

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 22 maggio 2007¹

I — Introduzione

1. Con il presente ricorso di annullamento il Parlamento chiede l'annullamento della decisione della Commissione ASIA/2004/016-924, con la quale è stato approvato un progetto relativo alla sicurezza delle frontiere nelle Filippine («Philippine Border Management Project») da finanziare con la linea di bilancio 19 10 02 (in prosieguo: la «decisione impugnata»). La Commissione ha adottato tale decisione nell'ambito della procedura di regolamentazione per l'esecuzione del regolamento (CEE) del Consiglio 25 febbraio 1992, n. 443, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi² (in prosieguo: il «regolamento n. 443/92»).

2. Il Parlamento ritiene che la Commissione, adottando la decisione impugnata, abbia

oltrepassato le proprie competenze di esecuzione. La decisione impugnata avrebbe, infatti, per oggetto la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale; non si tratterebbe, quindi, di aiuto allo sviluppo ai sensi del regolamento n. 443/92.

II — Contesto normativo

A — Il regolamento n. 443/92

3. Il regolamento n. 443/92 concerne la cooperazione con quei paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia che non fanno parte dei paesi firmatari della convenzione di Lomé e non beneficiano della politica comunitaria di cooperazione nei confronti della regione mediterranea (in prosieguo: i «PVS-ALA»).

4. Ai sensi dell'art. 1 del regolamento la Comunità prosegue e amplia la cooperazione comunitaria con i PVS-ALA. Tale coopera-

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — GU L 52, pag. 1, nella versione di cui al regolamento (CE) del Consiglio 14 aprile 2003, n. 807, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti del Consiglio adottati secondo la procedura di consultazione (unanimità) (GU L 122, pag. 36).

zione comprende l'aiuto finanziario e tecnico allo sviluppo e la cooperazione economica. In tale contesto, la Comunità deve attribuire «importanza fondamentale alla promozione dei diritti dell'uomo, al sostegno dei processi di democratizzazione, ad una gestione pubblica (...) efficiente ed equa, alla tutela dell'ambiente, alla liberalizzazione degli scambi e al rafforzamento della dimensione culturale, attraverso un sempre più intenso dialogo sulle questioni politiche, economiche e sociali nella prospettiva del reciproco interesse».

5. Gli artt. 4-6 del regolamento n. 443/92 concernono l'aiuto finanziario e tecnico.

6. Ai sensi dell'art. 4, l'aiuto finanziario e tecnico è destinato «soprattutto alle fasce più bisognose della popolazione e ai paesi più poveri delle due regioni».

7. L'art. 5 menziona gli ambiti dell'aiuto finanziario e tecnico e i principi che devono essere presi in considerazione nella fase attuativa. Così, ad esempio, il n. 1 di tale articolo prevede che l'aiuto finanziario e tecnico sia teso «in particolare allo sviluppo del settore rurale e all'aumento della sicurezza alimentare». Ai sensi del n. 7 gli aiuti dovrebbero essere concessi, tra l'altro, a progetti concreti intesi alla democratizzazione, ad una gestione pubblica (...) efficiente ed equa ed ai diritti dell'uomo.

8. L'art. 6 stabilisce che l'aiuto finanziario e tecnico viene esteso ai PVS-ALA relativamente più progrediti in particolare nei settori ivi elencati. Tra tali settori, al quinto trattino, viene menzionato il «potenziamento istituzionale, in particolare della pubblica amministrazione».

9. Gli artt. 7 e 8 del regolamento n. 443/92 concernono la cooperazione economica.

10. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, la cooperazione economica concorre «allo sviluppo dei PVS-ALA aiutandoli a potenziare le loro capacità istituzionali, per rendere l'ambiente più favorevole agli investimenti e allo sviluppo e a trarre il massimo vantaggio dalle prospettive offerte dall'espansione del commercio internazionale, anche nell'ambito del mercato unico europeo, e rafforzando la presenza degli operatori, della tecnologia e del know-how di tutti gli Stati membri, in particolare nel settore privato e nelle piccole e medie imprese».

11. L'art. 8 stabilisce che la cooperazione economica si effettua soprattutto in tre settori: il primo è quello del «miglioramento del potenziale scientifico e tecnologico e in generale del contesto economico, sociale e culturale mediante azioni di formazione e di trasferimento di know-how»; il secondo è

quello del «miglioramento del sostegno istituzionale, che deve essere accompagnato dall'intensificarsi del dialogo con i partner, allo scopo di rendere il contesto [economico], normativo e sociale più favorevole allo sviluppo»; il terzo è quello del «sostegno alle imprese, soprattutto mediante azioni di promozione commerciale, formazione e assistenza tecnica, contatti tra imprese e misure che ne favoriscano la cooperazione».

13. Ai sensi dell'art. 15, n. 1, del regolamento n. 443/92, la Commissione assicura la gestione dell'aiuto finanziario e tecnico e la cooperazione economica. Ai sensi dell'art. 15, n. 2, la Commissione è assistita da un comitato.

14. Il regolamento n. 443/92 è stato abrogato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2006, n. 1905, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo⁴, in vigore dal 1° gennaio 2007. Ai sensi dell'art. 39, n. 2, prima frase, di tale regolamento, il regolamento n. 443/92 rimane applicabile agli atti giuridici e agli impegni attinenti all'esecuzione degli esercizi anteriori al 2007.

12. Ai sensi dell'art. 14, n. 1, i progetti e i programmi di aiuto il cui costo a carico della Comunità superi ecu 1 milione nonché le modifiche sostanziali e gli eventuali superamenti di progetti e programmi approvati, che oltrepassano il 20% dell'importo inizialmente stabilito, sono adottati secondo la procedura prevista all'art. 15, n. 3. L'art. 15, n. 3, a sua volta rinvia agli artt. 5 e 7 della decisione 1999/468/CE³. Ai sensi dell'art. 14, n. 2, se del caso sono adottati secondo la stessa procedura anche gli atti necessari per definire gli orientamenti pluriennali indicativi che si applicano ai principali paesi partner, nonché i settori di intervento della cooperazione per temi o settori.

III — Contenuto della decisione impugnata

15. Il primo 'considerando' fa riferimento alla risoluzione del Consiglio 22 luglio 2002, in cui si evidenzia che l'Unione europea, con l'aiuto degli strumenti del meccanismo UE di reazione rapida (Rapid Reaction Mechanism), assiste i paesi terzi nell'opera di adempimento degli obblighi ad essi derivanti

3 — Decisione del Consiglio 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23).

4 — GU L 378, pag. 41.

dalla risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

16. Il secondo 'considerando' della decisione rinvia al «National Indicative Programme 2002-2004» per le Filippine, adottato dalla Commissione, il quale riconosce priorità alle azioni che hanno per obiettivo la lotta al terrorismo. Ivi si stabilisce inoltre che la Commissione, nel settore degli interventi contro il terrorismo, intende concentrare il proprio sostegno principalmente sulla gestione delle frontiere, in particolare per quanto concerne l'immigrazione, e sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo.

17. Il terzo 'considerando' indica come obiettivo complessivo del progetto approvato con la decisione l'assistenza nell'opera di attuazione della risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

18. In base al quarto 'considerando', lo scopo del progetto consiste nel contribuire, nel rispetto delle norme e dei protocolli internazionali, agli sforzi del governo filippino rivolti a migliorare la sicurezza e la gestione delle frontiere filippine.

19. L'art. 1, n. 1, della decisione stabilisce che il «Philippine Border Management

Project» (in prosieguo: il «progetto»), il cui testo è allegato alla decisione, è approvato. Nel n. 2 l'ammontare massimo del contributo della Comunità viene fissato ad EUR 4 900 000, da finanziare nell'ambito delle risorse disponibili nella linea di bilancio 19 10 02 del bilancio generale della Comunità per l'anno 2004.

20. L'art. 2 della decisione disciplina i dettagli dell'esecuzione del progetto e ne definisce l'ambito temporale.

21. In base alla descrizione del progetto allegata alla decisione, esso è destinato a fornire assistenza alle autorità filippine per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- promuovere l'adozione dei migliori standard internazionali nella gestione delle frontiere mediante revisione e valutazione dei metodi e delle prassi nazionali esistenti;
- realizzare un sistema informatico, integrato e sicuro, per l'efficiente scambio di informazioni di intelligence tra le autorità coinvolte nella gestione delle frontiere;

— prevenire la circolazione di documenti d'identità falsi mediante l'aumento del tasso di individuazione degli stessi e mediante la crescita della consapevolezza pubblica dell'importanza del possesso di documenti d'identità corretti;

— incrementare la competenza del personale dirigente e tecnico addetto alla gestione delle frontiere mediante adeguate attività formative.

ranza qualificata. La Commissione ha, quindi, adottato la decisione impugnata il 21 dicembre 2004.

23. La decisione non è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale. Il 14 dicembre 2004 veniva trasmesso al Parlamento il verbale della riunione del 17 e 18 novembre 2004.

24. Successivamente due membri del Parlamento rivolgevano interrogazioni scritte alla Commissione⁵ per ottenere ulteriori informazioni sulla decisione impugnata. A tali richieste la Commissione dava risposta il 14 marzo⁶ ed il 22 aprile 2005⁷.

IV — Antefatti della decisione, domande e procedimento

A — I fatti di causa

22. La decisione impugnata era stata oggetto di una riunione del comitato di regolamentazione previsto dal regolamento n. 443/92, svoltasi nei giorni 17 e 18 novembre 2004. Tuttavia, poiché alcuni Stati membri avevano dubbi sul fondamento normativo prescelto, la decisione non venne approvata in tale riunione, ma venne rinviata alla procedura scritta, conclusasi il 7 dicembre 2004 con una decisione favorevole assunta a maggio-

25. Con lettera 25 maggio 2005 il Comitato per lo sviluppo del Parlamento aveva chiesto alla Commissione la trasmissione del testo della decisione impugnata. La Commissione sostiene di aver risposto a tale richiesta con lettera 22 giugno 2005.

26. Il Parlamento, tuttavia, sostiene di non aver ricevuto alcuna risposta. Solo a seguito

5 — Interrogazioni scritte n. P-0619/05 del deputato Glenys Kinnock, e n. E-0578/05 del deputato Gay Mitchell.

6 — Il testo della risposta può essere consultato all'indirizzo Internet http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y

7 — Il testo della risposta può essere consultato all'indirizzo Internet http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y

di una nuova richiesta presentata il 26 agosto 2005, il 9 settembre 2005 sarebbe pervenuta una risposta alla quale era allegata una copia della decisione impugnata. Pertanto, il Parlamento avrebbe avuto conoscenza del testo della decisione impugnata per la prima volta il 9 settembre 2005.

27. È pacifico che già in precedenza vi era stato uno scambio di corrispondenza tra collaboratori del Parlamento e della Commissione avente per oggetto la decisione impugnata.

28. Così il 12 maggio 2005 una collaboratrice della delegazione della Commissione a Manila spediva documenti concernenti il progetto alla segreteria del Comitato per lo sviluppo del Parlamento. Tuttavia, a tal riguardo tra le parti è controverso se tra i documenti vi fosse anche il testo della decisione impugnata.

29. Su richiesta di un collaboratore del Servizio giuridico del Parlamento il 19 luglio 2005 un collaboratore del Servizio giuridico della Commissione gli trasmetteva il testo della decisione impugnata per e-mail. Il collaboratore del Servizio giuridico del Parlamento confermava sempre per e-mail la ricezione del testo in data 19 luglio 2005.

B — Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

30. Con ricorso del 17 novembre 2005 il Parlamento chiede che la Corte voglia:

- annullare la decisione con cui si è approvato un progetto relativo alla sicurezza delle frontiere filippine da finanziare nell'ambito della linea di bilancio 19 10 02 del bilancio generale delle Comunità europee (Philippine Border Management Project; n. ASIA/2004/016-924), adottata in esecuzione del regolamento (CEE) n. 443/1992, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi;

- condannare la Commissione alle spese.

31. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso in quanto irricevibile e, in ogni caso, in quanto infondato;

- statuire sulle spese secondo diritto.

32. Con ordinanza del Presidente della Corte 28 marzo 2006 il Regno di Spagna è stato ammesso ad intervenire nella causa a sostegno della Commissione.

33. Nel procedimento dinanzi alla Corte le parti hanno presentato osservazioni scritte e orali; l'interveniente ha partecipato al procedimento scritto.

36. Ai sensi dell'art. 230, quinto comma, CE, i ricorsi di annullamento devono essere proposti nel termine di due mesi. Tale termine decorre, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

V — Valutazione

A — Sulla ricevibilità del ricorso

Termine di impugnazione

34. La Commissione ritiene che il ricorso sia irricevibile in quanto non sarebbe stato proposto entro due mesi dal giorno in cui il Parlamento avrebbe avuto conoscenza della decisione impugnata.

35. È irrilevante che la Commissione al tempo stesso sostenga di non voler eccepirne la irricevibilità giacché la Corte deve accertare d'ufficio il rispetto del termine di impugnazione, posto che questo è d'ordine pubblico⁸.

37. La decisione impugnata non è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. L'art. 254, nn. 1 e 2, CE, non impone del resto l'obbligo di pubblicarla. Poiché il Parlamento non è il destinatario della decisione impugnata, questa non gli è stata nemmeno notificata formalmente ai sensi dell'art. 254, n. 3, CE. Ne deriva che nel presente caso il termine di due mesi per la proposizione del ricorso è cominciato a decorrere dal giorno in cui il Parlamento ha avuto effettiva conoscenza della decisione impugnata.

38. Secondo la giurisprudenza della Corte, il ricorrente ha effettiva conoscenza di un atto solo dal momento in cui ha una conoscenza esatta del contenuto e della motivazione dell'atto di cui trattasi⁹. Solo in quel momento egli è posto in condizione di esercitare consapevolmente il suo diritto di ricorrere. La conoscenza di un mero riasunto della decisione controversa non è,

8 — V. sentenze 8 maggio 1973, causa 33/72, Gunnella/Commissione (Racc. pag. 475, punto 3 e seg.); 12 luglio 1984, causa 227/83, Moussis/Commissione (Racc. pag. 3133, punto 12), nonché sentenza 23 gennaio 1997, causa C-246/95, Coen (Racc. pag. 1-403, punto 21).

9 — V. solo sentenze 5 marzo 1980, causa 76/79, Koenecke (Racc. pag. 665, punto 7), e 6 dicembre 1990, causa C-180/88, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (Racc. pag. 1-4413, punto 22).

pertanto, sufficiente, dovendo, invece, la conoscenza avere per oggetto il testo della decisione¹⁰.

39. Occorre, pertanto, verificare da quale momento il Parlamento ha avuto conoscenza esatta del contenuto e della motivazione della decisione, cioè del testo della decisione impugnata.

40. Non si può ritenere che con la trasmissione al Parlamento del verbale della riunione del comitato comitatologia del 17 e 18 novembre 2004 esso abbia acquisito conoscenza della decisione in quanto tale. Infatti da tale verbale si evince che la decisione impugnata non era stata ancora adottata, e che anzi essa era stata rinviata alla procedura scritta, non essendo stato possibile raggiungere un accordo. Con tale verbale, dunque, il Parlamento non aveva ancora acquisito conoscenza della decisione impugnata.

41. È pacifico che il Comitato per lo sviluppo del Parlamento ha ricevuto il testo della decisione impugnata con lettera della Commissione del 2 settembre 2005, pervenuta al Parlamento il 9 settembre 2005. È dunque da questo momento che il Comitato — e, pertanto, anche il Parlamento, al quale tale conoscenza può essere imputata — ha avuto conoscenza dell'esatto contenuto della

decisione. Se si parte da questo momento, allora risulta che il Parlamento europeo, considerato il termine di dieci giorni concesso in ragione della distanza dall'art. 81, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, il 17 novembre 2005 ha presentato il suo ricorso entro il termine prescritto.

42. L'irricevibilità del ricorso per inosservanza del termine di impugnazione potrebbe, pertanto, essere affermata solo qualora si dovesse presupporre una precedente conoscenza della decisione da parte del Parlamento, prima, cioè, del 9 settembre 2005. Tuttavia, nessuna delle circostanze riferite dalla Commissione consente di ritenere che il Parlamento abbia avuto conoscenza di tale decisione in un momento precedente.

43. Per individuare il momento di un'eventuale, precedente conoscenza del Parlamento non ci si può basare sulla lettera 22 giugno 2005, inviata dal Commissario competente al Comitato per lo sviluppo del Parlamento. Infatti la Commissione non ha fornito alcuna prova per replicare alle contestazioni del Parlamento che dimostri che tale lettera, alla quale sarebbe stato allegato il testo della decisione, sia mai stata ricevuta dal Comitato per lo sviluppo.

44. Sempre per mancanza di prova della ricezione, ai presenti fini non può ritenersi che la segreteria del Comitato per lo sviluppo abbia ricevuto dalla delegazione della Commissione a Manila il testo della decisione impugnata già il 12 maggio 2005. Il Parla-

10 — V. sentenza 9 gennaio 1997, causa C-143/95 P, Commissione/Sociedade de Curtumes (Racc. pag. I-1, punto 32).

mento contesta, infatti, di aver ricevuto in tale occasione il testo della decisione impugnata. La Commissione anche in questo caso non ha fornito alcuna prova dell'avvenuta ricezione.

45. Il Parlamento, infine, non ha avuto conoscenza del testo della decisione nemmeno in virtù della comunicazione intercorsa tra collaboratori dei Servizi giuridici della Commissione e del Parlamento. Vero è che risulta incontestato che in tale occasione una copia della decisione controversa è pervenuta ad un collaboratore del Parlamento in data 19 luglio 2005. Se si facesse riferimento a tale data come momento di acquisizione della conoscenza della decisione, il ricorso del Parlamento risulterebbe fuori termine.

46. Tuttavia, al Parlamento non può essere imputata la conoscenza in tal modo acquisita da un collaboratore del suo Servizio giuridico, in quanto è pacifico che il contatto all'origine di tale conoscenza aveva natura meramente informale. Al Parlamento non può essere imputata la conoscenza informalmente acquisita da un suo singolo collaboratore. Infatti, non si può partire dal presupposto che le informazioni ottenute informalmente vengano immediatamente inoltrate ai competenti uffici del Parlamento, soprattutto perché, come risulta dal fascicolo di causa, il collaboratore era convinto che tale informazione sarebbe stata trasmessa al Parlamento anche in via ufficiale.

47. Una diversa valutazione della ricevibilità del ricorso potrebbe, tuttavia, derivare dalla giurisprudenza della Corte secondo la quale, a prescindere dal momento in cui viene acquisita l'effettiva conoscenza, un ricorso deve essere considerato fuori termine se colui che viene a sapere dell'esistenza di un atto che lo riguarda omette di chiederne il testo integrale entro un termine ragionevole¹¹.

48. Occorre preliminarmente chiedersi se un siffatto termine per la richiesta del testo integrale possa valere anche nei confronti di un organo comunitario quale ricorrente privilegiato¹². In senso contrario potrebbe osservarsi che la decisione impugnata non costituisce un «atto che riguarda» il Parlamento ai sensi della citata giurisprudenza. Un atto non può *riguardare* direttamente il Parlamento nello stesso modo in cui potrebbe riguardare, ad esempio, un'impresa privata. Ne consegue che per un'impresa è incomparabilmente più agevole rilevare che è stato emesso un provvedimento che la riguarda sicché essa deve richiederne il testo. La situazione del Parlamento quale ricorrente privilegiato non è comparabile con questa situazione, in quanto vengono emesse tante decisioni che potrebbero potenzialmente dar luogo ad un'impugnazione da

11 — V. sentenze *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie*, cit. alla nota 9 (punto 22); 6 luglio 1988, causa 236/86, *Dillinger Hüttenwerke* (Racc. pag. 3761, punto 14), nonché 14 maggio 1998, causa C-48/96 P, *Windpark Groothusen* (Racc. pag. I-2873, punto 20).

12 — Nella sentenza 19 febbraio 1998, causa C-309/95, *Commissione/Consiglio* (Racc. pag. I-655, punto 18), tale termine viene menzionato anche in relazione ad un procedimento cui partecipano organi comunitari, senza, tuttavia, esser sottoposto ad una specifica analisi.

parte del Parlamento. Se la conoscenza di una misura potenzialmente impugnabile facesse sorgere in capo al Parlamento l'onere di chiederne il testo, allora tale onere imporrebbe carichi per nulla trascurabili all'organizzazione del lavoro parlamentare. L'esistenza di un termine per la richiesta del testo integrale può, pertanto, costituire un ulteriore ostacolo all'effettivo esercizio da parte del Parlamento del suo diritto di ricorrere.

49. A favore, invece, della necessità di un termine di impugnazione e del connesso, ulteriore onere del ricorrente di chiedere il testo della misura entro un termine ragionevole, potrebbe militare il bene primario alla cui salvaguardia tale termine è rivolto, vale a dire la certezza del diritto¹³. Anche il presente caso, del resto, dimostra con evidenza che la tempestiva proposizione di un ricorso è molto importante per la certezza del diritto. Nel presente caso, infatti, la Comunità ha, a seguito della decisione impugnata, assunto obblighi nei confronti di un'organizzazione internazionale per la gestione del progetto e sicuramente ha subito effettuato anche i primi pagamenti.

13 — V. sentenza 12 ottobre 1978, causa 156/77, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1881, punto 21/24). Oltre a ciò, le norme comunitarie riguardanti i termini processuali soddisfano la necessità di evitare qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia: v., tra le altre, sentenza 26 novembre 1985, causa 42/85, Cockerill-Sambre/Commissione (Racc. pag. 3749, punto 10), e ordinanza 7 maggio 1998, causa C-239/97, Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-2655, punto 7).

50. Un punto di equilibrio tra questi due contrapposti interessi — da un lato, l'esigenza di certezza del diritto, dall'altro, l'esigenza di un effettivo diritto a ricorrere del Parlamento — può essere raggiunto se si pretende, allorché ricorrente sia il Parlamento, un elevato grado di conoscenza dell'atto affinché possa decorrere il termine per la richiesta del testo. Anche per risolvere la questione relativa a quale termine possa essere considerato adeguato, si può eventualmente tener conto delle peculiarità del ricorrente istituzionale.

51. Nel presente caso è pacifico che il Parlamento fin dal 14 marzo 2005 ha avuto conoscenza della risposta fornita dal Commissario competente alla richiesta scritta di una deputata in merito alla decisione impugnata. In tale risposta la Commissione ha chiarito che la decisione impugnata era stata adottata il 21 dicembre 2004 e ne ha illustrato il fondamento normativo e gli obiettivi principali. Orbene, anche applicando criteri qualitativi rigorosi alla conoscenza dell'esistenza di una decisione da impugnare, in questo caso deve ritenersi che il Parlamento da quel momento abbia avuto conoscenza degli aspetti decisivi della decisione da impugnare sicché da quel momento è sorto a suo carico l'onere di chiedere il testo della decisione entro un termine ragionevole.

52. Il Parlamento ha chiesto il testo della decisione impugnata solo il 25 maggio 2005, vale a dire oltre due mesi dopo aver avuto conoscenza dell'esistenza della decisione impugnata.

53. Un termine di oltre due mesi non può più essere considerato ragionevole, nemmeno qualora si tenga conto della peculiare situazione del ricorrente istituzionale¹⁴. Il termine per la richiesta del testo, infatti, non può in nessun caso essere più lungo del termine di impugnazione, pari a soli due mesi anche per i ricorrenti istituzionali.

attribuite nel regolamento n. 443/92. La decisione impugnata avrebbe per oggetto la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionali. Poiché tali scopi non sono menzionati esplicitamente nel regolamento n. 443/92, la decisione impugnata non avrebbe potuto essere basata su tale fondamento normativo.

54. Il Parlamento europeo, pertanto, non ha proposto il ricorso entro il termine prescritto. Il ricorso è quindi irricevibile.

57. La Commissione, invece, è dell'avviso che la mancanza, nel regolamento n. 443/92, di un'espressa menzione di misure per la lotta al terrorismo non implica che la misura impugnata non potesse essere fondata su tale regolamento.

B — *Sul merito del ricorso*

55. Per il caso in cui la Corte pervenga ad una diversa valutazione della ricevibilità del ricorso, qui di seguito si procede ad esaminarne in via subordinata il merito.

58. Secondo la giurisprudenza della Corte, una misura di esecuzione adottata senza consultazione del Parlamento deve rispettare le norme sancite, previa siffatta consultazione, nell'atto giuridico che ne costituisce il fondamento¹⁵. Qui di seguito occorre verificare se la decisione impugnata poteva essere validamente adottata sul fondamento del regolamento n. 443/92. Nella decisione impugnata si afferma che essa si fonda «in particolare sugli articoli 7 e 8» del regolamento. Nel procedimento dinanzi alla Corte, tuttavia, la Commissione ha richiamato anche l'art. 5, n. 7, e l'art. 6 del regolamento.

56. Nel proprio ricorso il Parlamento fa valere soltanto un motivo di ricorso. Esso ritiene che la Commissione abbia oltrepassato le competenze di esecuzione ad essa

14 — V. ordinanza 5 marzo 1993, causa C-102/92, Ferriere Acciaierie Sarde (Racc. pag. I-801, punto 19).

15 — V. sentenza 18 giugno 1996, causa C-303/94, Parlamento/ Consiglio (Racc. pag. I-2943, punto 23).

1) Art. 6 del regolamento n. 443/92

59. Gli artt. 4-6 concernono l'aiuto finanziario e tecnico. Ai sensi dell'art. 6 l'aiuto finanziario e tecnico viene esteso ai PVS-ALA relativamente più progrediti in particolare nei settori ivi elencati. Tra tali settori il quinto trattino dell'art. 6 menziona il «potenziamento istituzionale, in particolare della pubblica amministrazione».

60. Costituiscono oggetto del progetto approvato con la decisione impugnata la revisione e la valutazione dei metodi nazionali in uso nella gestione delle frontiere, la realizzazione di un sistema informatico per lo scambio di informazioni di intelligence, la riduzione della circolazione di documenti d'identità falsi e la formazione del personale addetto alla gestione delle frontiere.

61. Se inteso in senso lato, il concetto di «pubblica amministrazione» comprende ogni amministrazione che svolge compiti statali. Se si parte da una siffatta ampia nozione, allora anche la gestione delle frontiere e le autorità incaricate di tale gestione possono essere intese come «istituzioni» e «pubblica amministrazione», e le misure previste dal progetto come aiuto al potenziamento istituzionale, in particolare della pubblica amministrazione.

62. Se, pertanto, si ha riguardo soltanto al tenore letterale, dall'art. 6 di per sé non risulta alcuna limitazione riguardo al tipo di pubblica amministrazione che può essere destinataria dell'aiuto finanziario e tecnico ai sensi del regolamento. Tuttavia, stando alla sola lettera l'art. 6 potrebbe ricomprendere, ad esempio, anche misure di sostegno all'amministrazione militare, sicché il suo ambito d'applicazione risulterebbe pressoché illimitato. Occorre, pertanto, chiedersi se questa ampia ricostruzione del significato dell'art. 6 sia conforme alla ratio legis del regolamento n. 443/92.

63. La risposta a tale quesito è negativa. Infatti, benché dal tenore letterale dell'art. 6 di per sé non risulti alcuna limitazione, una limitazione discende piuttosto dallo stesso regolamento n. 443/92. Anche nell'ambito dell'art. 6, infatti, il sostegno all'amministrazione deve essere inquadrato nel concetto di aiuto allo sviluppo su cui si fonda il regolamento n. 443/92. Il sostegno alle pubbliche amministrazioni non può costituire uno scopo autonomo, ma attraverso tale sostegno deve essere direttamente perseguito un obiettivo di sviluppo del regolamento n. 443/92. Pertanto, rientra nell'art. 6 soltanto quel tipo di sostegno all'amministrazione che è rivolto principalmente a perseguire gli obiettivi di sviluppo del regolamento. Così, ad esempio, le misure di sostegno all'amministrazione incaricata di organizzare le elezioni sarebbero rivolte a perseguire l'obiettivo di sviluppo, menzionato nel regolamento, della democratizza-

zione¹⁶, mentre il sostegno all'amministrazione agricola sarebbe rivolto a perseguire la sicurezza alimentare, parimenti menzionata nel regolamento¹⁷.

64. Qui di seguito, pertanto, occorre verificare se l'obiettivo perseguito con la decisione impugnata rientri tra gli obiettivi di sviluppo del regolamento n. 443/92.

65. Come proprio fine immediato («purpose») la decisione impugnata menziona l'assistenza al governo filippino per migliorare la sicurezza e la gestione delle frontiere. Come fine ultimo («overall objective»), essa indica l'assistenza al governo filippino nell'opera di attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1373 (2001) [in prosieguo: la «risoluzione ONU 1373 (2001)»] nella lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale.

66. Dalla decisione impugnata e dalla descrizione del progetto non sono desumibili informazioni circostanziate circa la sussistenza di una relazione tra lo specifico problema del terrorismo e della criminalità internazionali, da un lato, e la situazione dello sviluppo delle Filippine, dall'altro.

67. Nondimeno, la descrizione del progetto in un suo passaggio fa riferimento alle minacce terroristiche alle quali è esposto il governo filippino specie dopo le ultime elezioni, e, in un altro passaggio, richiama la situazione di instabilità della provincia di Mindanao. In tal modo la decisione impugnata fa intendere che essa ha per obiettivo anche il miglioramento della stabilità e della sicurezza interne delle Filippine.

68. Qui di seguito, pertanto, occorre verificare se l'art. 6 del regolamento comprenda misure sostanzialmente rivolte al miglioramento della sicurezza e della stabilità interne.

69. Si può senz'altro concordare con la tesi della Commissione secondo cui stabilità e sicurezza possono costituire i presupposti basilari di qualsiasi ulteriore sviluppo. Dalle osservazioni formulate in udienza dal Parlamento si può altresì desumere che esso, in linea di principio, non intende contestare l'esistenza di una relazione tra stabilità e sviluppo.

70. Tuttavia, nel regolamento n. 443/92 non compare alcun riferimento alla stabilità e alla sicurezza. Vero è che il regolamento, nel suo settimo 'considerando', indica che esso è volto non solo a confermare i classici settori di azione di aiuto allo sviluppo, ma anche ad individuare nuove priorità. Tuttavia, stabilità

16 — V. art. 5, n. 7, del regolamento n. 443/92.

17 — V. art. 5, n. 1, del regolamento n. 443/92.

e sicurezza non vengono menzionate tra i nuovi campi d'intervento ivi elencati.

71. Senza dubbio l'elenco delle nuove priorità, contenuto nel regolamento, non è tassativo. Tuttavia, in assenza di ulteriori elementi di sostegno rinvenibili nel testo del regolamento, dal fatto che tale elenco non è tassativo non può in alcun modo desumersi che ogni nuovo settore d'azione immaginabile sia ricompreso nell'ambito d'applicazione del regolamento. A tal fine dovrebbe, invece, potersi rinvenire un fondamento anche nel testo del regolamento.

72. Ma un siffatto fondamento non si rinviene nel testo del regolamento. A tal proposito anche la stessa Commissione, nel procedimento dinanzi alla Corte, ha affermato che solo negli ultimi anni il concetto di aiuto allo sviluppo si è modificato in modo tale da ricomprendere le misure rivolte a migliorare la sicurezza e la stabilità, al fine di garantire il presupposto basilare di un ulteriore sviluppo. A tal riguardo essa richiama vari documenti, ad esempio una comunicazione della Commissione del 2003¹⁸ e la dichiarazione del Millennio delle

Nazioni Unite del 2000¹⁹. La stessa Commissione, tuttavia, in tal modo riconosce che una siffatta, più ampia concezione dell'aiuto allo sviluppo non era per l'appunto alla base del regolamento n. 443/92.

73. Non vi sono, pertanto, elementi che inducano a ritenere che la concezione originaria di aiuto allo sviluppo, sulla quale si basa il regolamento n. 443/92 e che ne costituisce l'oggetto, comprenda anche misure per la lotta contro il terrorismo e per il sostegno alla stabilità e alla sicurezza interne.

74. Si può senz'altro concordare con la tesi del Regno di Spagna, secondo cui per l'esecuzione del regolamento n. 443/92 può essere attribuito alla Commissione un ampio potere discrezionale. Tuttavia, tale potere può riguardare soltanto la specie ed il tipo delle misure di aiuto, vale a dire soltanto i profili relativi a dove, a quanti e a quali progetti concreti eseguire.

75. Inoltre, tale potere discrezionale non è così ampio da consentire alla Commissione, in sede di esecuzione del regolamento, di sviluppare ulteriormente il concetto di aiuto allo sviluppo e di estenderlo a nuovi campi

18 — Comunicazione «Governance e sviluppo», COM(2003) 615 def.

19 — Dichiarazione del Millennio A/RES/55/2, consultabile all'indirizzo Internet <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

d'intervento al fine di stare al passo con la più recente evoluzione di tale concetto.

76. Non sarebbe ammissibile interpretare la competenza di esecuzione attribuita alla Commissione dal regolamento n. 443/92 in modo tale da farle ricomprendere anche la competenza della Commissione di sviluppare ulteriormente il concetto di aiuto allo sviluppo.

77. Benché la Corte nella sua giurisprudenza interpreti estensivamente il concetto di «esecuzione»²⁰, essa ha, tuttavia, anche stabilito che la regolamentazione dei «caratteri essenziali» deve essere riservata all'atto giuridico di base²¹. Tra i «caratteri essenziali» rientrano quelle disposizioni attraverso le quali devono essere attuati gli orientamenti fondamentali della politica comunitaria²².

78. In considerazione della portata delle implicazioni che ne deriverebbero, l'estensione dell'ambito d'applicazione del regola-

mento ad un nuovo campo d'azione di aiuto allo sviluppo costituito dalla «sicurezza e stabilità» deve rientrare nell'ambito dei «caratteri essenziali della materia da disciplinare», e non già unicamente nell'ambito della «esecuzione».

79. Viene, infatti, qui in rilievo una questione attinente all'orientamento fondamentale della politica di aiuto allo sviluppo, che non può essere delegata alla Commissione. Una siffatta estensione del concetto di aiuto allo sviluppo, pertanto, avrebbe potuto essere realizzata solo attraverso una modifica apportata al regolamento di base seguendo il procedimento legislativo previsto dal Trattato, il quale, rispetto alla procedura della comitologia, si connota per una maggior trasparenza e per una più ampia legittimazione democratica.

80. L'inserimento di nuovi campi d'azione nel concetto di aiuto allo sviluppo deve, quindi, essere riservato all'atto giuridico di base ed il regolamento n. 443/92 deve essere interpretato nel senso che esso non attribuisce alla Commissione la competenza di includere, in fase di esecuzione del regolamento, un nuovo settore d'azione nell'ambito d'applicazione dello stesso.

81. A tal proposito occorre del resto ricordare anche che la Commissione già nel 2002 aveva presentato al Parlamento un progetto di modifica del regolamento n. 443/92, in cui la lotta al terrorismo era esplicitamente

20 — V. sentenze 19 novembre 1998, causa C-159/96, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-7379, punto 40); 30 ottobre 1975, causa 23/75, Rey Soda (Racc. pag. 1279, punto 10); 29 giugno 1989, causa 22/88, Vreugdenhil (Racc. pag. 2049, punto 16), e 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-3081, punto 30).

21 — V. sentenze 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5383, punto 36); 13 ottobre 1992, cause riunite C-63/90 e C-67/90, Portogallo e Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-5073, punto 14); 16 giugno 1987, causa 46/86, Romkes (Racc. pag. 2671, punto 16), e 17 dicembre 1970, causa 25/70, Köster (Racc. pag. 1161, punto 6). V. in argomento anche le mie conclusioni presentate l'8 settembre 2005 nella causa C-66/04, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-10553, paragrafi 50 e segg.).

22 — Sentenza Germania/Commissione, cit. alla nota 21 (punto 37).

indicata come un settore d'intervento dell'aiuto allo sviluppo²³. Tale procedimento legislativo non ha, tuttavia, avuto buon esito. Solo con il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 novembre 2006, n. 1717, che istituisce uno strumento per la stabilità²⁴, è entrato in vigore un atto giuridico di base che ora prevede, nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo, misure per il miglioramento della stabilità e della sicurezza e per la lotta al terrorismo.

82. Ad un diverso risultato non si giunge nemmeno per il fatto che il regolamento n. 443/92 è stato adottato sul fondamento dell'art. 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE). Ad avviso della Commissione, da tale circostanza deriverebbe che il regolamento debba essere interpretato estensivamente. Ma tale affermazione non può essere condivisa. Dal semplice fatto che un regolamento sia stato adottato sul fondamento della competenza integrativa di cui all'art. 308 CE, non può desumersi che esso debba a sua volta essere interpretato estensivamente nel senso che costituisce un fondamento della competenza ad emanare misure di esecuzione il quale può essere integrato ad libitum.

83. In conclusione è, quindi, possibile affermare che la decisione impugnata non trova alcun fondamento normativo nell'art. 6. Benché l'oggetto del progetto approvato con la decisione impugnata sembri *prima facie* rientrare nell'ampia nozione di «poten-

ziamento (...) della pubblica amministrazione», esso, perseguendo lo scopo della lotta al terrorismo, in realtà persegue uno scopo che non rispecchia il concetto di aiuto allo sviluppo alla base del regolamento n. 443/92.

84. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, da siffatta interpretazione del regolamento non deriva affatto la conseguenza che numerosi progetti di aiuto allo sviluppo, attivati dalla Comunità, che si occupano di questioni di sicurezza (ad esempio le misure per la rimozione delle mine terrestri), non troverebbero adeguato fondamento normativo nel regolamento n. 443/92. Invero, proprio l'esempio dei progetti di sminamento dimostra con evidenza che misure concernenti la sicurezza possono senz'altro trovare il proprio fondamento normativo nel regolamento, a condizione che esse perseguano direttamente uno scopo esplicitamente elencato nel regolamento — nella specie, tra l'altro: lo sviluppo del settore rurale, l'aumento della sicurezza alimentare, la protezione dell'infanzia ai sensi dell'art. 5, nn. 1 e 9.

85. A tal proposito occorre altresì precisare che le presenti considerazioni non implicano alcuna presa di posizione circa il significato dell'aiuto allo sviluppo di cui agli artt. 177 e segg. CE.

86. In particolare, in sede di interpretazione del Trattato, diversamente da quanto avviene in sede di esecuzione di un regolamento, può tenersi conto dell'evoluzione del concetto di

23 — COM(2002) 0340 def. del 2 luglio 2002.

24 — GU L 327, pag. 1.

aiuto allo sviluppo. Ai sensi dell'art. 177, n. 3, CE, in tale sede si deve, infatti, tener conto anche dei nuovi e più ampi obiettivi di aiuto allo sviluppo, fissati nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali. Il contesto internazionale, pertanto, può sì influire sulla definizione della competenza generale della Comunità, ma non già, sic et simpliciter, sulla suddivisione interna di competenze tra organi comunitari.

regolamento n. 443/92, in base al quale gli aiuti finanziari e tecnici «in tal senso (...) dovrebbero essere concessi, tra l'altro, a progetti concreti intesi alla democratizzazione, ad una gestione pubblica (...) efficiente ed equa ed ai diritti dell'uomo».

87. Nell'ambito del Trattato, pertanto, anche misure che hanno per oggetto la sicurezza e la stabilità interne possono fondarsi sulla competenza relativa all'aiuto allo sviluppo, purché il loro oggetto fondamentale sia costituito, nel senso chiarito dalla sentenza Portogallo/Consiglio²⁵, dallo sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo e dalla lotta alla povertà. Qualora la sicurezza interna e la stabilità di un paese costituiscano il presupposto fondamentale per il suo ulteriore sviluppo, vengono quindi in rilievo, quali misure di aiuto allo sviluppo ai sensi dell'art. 177 CE, anche misure rivolte ad assicurarne la stabilità.

89. Nell'art. 5, n. 7, la subordinazione del sostegno all'amministrazione a determinate condizioni risulta dallo stesso tenore letterale. Infatti, con la clausola introduttiva «in tal senso», il n. 7 fa riferimento ai due numeri precedenti che riguardano la dimensione umana e culturale dello sviluppo. Il sostegno all'amministrazione di cui all'art. 5, n. 7, deve, pertanto, collocarsi in un contesto di sviluppo umano e culturale.

2) Art. 5, n. 7, del regolamento n. 443/92

88. La decisione impugnata non può nemmeno essere fondata sull'art. 5, n. 7, del

90. Ciò risulta ulteriormente sottolineato dal contesto all'interno del quale, nel n. 7, viene menzionato il sostegno all'amministrazione. Accanto ad esso, infatti, vengono ivi menzionati progetti intesi alla democratizzazione e ai diritti dell'uomo. Significativa è, altresì, la circostanza che ivi non si parla solo di amministrazione efficiente, ma anche (...) equa. Il sostegno all'amministrazione di cui all'art. 5, pertanto, si colloca nel contesto dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto.

25 — Sentenza 3 dicembre 1996, causa C-268/94, Portogallo/Consiglio (Racc. pag. I-6177, seconda massima e punto 39).

91. Conseguentemente, sull'art. 5, n. 7, non può essere fondato ogni tipo di sostegno all'amministrazione, bensì solo quello che persegue principalmente gli obiettivi ed i valori ivi menzionati, che sia, cioè, fondamentalmente inteso allo sviluppo culturale e umano, alla democrazia e ai diritti dell'uomo.

92. La decisione impugnata indica come obiettivo, la lotta al terrorismo ed alla criminalità internazionale.

93. Il terrorismo e la criminalità internazionale possono senz'altro avere implicazioni sui processi di democratizzazione e sui diritti dell'uomo, di tal che le misure rivolte a contrastarli contribuiscono indirettamente anche alla democratizzazione e allo sviluppo umano. Se, tuttavia, ci si accontentasse di siffatte connessioni indirette per qualificare una misura come misura di sostegno all'amministrazione ai sensi dell'art. 5, n. 7, del regolamento, diverrebbe praticamente impossibile circoscrivere l'ambito d'applicazione di tale disposizione. Ma soprattutto non si comprenderebbe perché il regolamento distingua tra aiuto finanziario e tecnico, da un lato, e cooperazione economica, dall'altro, quando non potrebbero praticamente essere disconosciute le implicazioni che anche le misure economiche

rivolte al mero sostegno del benessere possono avere sullo sviluppo della democratizzazione e dei diritti dell'uomo, e quando tali misure sarebbero già ricomprese in una nozione ampia di sostegno all'amministrazione.

94. La decisione impugnata non presenta quello stretto legame con il sostegno allo sviluppo culturale ed umano richiesto nel quadro dell'art. 5, n. 7, del regolamento, sicché essa non può essere fondata nemmeno su tale disposizione. Benché la descrizione del progetto in esame individui anche formalmente nei diritti dell'uomo una questione trasversale («crosscutting issue») del progetto ed indichi, come possibile conseguenza di una più efficiente gestione delle frontiere, anche il contenimento della tratta di esseri umani, questa menzione di un effetto collaterale meramente ipotetico non comporta che la misura debba essere valutata per il suo contenuto sostanziale, il quale, nel presente caso, non rientra — come sopra esposto — nell'art. 5, n. 7.

3) Artt. 7 e 8 del regolamento n. 443/92

95. Occorre ora verificare se la decisione impugnata poteva essere validamente emanata sul fondamento degli artt. 7 e 8 del regolamento n. 443/92.

96. Gli artt. 7 e 8 del regolamento hanno per oggetto la *cooperazione economica* della Comunità con i PVS-ALA. L'art. 7, n. 1, stabilisce che la cooperazione economica, concepita nel reciproco interesse della Comunità e dei paesi partner, deve concorrere allo sviluppo dei PVS-ALA aiutandoli a potenziare le loro capacità istituzionali, per rendere l'ambiente più favorevole agli investimenti e allo sviluppo. L'art. 8, n. 2, menziona, tra i tre settori nei quali si effettua la cooperazione economica, quello del «miglioramento del sostegno istituzionale (...), allo scopo di rendere il contesto legislativo, normativo e sociale più favorevole allo sviluppo».

97. Come sopra esposto, se si parte da un'interpretazione estensiva dei concetti in esame, le misure approvate con la decisione impugnata possono essere intese anche nell'ambito degli artt. 7 e 8 quale aiuto al potenziamento delle capacità istituzionali ovvero al miglioramento del sostegno istituzionale.

98. Tuttavia, anche gli artt. 7 e 8 non prevedono come obiettivo autonomo le misure di potenziamento delle istituzioni. Le istituzioni dei PVS-ALA devono, invece, essere potenziate proprio «per rendere l'ambiente più favorevole agli investimenti e allo sviluppo», ovvero per «rendere il contesto [economico], normativo e sociale più favorevole allo sviluppo». Pertanto, non qualsiasi aiuto al potenziamento delle istituzioni, bensì soltanto quello che sia principalmente

rivolto a favorire l'economia e gli investimenti, può trovare il proprio fondamento normativo negli artt. 7 e 8 del regolamento. È, quindi, richiesta una stretta e specifica relazione tra la misura ed il sostegno all'economia. Le misure che solo indirettamente producono effetti anche sullo sviluppo economico, in quanto rivolte, ad esempio, a garantire stabili condizioni di sicurezza, non soddisfano tale requisito.

99. Il requisito di una siffatta connessione si impone, in primo luogo, già per il fatto che gli artt. 7 e 8 del regolamento sono collocati nel titolo relativo alla «Cooperazione economica» e, in base al significato usuale di tale nozione, alla «cooperazione economica» non sono riconducibili tutti i settori della cooperazione solo perché qualunque tipo di cooperazione in fondo produce anche effetti sulle relazioni e sulle condizioni economiche dei partner.

100. Ma è soprattutto uno sguardo alle possibili conseguenze che deriverebbero da una concezione estensiva della nozione in esame a chiarire che come misure di sostegno alle condizioni di investimento e di sviluppo ai sensi degli artt. 7 e 8 del regolamento non possono assolutamente essere intese tutte le misure immaginabili che abbiano effetti sulle condizioni di investimento e di sviluppo. Una siffatta

concezione estensiva della nozione in esame finirebbe, infatti, per equivalere ad una *procura generale*, conferita alla Commissione dall'autore del regolamento, a sostenere, sotto la semplice etichetta di «cooperazione allo sviluppo», qualsivoglia progetto statale nei paesi in via di sviluppo. In effetti, qualsiasi misura statale rappresenta in fondo una tessera del mosaico delle condizioni di investimento e di sviluppo, avendo essa, in termini più o meno ampi e più o meno intensi, conseguenze almeno indirette sull'economia.

101. La presenza, richiesta dagli artt. 7 e 8 del regolamento n. 443/92, di un siffatto legame, diretto e sostanziale, tra la decisione impugnata e le condizioni di investimento e di sviluppo non risulta né dai 'considerando' della decisione, né dalla descrizione del progetto. Ivi non si ritrova infatti alcun riferimento specifico alla situazione dell'economia e degli investimenti nelle Filippine. Anche nella descrizione del progetto si dà rilievo quasi esclusivo alle questioni relative al terrorismo e alla sicurezza.

102. Dalla decisione impugnata non risulta quali siano i problemi della situazione degli investimenti e dell'economia nelle Filippine, né in che modo un miglioramento nella gestione delle frontiere potrebbe migliorare tale situazione. Non si comprende, pertanto, quali effetti diretti il progetto approvato abbia sulla situazione degli investimenti e dell'economia. Ciò non significa che un sostegno alla gestione delle frontiere non potrebbe avere anche effetti diretti sulla

situazione economica: ad esempio, non potrebbe essere sconosciuto un siffatto effetto di sostegno all'economia in caso di misure intese a migliorare le pratiche doganali delle merci. Senonché dalla decisione impugnata non è possibile desumere che essa sia essenzialmente destinata allo sviluppo dell'economia e degli investimenti.

103. Implicazioni meramente indirette sulla situazione degli investimenti e dell'economia, d'altro canto, non sono sufficienti, come sopra esposto, nell'ambito degli artt. 7 e 8.

104. Pertanto, laddove nella descrizione del progetto, in relazione ai filippini che lavorano all'estero, si fa riferimento al fatto che la «sostenibilità degli spostamenti internazionali» («sustainability of international travel») è decisiva per l'economia nazionale e la generale stabilità delle Filippine, sono senz'altro ipotizzabili effetti reciproci tra un'efficiente gestione delle frontiere, da un lato, e la tutela dall'immigrazione illegale e dai connessi pericoli per la sicurezza, dall'altro. Tuttavia, nello specifico non è fornita né accennata alcuna spiegazione, di come controlli più moderni sui passaporti e sulle frontiere possano avere un effetto diretto sulla situazione economica dei lavoratori migranti o sull'economia filippina nel suo complesso. Piuttosto, anche in tale ambito è messa in primo piano la stabilità delle Filippine.

105. Da questo punto di vista, pertanto, il progetto relativo alle frontiere può senz'altro non esser privo di qualche effetto sulle condizioni di investimento e di sviluppo. Le misure che favoriscono la stabilità interna e la sicurezza possono costituire, infatti, uno dei tanti fattori che indirettamente contribuiscono anche alla prosperità economica.

106. Ciò nondimeno, una misura rivolta a migliorare la sicurezza interna ed esterna e la stabilità non presenta alcuna connessione, stretta e diretta, con lo sviluppo dell'economia, giacché essa solo in generale riguarda le condizioni di fondo della vita sociale, politica ed economica. Le condizioni di investimento e di sviluppo non rappresentano il baricentro di siffatte misure.

107. Lo stesso vale anche per quanto riguarda la relazione tra sicurezza interna e turismo, alla quale la Commissione ha fatto riferimento nel procedimento dinanzi alla Corte. Si può convenire con la Commissione che la misura impugnata può fornire un contributo al rafforzamento della sicurezza e, quindi, costituire un presupposto fondamentale per l'economia e lo sviluppo in generale, e per il turismo in particolare. Tuttavia, questa correlazione indiretta e questo effetto collaterale non consentono di qualificare la decisione impugnata quale misura di sostegno agli investimenti e all'economia ai sensi degli artt. 7 e 8 del regolamento.

108. La decisione impugnata, pertanto, non presenta la richiesta correlazione, stretta e diretta, con il sostegno all'economia, e quindi non trova fondamento nemmeno negli artt. 7 e 8.

4) Sulle competenze di bilancio

109. Prima di concludere, occorre ancora rilevare che il Parlamento in sede di replica ha esposto argomenti che non fanno riferimento solo al superamento delle competenze di esecuzione della Commissione, ma anche alla violazione di competenze di bilancio.

110. Tale rilievo è tardivo ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura. Si tratta di nuovi motivi, che sono stati fatti valere per la prima volta in sede di replica. Nel ricorso il Parlamento aveva fatto valere soltanto un motivo di ricorso, limitandosi a lamentare la violazione del regolamento n. 443/92 da parte delle misure di esecuzione.

C — Sintesi

111. In sintesi si deve rilevare che il ricorso è irricevibile perché non è stato rispettato il termine di impugnazione. Se, tuttavia, la Corte dovesse esaminare il merito della questione, la decisione impugnata dovrebbe essere annullata.

VI — Sulla limitazione degli effetti della sentenza

112. Qualora la Corte dovesse ritenere ricevibile il ricorso, in caso di suo accoglimento dovrebbe altresì statuirsi sulla questione se gli effetti della sentenza debbano essere limitati. Vero è che la Commissione non ha chiesto che la Corte voglia conservare gli effetti della decisione annullata in caso di accoglimento del ricorso.

113. Nondimeno la Corte può far uso anche d'ufficio del potere ad essa derivante dall'art. 231, secondo comma, CE, di conservare gli effetti della decisione. L'annullamento della decisione interviene in un momento in cui sono stati già effettuati pagamenti in correlazione con il progetto collegato alla decisione impugnata e sono stati assunti impegni in particolare nei confronti dell'International Organisation for Migration, incaricata dell'esecuzione del progetto.

114. Così, rilevanti motivi di certezza del diritto, analoghi a quelli che si presentano in caso di annullamento di taluni regolamenti, potrebbero giustificare il fatto che la Corte eserciti il potere ad essa derivante dall'art. 231, secondo comma, CE, in caso di annullamento di un regolamento, e precisi quali effetti della decisione annullata debbano essere conservati²⁶.

115. Nelle particolari circostanze del caso di specie, occorrerebbe, pertanto, stabilire che l'annullamento non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati né degli impegni assunti in forza della decisione controversa²⁷.

VII — Sulle spese

116. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Dal momento che il ricorso è irricevibile, il Parlamento deve sopportare le spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, il Regno di Spagna sopporta le spese da esso sostenute per l'intervento.

26 — V. sentenza 12 maggio 1998, causa C-106/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2729, punti 39 e segg.).

27 — V. sentenza Regno Unito/Commissione, cit. alla nota 26 (punto 42).

VIII — Conclusione

117. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

- 1) il ricorso è respinto;

- 2) il Parlamento europeo sopporta le spese, ad eccezione delle spese del Regno di Spagna, che sopporta le proprie spese.