanno dubbi: essa è priva di fondamento dall'inizio alla fine. Non è vero, anzitutto, che l'applicazione del « codice » adottato dal Consiglio nel dicembre del 1984 comprima i poteri del Parlamento: quella disciplina è infatti pienamente conforme al trattato. È falso, in secondo luogo, che la prima lettura del Consiglio sia stata carente rispetto alle spese « ineluttabili » e che la seconda abbia dovuto rimediare ai suoi errori; al contrario — rileva il Regno Unito — essa « represented a substantial effort (...) to reach an agreement with the Parliament » (memoria d'intervento, pag. 8). Assurdo, infine, è pretendere che l'Assemblea sia stata costretta a una prima lettura soltanto formale: lo provano *ad abundantiam* le incisive proposte di modifica e i non meno robusti emendamenti che uscirono da quella tappa della procedura.

Quanto poi all'articolo 199 — continua il ricorrente —, è certo che il convenuto lo richiama a torto. Tale norma, infatti, mira ad evitare i bilanci paralleli (*recte*, le gestioni fuori bilancio), esigendo una copertura totale delle spese; essa non esclude dunque che l'autorità di bilancio — ma in specie l'organo rappresentativo degli stati — valuti

politicamente i bisogni e le priorità nel quadro del proprio potere discrezionale. Questo fece appunto il Consiglio in prima lettura rispetto ai bisogni che derivavano dal peso del passato o dall'adesione di Spagna e Portogallo; né il suo comportamento — ispirato com'era alla necessità di riflettere più a fondo su quei difficili temi — può dirsi irragionevole o, peggio, illegittimo. Non sta comunque alla Corte sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'autorità di bilancio; la Corte può solo accertare se al Consiglio siano imputabili errori manifesti o sviamento di potere.

Ebbene, questi rilievi — naturalmente con l'eccezione dell'ultimo su cui non si può non convenire — mi appaiono formalistici e nella sostanza assai deboli. Che in prima lettura il Parlamento abbia votato emendamenti e fatto uso del suo margine di manovra è incontestabile. Altrettanto certo, tuttavia, è che la strategia perseguita dal Consiglio abbia violato le regole del giuoco: quelle regole, intendo, dalla cui osservanza dipende il buon esito del dialogo fra istituzioni che il sistema della « navette » e delle due doppie letture intende assicurare. Cerchiamo di individuare le forme in cui tale violazione si è concretata.

Com'è noto, l'articolo 199 — il cui richiamo sul punto che c'interessa è non solo conferente, ma doveroso — sancisce il principio dell'*universalità* e non solo, come sembra ritenere il Consiglio, quello dell'*unità*: esso obbliga invero a far oggetto di *previsione* e poi ad *iscrivere* nel bilancio *tutte* le spese della Comunità. Per parte sua, l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento finanziario 21 dicembre 1977 (GU L 356, pag. 1) definisce il bilancio come l'atto « che prevede e auto-

rizza (...), ogni anno, le entrate e le *spese prevedibili* delle Comunità ». Dal combinato disposto delle due norme, mi sembra, risulta chiaro che non esistono spese « prevedibili » di cui l'autorità di bilancio possa non tener conto. In particolare, essa non dovrà ignorare quelle che lo stesso regolamento chiama « spese derivanti dall'esecuzione degli impegni contratti nel corso dell'esercizio e/o degli esercizi precedenti » (cfr. articolo 1, paragrafo 3, comma 3°).

Il Consiglio, invece, le ha ignorate omettendo, almeno in prima lettura, d'introdurre gli stanziamenti necessari a coprirle; né c'interessa qui stabilire se l'abbia fatto per rispettare il suo codice di autodisciplina, che lo impegnava a non eccedere il tasso massimo, o per altre ragioni non emerse nel corso della lite. C'interessano quell'omissione e il suo rilievo sul piano del diritto. A mio avviso, essa configura sia errore manifesto — come ammise il presidente Juncker nei suoi discorsi del 9 ottobre e del 10 dicembre — sia sviamento di potere sotto il profilo dello sviamento di procedura. Non v'è dubbio, infatti, che il dialogo interistituzionale ne sia stato alterato; più concretamente, che l'Assemblea ne sia stata indotta a tenere una prima lettura diversa da quella a cui avrebbe dato vita se i detti stanziamenti fossero stati decisi fin dall'inizio.

Ma non basta. C'è un episodio, svoltosi durante le ultime e febbrili ore della trattativa sul tasso massimo, che merita la vostra attenzione anche se il convenuto ne tace. Come ricorderete, all'ultimo rilancio del Parlamento che sfondava il tetto del 20% fissato in seconda lettura dal Consiglio, que-

st'ultimo rispose con un'offerta per cui gli stanziamenti d'impegno venivano elevati al 24,46%. L'offerta, tuttavia, fu accompagnata da una dichiarazione che il verbale della seduta in cui la si formulò riporta nei termini seguenti: « Several delegations stated that the additional amounts referred to in the proposal did not meet their wishes. They nonetheless gave their agreement to these amounts in a desire to reach a compromise (...) with Parliament (...) [However,] it was understood that if Parliament did not also agree to the (...) compromise proposed, the President of the Council would be empowered to withdraw the proposal on behalf of the Council » (PV/CONS 69, FIN 628, allegato XIV al ricorso del Consiglio).

Questo testo, mi sembra, suggerisce due generi di considerazioni. La prima ha carattere semantico. Volere un compromesso non implica non esercitare pressioni sull'altra parte, ma certo implica lasciarle un certo margine d'apprezzamento sull'offerta che le si fa; in altri termini, comporta riconoscerle la libertà di controproporre una cifra più alta o più bassa. Il risultato che si ha di mira facendo un'offerta da intendere come revocata se l'altra parte la respinge, cioè imponendo a quest'ultima di « prendere o lasciare », non può quindi definirsi compromesso. In effetti, i nomi che più comunemente gli si danno sono ultimatum o *diktat*.

Il secondo rilievo è di ordine giuridico. Anche ammesso che abbia dietro di sé una lunga fila di precedenti (ma di ciò v'è da dubitare, come ci ha detto lo stesso agente del Consiglio rispondendo a una vostra domanda), quel *diktat* non può ritenersi legit-

timo alla luce dell'articolo 203. Il dialogo che tale norma organizza in vista dell'accordo preteso dal paragrafo 9 ha per soggetti due grandi organi rappresentativi chiamati ad attuare un interesse pubblico com'è redigere il bilancio comunitario: per ruvido che lo rendano gli opposti interessi delle parti, questo dialogo deve dunque svolgersi con modalità tali da rispecchiare l'altezza e la dignità del fine a cui è ordinato. Detto in parole più semplici: quel che è lecito nel mondo degli affari può non essere lecito al Consiglio e al Parlamento della Comunità europea quando decidono sulle sue entrate e le sue spese.

16. Sono dunque due i comportamenti illegittimi che nella nostra vicenda debbono imputarsi al Consiglio; e uno di essi — le omissioni in fatto di peso del passato — appare di estrema gravità, se è vero, come osserva la Commissione presentando il progetto preliminare di bilancio 1987, che « la caractéristique majeure de la Communauté européenne est d'être une Communauté de droit, et donc de devoir honorer ses engagements, faute de quoi sa légitimité politique et juridique se trouverait ébranlée tant à l'intérieur (...) que vis-à-vis des pays tiers » (Doc. COM(86) 200, 12. 5. 1986, pag. 2). Ma — e qui giungiamo al vero nocciolo della causa — può dirsi che la riprovevole condotta dell'altra autorità abilitasse il presidente dell'Assemblea a constatare l'espletamento della procedura, pur in difetto di un accordo sul tasso massimo, e a promulgare il bilancio con le cifre decise in seconda lettura dalla sua istituzione?

La mia risposta è negativa. I fatti che or ora ho messo in luce — e accanto ad essi altri

elementi come la sincera convinzione di agire nell'interesse della Comunità o le insistenze della Commissione (si pensi al discorso tenuto da Christophersen il 10 dicembre) — sono tali da indurre ogni sereno osservatore ad assolvere il Parlamento sul terreno che Benedetto Croce avrebbe detto « etico-politico »; ma con eguale serenità va affermato che essi non potrebbero giustificare il rigetto del ricorso. L'Assemblea lo contesta, di fatto invocando a fondamento del proprio operato il principio *inadimplenti non est adimplendum*. Le si potrebbe rispondere che tale regola postula l'esistenza di un contratto a prestazioni corrispettive, mentre nulla di simile vincola i protagonisti della procedura disciplinata nell'articolo 203 che un « contratto » devono semmai stipulare. La vostra giurisprudenza, tuttavia, va al di là di questo dato formale per giungere al cuore del problema.

Così, nella pronuncia 13 novembre 1964, cause riunite 90 e 91/63, Commissione/Lussemburgo e Commissione/Belgio avete affermato che « nell'ordinamento comunitario, non sussiste una siffatta interdipendenza fra gli obblighi incumbenti [sui] vari soggetti. Il trattato non si limita infatti ad imporre ai singoli soggetti (...) obblighi reciproci, [ma] ha dato vita a un nuovo ordinamento (...) [che] determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constatare e reprimere le eventuali violazioni. All'infuori dei casi espressamente previsti, il sistema del trattato implica perciò il divieto per gli stati membri di farsi giustizia da sé. L'inadempimento agli obblighi incumbenti al Consiglio non potrebbe quindi dispensare i convenuti dall'adempiere ai propri » (Racc. 1964, pag. 1201; vedasi anche le sentenze 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, Commissione/Francia, Racc. 1969, pag. 526; 13 febbraio 1979, causa 101/78, Granaria BV/Hoofdprodukt-

schap voor Akkerbouwprodukten, Racc. 1979, pag. 623, e l'ordinanza 21 maggio 1977, cause 31/77 R e 53/77 R, Commissione/Regno Unito e Regno Unito/Commissione, Racc. 1977, pag. 921).

Ora, è ovvio che questi rilievi, da voi formulati con riferimento agli stati membri, valgano *a fortiori* per le istituzioni e tanto più quando il loro rapporto si svolga, come qui avviene, nel contesto di una procedura regolata in ogni suo aspetto. In altri termini, per reagire al comportamento illegittimo del Consiglio, il Parlamento avrebbe dovuto ricorrere ai mezzi, quale il potere di rigetto, che l'articolo 203 mette a sua disposizione. Considerando espletata la procedura senza l'accordo sul nuovo tasso, il suo presidente ha invece infranto, per usare le vostre parole, il « divieto di farsi giustizia da sé ». Il provvedimento da lui emanato è dunque affetto da un duplice vizio: la violazione delle forme essenziali e la violazione del trattato.

17. Con la conclusione così raggiunta, che implica la proposta di annullare il detto provvedimento, potrei considerare esaurito il mio compito. Ho già detto, infatti, che capace di esser impugnato è solo l'atto presidenziale di constatazione, mentre non lo è quel semplice documento contabile in cui consiste il bilancio quando emerge dall'ultima lettura del Parlamento; e con ciò ho

negato in radice la stessa proponibilità della richiesta principale — annullare parzialmente il bilancio — che vi ha fatto il Consiglio. Voi potreste, tuttavia, non accogliere la mia tesi; oppure (ma ne dubito assai) potreste accedere a quella dell'agente britannico che, acuto giurista qual è, ha benissimo inteso l'equivoco in cui è incorso l'attore e, con un piccolo colpo di scena, vi ha suggerito al termine dell'udienza di non annullare l'atto presidenziale, ma d'interpretarlo come se intenda render efficace il bilancio nella misura in cui l'Assemblea lo ha adottato legalmente. Pertanto, alla luce di tali considerazioni e facendo forza ai miei convincimenti, esaminerò la richiesta del Consiglio come se fosse proponibile.

Questa richiesta vi è nota. L'istituzione vorrebbe che il bilancio sia annullato solo rispetto agli aumenti che alcune voci — agevolmente identificabili e scorporabili — subiscono a causa degli emendamenti votati dall'Assemblea in seconda lettura. A tal fine essa propone tre argomenti: a) l'accordo previsto dall'articolo 203, paragrafo 9, ultimo comma, deve ritenersi acquisito. In effetti, deliberando sull'importo complessivo degli stanziamenti con la maggioranza prevista per l'aumento del tasso, l'Assemblea confermò implicitamente il tetto proposto dal Consiglio; b) evitando il ricorso al regime dei dodicesimi, l'annullamento parziale assicura alla Comunità un funzionamento senza soluzione di continuo e così risponde a un principio da voi sancito in particolare nella sentenza 5 maggio 1981 (causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. 1981, pag. 1045); c) l'annullamento parziale può altresì fondarsi su un'applicazione analogica dell'articolo 174. In tal caso, la Corte dovrà conferire efficacia definitiva al bilancio deciso dal Consiglio in seconda lettura.

Nessuno di questi argomenti mi persuade. La tesi dell'accordo implicito — ricorderete — ha una storia non gloriosa, fatta di piccoli trucchi e di colpi mancini. Il Consiglio, che pure la aveva escogitata, ne fu la vittima principale; ed è alquanto singolare che oggi la riproponga. Sta comunque di fatto che, almeno nel nostro caso, essa non spiega, ma occultata la realtà. Piaccia o non piaccia, il Parlamento votò in seconda lettura emendamenti il cui importo globale *superava* le offerte del Consiglio. Ebbene, come non vedere in tale votazione una proposta intesa ad elevare ulteriormente la percentuale? Come non intendere che l'efficacia degli emendamenti o, se si vuole, del bilancio nel suo complesso era a quel punto sospesa, perché condizionata all'assenso del Consiglio sul nuovo tasso?

chère — sia lecito leggere una volontà di acquiescenza alle proposte dell'altra parte.

Passiamo al secondo argomento. Il richiamo che l'attore fa alla sentenza 5 maggio 1981 non è conferente perché la specie era caratterizzata da una situazione di vuoto normativo, dovuta all'inerzia del Consiglio, di cui uno stato membro aveva profittato per assumere iniziative unilaterali. Si trattava dunque di sanzionare il suo comportamento e voi vi provvedeste statuendo che la Comunità deve poter in ogni caso « continuare a far fronte alle sue responsabilità nel rispetto degli equilibri essenziali voluti dal trattato » (punto 23).

L'argomento *sub a)* è tuttavia suscettibile di un'altra e più radicale critica. In astratto, un accordo implicito si può presumere a carico del Consiglio; non lo si può, invece, nei confronti del Parlamento che dalla sua ha il potere di rigetto (articolo 203, paragrafo 8). Sappiamo che nella vicenda *de qua* esso non lo ha esercitato; e possiamo immaginare che non lo abbia fatto perché convinto dall'esperienza di dieci crisi che anche l'undicesima si sarebbe conclusa col cedimento del Consiglio, nei termini prescritti dalla dichiarazione interistituzionale o qualche settimana più tardi. Non è questo, però, che conta; conta che il Parlamento *avrebbe potuto* rigettare il bilancio e che lo avrebbe forse (diciamo pure, certamente) rigettato se il libro del futuro gli fosse stato aperto. Tanto basta, mi sembra, per escludere che nei suoi atti — tra l'altro sempre concepiti in chiave d'attacco e dominati dallo spirito di *suren-*

Nel nostro caso le cose stanno molto diversamente. Ad attuare il principio di continuità sono infatti le stesse disposizioni finanziarie del trattato prevedendo che, in mancanza del bilancio, si faccia luogo al regime dei dodicesimi provvisori. Pur ispirati da motivi eterogenei, lo negano il ricorrente e il convenuto secondo cui l'articolo 204 entrerebbe in giuoco solo quando « all'inizio dell'esercizio finanziario, il bilancio non [sia] stato ancora votato »; ma tale argomento, che fa leva sulla mera lettera del disposto, va respinto con decisione. Determinante, a mio avviso, è la circostanza che l'articolo 204 sia posto fra la norma in cui si disciplina la procedura di bilancio e quella in cui sono regolate le modalità di esecuzione. Da questa collocazione non può non desumersi che i dodicesimi si applicano al-

meno in altre due ipotesi: quando il bilancio sia stato rigettato (come accadde, del resto, rispetto agli esercizi 1980 e 1985) e quando la procedura debba ritenersi non espletata per difetto o per illegittimità dell'atto di constatazione.

Aggiungo che la mia tesi non poggia solo su rilievi sistematici. In suo favore è schierata la dottrina (Pipkorn, « Legal implications of the absence of the Community budget at the beginning of the financial year », *Common Market Law Review*, 1981, pag. 141) e per essa militano: a) l'articolo 8 del regolamento finanziario 1977 che, specificando la norma del trattato, dichiara operante il meccanismo provvisorio « se il bilancio *non è adottato definitivamente* all'inizio dell'esercizio »; b) il paragrafo 3, capo III, della dichiarazione interistituzionale a cui stregua la trattativa per il nuovo tasso può continuare anche dopo la fine dell'anno in modo da « consentire l'adozione del bilancio » entro il 31 gennaio, restando peraltro inteso che nelle more si applicano i dodicesimi.

Queste osservazioni, naturalmente, non m'impediscono di vedere che il regime provvisorio è solo un ripiego e che varie attività (ad esempio, le nuove politiche) ne subiranno i contraccolpi. L'esperienza del 1980 e del 1985 prova tuttavia che demonizzarlo, come fanno il ricorrente e gli stati intervenuti a suo sostegno, è per lo meno esagerato. A prescindere dalla possibilità di ottenere dodicesimi aggiuntivi, è infatti prevedibile che le politiche esistenti ad esecuzione periodica non saranno pregiudicate. In par-

ticolare, sappiamo che rispetto ai fondi strutturali la Commissione decide in giugno e in novembre: la prima « tranche » di impegni precederà dunque la vostra pronuncia e la seconda — come dubitarne? — verrà a scadenza dopo la conclusione dell'accordo. Nessun problema anche per i pagamenti. I tempi necessari alla trasmissione dei dossieri nazionali e al loro esame da parte della Commissione fanno sì che essi siano di regola imputati con qualche mese di ritardo sul previsto; al momento di pagare, pertanto, l'esecutivo disporrà di almeno due o tre dodicesimi (cfr. Strasser, « Le budget. Son environnement politique et financier. Son rejet et son établissement. La deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires », *Revue du Marché Commun*, 1985, pag. 372).

Il terzo argomento del Consiglio si basa sull'applicazione analogica dell'articolo 174 ed è, a mio avviso, non solo infondato, ma estremamente pericoloso. Come osserva il convenuto, infatti, la sentenza che lo accogliesse attribuirebbe effetti vincolanti ad un atto preparatorio qual è il progetto approvato dal Consiglio in seconda lettura (*supra*, n. 11); ciò che è più grave, essa legittimerebbe una definizione unilaterale della percentuale massima, laddove la costituzione della Comunità esige l'accordo delle due parti. Di fatto, dunque, la Corte si sostituirebbe al Parlamento, promuovendo sé stessa al rango di autorità finanziaria. È facile prevedere le conseguenze di una simile pronuncia. L'accusa di vagheggiare un governo di giudici, mossa spesso e a vuoto nei confronti di questa istituzione, acquisterebbe di colpo credibilità; qualsiasi controversia di non ordinaria amministrazione vedrebbe ogni nostro atto e ogni nostra parola scrutati con sospetto e con malanimo. Rischio più grave il sistema comunitario — un sistema fragile e più di altri bisognoso di una magistratura

attiva, ma decisa a restare nei suoi limiti — non potrebbe correre. Io confido che voi lo sfuggirete; verrà il giorno in cui lo stesso Consiglio vi sarà riconoscente per avergli evitato la sorte dell'apprendista stregone.

18. La soluzione che vi propongo consiste in definitiva nell'accogliere la domanda subordinata del Consiglio annullando l'atto presidenziale di constatazione. Dovrete peraltro applicare in via analogica l'articolo 174, comma 2°, e quindi considerare definitivi gli impegni assunti e i pagamenti effettuati, sulla base del bilancio promulgato dal presidente, prima della vostra pronuncia. È appena il caso di osservare che questa richiesta non contraddice in alcun modo i rilievi suggeritimi dall'ultimo argomento del Consiglio. A imporla sono infatti imprescindibili esigenze di certezza. Benché illegittima, la promulgazione del bilancio ha già avuto una sterminata serie di effetti diretti e indiretti: cancellarli, porre nel nulla i diritti acquisiti di tanti soggetti darebbe luogo a una situazione più grave che non sia la stessa sopravvivenza dell'atto impugnato.

Ai sensi dell'articolo 176 spetterà al Parlamento, organo da cui emana tale atto, prendere i provvedimenti che importa l'esecuzione della sentenza, naturalmente tenendo conto che l'articolo 203, paragrafo 9, gli impone di trovare un accordo col Consiglio. Al riguardo, e a differenza di quanto ha affermato la difesa del convenuto, sono persuaso che non sarà affatto necessario esperire di nuovo l'intera procedura. Per lo meno sul terreno giuridico, niente vieta che essa sia ripresa dal momento — la seconda lettura dell'Assemblea — in cui, a séguito della vostra sentenza, si dovrà considerarla interrotta.

19. Signor presidente, signori giudici, ho dedicato la prima parte di queste conclusioni a descrivere i comportamenti tenuti dalle parti fra il 1974 e il 1985 e poi un lungo paragrafo a esporre i fatti della nostra causa. Gli insegnamenti che da tale rassegna si possono trarre non lasciano presagire nulla di buono per il futuro. Al contrario, la mediocre fattura della norma che governa la procedura di bilancio e i contrastanti obiettivi politici delle due istituzioni inducono a ritenere che, quand'anche non giunga ad inasprirli, la vostra sentenza inciderà ben poco sui loro rapporti. Azzardo una previsione: l'anno prossimo, forse quest'anno stesso, il conflitto che da sempre divide Consiglio e Parlamento si riaccenderà in forme simili o addirittura identiche.

Senza condannare questo conflitto — che non è patologico perché esprime la natura provvisoria degli equilibri istituzionali su cui poggia la vita della Comunità — è dunque necessario dedicarsi alla ricerca di modi e di meccanismi atti a renderlo meno quotidiano, meno dirompente e soprattutto meno suscettibile di trovare sbocco nelle nostre aule. Mentre escludo che a tal fine siano utili i codici interni di autodisciplina, ritengo che l'indagine di cui ho detto possa contare su una valida base di partenza: la dichiarazione interistituzionale del 1982.

Si dirà che tale documento ha avuto conseguenze benefiche per un periodo troppo breve; ed è così. Ma è così — io credo — perché esso ha un punto debole nella scarsa o, meglio, nulla efficacia della pur cruciale istanza prevista dal capo II, paragrafi 3-5, e dal capo III, paragrafo 5. In effetti, non occorre essere esperti di scienza politica per comprendere che un organo di mediazione e di conciliazione composto dai presidenti delle parti in causa (tale dovendosi considerare anche quello della Commissione) è per

sua natura pochissimo adatto a mediare e a conciliare. Esso va dunque integrato con un personaggio istituzionalmente estraneo alla procedura di bilancio, ma talmente credibile e autorevole da potere, ascoltato, invitare i duellanti a deporre le armi e ad accogliere i suoi consigli. Potrebbe questo personaggio

identificarsi nel presidente della Corte? Mi limito a porre l'interrogativo e a precisare che esso è meno audace di quanto sembri: il nostro presidente, infatti, fece già parte di un organo analogo sotto l'impero dell'attualmente abrogato articolo 78, paragrafo 3, trattato CECA.

20. Giunto con queste forse non inutili considerazioni al termine del mio compito, propongo che la Corte, decidendo sul ricorso presentato dal Consiglio delle Comunità europee nei confronti del Parlamento europeo e depositato in cancelleria l'11 febbraio 1986, così provveda:

L'atto del 18 dicembre 1985, con cui il presidente del Parlamento europeo ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale 1986 è annullato. Gli impegni assunti e i pagamenti effettuati in data anteriore a quella della presente pronuncia sono ritenuti definitivi.

La novità e la complessità delle questioni trattate m'inducono a chiedervi di compensare le spese fra le parti.