

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 26 giugno 2008<sup>1</sup>

**I — Introduzione**

1. Con il presente ricorso di annullamento il Parlamento lamenta la scelta del fondamento normativo per l'adozione della decisione del Consiglio 19 dicembre 2006, 2006/1016/CE, che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia della Comunità in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori della Comunità<sup>2</sup>.

2. Il Consiglio ha basato la suddetta decisione sul fondamento normativo relativo alla cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi (art. 181A CE). Secondo il Parlamento la decisione avrebbe dovuto essere basata anche sull'art. 179 CE, fondamento normativo per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Il Parlamento motiva tale opinione con il fatto che la maggioranza dei paesi terzi rientranti nella decisione sarebbero paesi in via di sviluppo.

<sup>1</sup> — Lingua originale: il tedesco.

<sup>2</sup> — GU L 414, pag. 95 (in prosieguo: la «decisione 2006/1016» o anche la «decisione»).

**II — Contesto normativo**

*A — Disposizioni del trattato*

3. Il titolo XX CE è denominato «Cooperazione allo sviluppo». L'art. 177 espone le finalità della politica comunitaria in questo settore:

«1. La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che integra quelle svolte dagli Stati membri, favorisce:

- lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati,

— l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale, secondo la procedura di cui all'articolo 251, adotta le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 177. Tali misure possono assumere la forma di programmi pluriennali.

— la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo.

2. La Banca europea per gli investimenti contribuisce, alle condizioni previste dal suo statuto, all'attuazione delle misure di cui al paragrafo 1.

2. (...)».

4. L'art. 178 CE stabilisce:

3. (...)».

«La Comunità tiene conto degli obiettivi di cui all'articolo 177 nelle politiche da essa svolte che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo».

6. L'art. 181A CE è l'unica disposizione del titolo XXI che presenti la dicitura «cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi»:

5. L'art. 179 CE costituisce il fondamento normativo per le misure della cooperazione allo sviluppo:

«1. Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato, segnatamente quelle del titolo XX, la Comunità conduce, nel quadro delle sue competenze, azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi. Tali azioni sono complementari a quelle condotte dagli Stati membri e coerenti con la politica di sviluppo della Comunità.

«1. Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato, il Consiglio, deliberando

La politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

2. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta le misure necessarie per dare attuazione al paragrafo 1. (...).

(...).

realizzate al di fuori della Comunità. Occorre incoraggiare la BEI ad aumentare le operazioni realizzate al di fuori della Comunità senza garanzia della Comunità, in particolare nei paesi in fase di preadesione e nei paesi mediterranei, nonché nei paesi di altre regioni con un merito di credito a livello di "investimento", e occorre specificare che la garanzia della Comunità copre i rischi di natura politica o governativa».

8. Anche l'ottavo 'considerando' della decisione rinvia alle politiche esterne della Comunità:

## B — *Decisione 2006/1016*

### 1. Estratto del preambolo della decisione

7. Il terzo 'considerando' del preambolo della decisione recita quanto segue:

«Per sostenere l'azione esterna dell'UE senza incidere sul merito di credito della BEI, si dovrebbe offrire alla BEI una garanzia a carico del bilancio della Comunità per le operazioni

«È opportuno che le operazioni di finanziamento della BEI siano coerenti con le politiche esterne dell'UE e garantiscano il sostegno di queste ultime, anche per quanto riguarda specifici obiettivi regionali. I finanziamenti della BEI assicurando completa coerenza con le azioni dell'UE dovrebbero integrare i corrispondenti strumenti, programmi e politiche comunitari di assistenza nelle varie regioni. Inoltre la protezione dell'ambiente e la sicurezza energetica degli Stati membri dovrebbe far parte degli obiettivi di finanziamento della BEI in tutte le regioni ammissibili.

Le operazioni di finanziamento della BEI dovrebbero essere realizzate nei paesi che rispettano una condizionalità adeguata e conforme agli accordi di alto livello dell'UE su aspetti politici e macroeconomici».

10. L'art. 2 della decisione, che stabilisce i paesi coperti dalla garanzia, prevede quanto segue ai nn. 1 e 2:

2. Le disposizioni fondamentali della decisione

«1. L'elenco dei paesi che sono o possono essere ammissibili al finanziamento della BEI con garanzia della Comunità è riportato nell'allegato I.

9. L'art. 1, n. 1, della decisione recita quanto segue:

«1. La Comunità accorda alla Banca europea per gli investimenti (di seguito "la BEI") una garanzia globale (di seguito "la garanzia della Comunità") a copertura dei pagamenti dovuti alla BEI ma da essa non ricevuti in relazione a prestiti e garanzie su prestiti concessi per progetti di investimento ammissibili finanziati dalla BEI nei paesi coperti dalla presente decisione, quando il prestito o la garanzia sono stati concessi sulla base di un accordo sottoscritto non cessato né annullato (di seguito "le operazioni di finanziamento della BEI") e conformemente alle norme e alle procedure interne della BEI e a sostegno dei pertinenti obiettivi di politica estera dell'Unione europea.

2. Per quanto riguarda i paesi elencati nell'allegato I e contrassegnati da "\*" e altri paesi non compresi nell'allegato I, l'ammissibilità di tali paesi al finanziamento della BEI con garanzia della Comunità è decisa dal Consiglio caso per caso, secondo la procedura di cui all'articolo 181 A, paragrafo 2 del trattato».

(...)

11. L'art. 3 della decisione riguarda la coerenza delle operazioni della BEI con gli obiettivi di politica estera dell'Unione europea. Il n. 2 ha il seguente tenore:

«2. La cooperazione avviene su base regionale, tenendo conto del ruolo della BEI e delle politiche dell'Unione europea in ogni regione».

B. PAESI COPERTI DALLO STRUMENTO DI VICINATO E PARTENARIATO

1) Paesi mediterranei

12. L'allegato I della decisione impugnata contiene un elenco di paesi ammissibili ai progetti assistiti da garanzia comunitaria. Sotto i seguenti titoli sono ivi riportati i singoli paesi:

(...)

2) Europa orientale, Caucaso meridionale e Russia

«A. PAESI IN FASE DI PREADESIONE

(...)

C. ASIA E AMERICA LATINA

1) Paesi candidati

1) America latina

(...)

(...)

2. Asia

2) Potenziali paesi candidati

(...)

(...)

D. AFRICA AUSTRALE».

### III — Fase precontenziosa, conclusioni e procedimento

Consiglio ha adottato la decisione impugnata il 19 dicembre 2006 sul solo fondamento normativo dell'art. 181A CE.

#### A — Fase precontenziosa della controversia

13. Il 22 giugno 2006 la Commissione presentava la propria proposta di decisione del Consiglio che accorda alla Banca europea per gli investimenti (in prosieguo: la «BEI») una garanzia della Comunità in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori della Comunità fondandola sull'art. 181A CE<sup>3</sup>.

#### B — Conclusioni e procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

16. Il Parlamento ha presentato ricorso il 19 marzo 2007 dinanzi alla Corte di giustizia e ha chiesto di:

14. Nella risoluzione 30 novembre 2006 il Parlamento ha esposto la propria opinione sulla suddetta proposta e ha chiesto alla Commissione di aggiungere l'art. 179 CE come fondamento normativo all'art. 181A CE<sup>4</sup>.

— annullare la decisione del Consiglio 19 dicembre 2006, 2006/1016/CE, che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia della Comunità in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori della Comunità, a motivo di violazione del Trattato CE,

15. La Commissione, tuttavia, non ha modificato la propria proposta su questo punto<sup>5</sup> e il

— mantenere inalterati gli effetti della decisione 2006/1016 fino a quando non verrà adottata una nuova decisione e

3 — Proposta di decisione del Consiglio che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia della Comunità in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori della Comunità, COM(2006) 324 def.

4 — Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia della Comunità in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie a favore di progetti in paesi terzi 30 novembre 2006, P6\_TA(2006)0507, GU C 316E, pag. 109.

5 — Proposta di decisione del Consiglio che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia della Comunità in caso di perdite dovute a prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori della Comunità (Europa centrale e orientale, paesi mediterranei, America latina e Asia, Repubblica del Sudafrica), COM(2006) 419 def.

— condannare il convenuto alle spese.

17. Il Consiglio chiede:

lamenta una violazione del Trattato CE ai sensi dell'art. 230, secondo comma, CE.

— di respingere il ricorso e

21. Secondo il Parlamento la decisione 2006/1016 non avrebbe potuto essere adottata esclusivamente sul fondamento dell'art. 181A CE, bensì anche sull'art. 179 CE. Il Parlamento motiva questa affermazione con la circostanza — non contestata dal Consiglio — che nel campo d'applicazione della decisione rientrano per la maggior parte paesi terzi qualificabili come paesi in via di sviluppo.

— di condannare il Parlamento alle spese.

18. Con ordinanza del Presidente della Corte 10 ottobre 2007 la Commissione delle Comunità europee è stata ammessa come interveniente a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

22. Entrambe le parti concordano sul fatto che la decisione è un provvedimento di cooperazione finanziaria. Secondo il Parlamento, tuttavia, l'art. 179 CE rappresenta la base giuridica più specifica per la cooperazione finanziaria con i paesi in via di sviluppo, che in quanto tale esclude il campo d'applicazione dell'art. 181A CE.

19. Tutte le parti hanno preso posizione nella fase scritta e all'udienza svoltasi il 14 maggio 2008.

#### IV — Valutazione giuridica

20. Con il proprio ricorso il Parlamento fa valere un'unica causa di nullità, ossia la scelta del fondamento normativo errato per l'adozione della decisione. Con ciò il Parlamento

23. Il Consiglio e la Commissione ritengono che un atto non debba fondarsi aggiuntivamente sull'art. 179 CE solo perché riguarda paesi in via di sviluppo. Il campo d'applicazione del suddetto fondamento normativo sarebbe aperto solo se l'atto in questione perseguisse anche gli obiettivi della politica di aiuto allo sviluppo, sanciti all'art. 177 CE. Vero è che la decisione impugnata riguarderebbe indirettamente anche paesi in via di sviluppo, tuttavia non perseguirebbe finalità di aiuto allo sviluppo.

A — *Determinazione del fondamento normativo corretto*

24. Secondo una giurisprudenza costante, la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto<sup>6</sup>.

25. Se l'esame della finalità e del contenuto di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente rientranti nel campo di applicazione di diversi fondamenti normativi e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su un solo fondamento normativo, ossia quello richiesto dalla finalità o componente principale o preponderante<sup>7</sup>.

26. Prima di affrontare il contenuto e le finalità della decisione impugnata devono però essere esaminati innanzi tutto in astratto i campi di applicazione degli artt. 179 CE e

6 — Giurisprudenza costante, v. solo sentenze 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-9097, punto 61); 10 gennaio 2006, causa C-178/03, Commissione/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-107, punto 41); medesimo giorno, causa C-94/03, Commissione/Consiglio, (Racc. pag. I-1, punto 34), e 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio «biossido di titanio» (Racc. pag. I-2867, punto 10).

7 — V. solo sentenze 20 maggio 2008, causa C-91/05, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-3651, punto 73); Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, punto 42); Commissione/Consiglio (cit. alla nota 6, punto 35), e 11 settembre 2003, causa C-211/01, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-8913, punto 39).

181A CE, in quanto solo dopo aver delimitato ciascun campo di applicazione dei suddetti fondamenti normativi si può procedere a verificare in seconda battuta se la finalità e il contenuto della decisione rientrano effettivamente nel campo di applicazione di entrambi i fondamenti normativi e, in caso affermativo, quali conseguenze se ne debbano trarre.

B — *La decisione rientra nel campo di applicazione di più di un fondamento normativo?*

1. Il campo d'applicazione degli artt. 179 CE e 181A CE

27. L'art. 179 CE rappresenta il fondamento normativo per le misure di cooperazione allo sviluppo, mentre l'art. 181A CE costituisce un fondamento normativo per le «misure di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con *paesi terzi*». Sostanzialmente la presente controversia verte sulla questione di come debbano essere delimitati l'uno rispetto all'altro i due fondamenti normativi e se possano essere compresi nel campo di applicazione di cui all'art. 181A CE anche misure del tipo ivi menzionato con i *paesi in via di sviluppo*.

28. Occorre chiarire innanzitutto che il tipo di misura non è idoneo a fungere da criterio di delimitazione. Se è vero che soltanto l'art. 181A CE menziona esplicitamente la

«cooperazione economica, finanziaria e tecnica» e che l'art. 179 parla solo genericamente di «misure», tuttavia il sostegno e la cooperazione economica, finanziaria e tecnica appartengono alle classiche forme di cooperazione allo sviluppo<sup>8</sup>.

29. Il Parlamento è dell'avviso che il campo d'applicazione delle due norme sia delimitato esclusivamente da un *criterio geografico*. In base ad esso, l'art. 179 CE riguarda la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e l'art. 181A CE solo la cooperazione con i paesi non in via di sviluppo.

30. Il Parlamento motiva la propria opinione adducendo soprattutto lo sviluppo storico dei titoli XX e XXI. Il titolo XX sulla cooperazione allo sviluppo è stato inserito nel trattato dal trattato di Maastricht. Precedentemente le misure nei confronti dei paesi in via di sviluppo erano basate sull'art. 308 CE. Dopo l'introduzione del titolo XX le misure nei confronti di paesi terzi non in via di sviluppo hanno continuato ad essere fondate sull'art. 308 CE fino a quando non è stato creato l'art. 181A CE dal trattato di Nizza. Da ciò si può comprendere che l'art. 181A CE ha inteso colmare la lacuna esistente nel trattato relativamente alla cooperazione con paesi terzi che non siano paesi in via di sviluppo.

8 — V. dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo», 20 dicembre 2005, GU 2006 C 46 pag. 1, punto 119.

31. Il Consiglio e la Commissione, invece, ritengono che non possa essere addotto esclusivamente un criterio geografico per la delimitazione, essendo necessario anche un criterio materiale. Una misura, pertanto, non rientrerebbe nel campo d'applicazione dell'art. 181A CE solo ove riguardasse un paese in via di sviluppo e perseguisse allo stesso tempo le finalità di cui all'art. 177 CE, in quanto solo in questo caso sarebbe pertinente l'art. 179 CE come fondamento normativo. Una misura nei confronti di paesi in via di sviluppo che non perseguisse le finalità dell'art. 177 potrebbe dunque essere fondata sull'art. 181A CE.

32. Considerando esclusivamente il tenore letterale, la nozione di «paese terzo» è sufficientemente ampia per includere anche i paesi in via di sviluppo.

33. Uno sguardo alla sistematica del trattato, tuttavia, fa sorgere dubbi in merito alla suddetta interpretazione.

34. L'art. 181A CE, infatti, è introdotto dalle parole «[f]atte salve le altre disposizioni del presente trattato, segnatamente quelle del titolo XX». Con ciò si esprime chiaramente che il titolo XX relativo alla cooperazione allo sviluppo è più specifico e prevale sull'art. 181A CE.

35. Il Consiglio sottolinea invero la circostanza che anche l'art. 179 CE comincia con le parole «[f]atte salve le altre disposizioni del presente trattato». Al riguardo occorre però sottolineare, da un lato, che l'art. 179 CE è stato formulato in un momento in cui l'art. 181A CE ancora non esisteva, essendo stato introdotto nel trattato CE con una modifica successiva al trattato. D'altro canto, la clausola di riserva di cui all'art. 179 CE è palesemente più generica rispetto a quella di cui all'art. 181A CE, che si riferisce esplicitamente al titolo XX. La clausola di riserva di cui all'art. 179 CE, di conseguenza, prevale su quella di cui all'art. 181A CE.

36. Pertanto il titolo XX e il fondamento normativo di cui all'art. 179 CE sono le disposizioni più specifiche per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

37. È tuttavia dubbio quanto sia specifico il titolo XX. Le misure relative ai paesi in via di sviluppo non possono mai basarsi sull'art. 181A CE? Oppure tale specificità si estende fino a coincidere con il campo d'applicazione dell'art. 179 CE, con la conseguenza che misure che non rientrano nel campo d'applicazione di cui all'art. 179 possono essere fondate sull'art. 181A CE?

38. Sono dell'avviso che, secondo l'interpretazione teleologica, le misure nei confronti dei paesi in via di sviluppo non siano comprese in linea di principio nell'art. 181A CE<sup>9</sup>.

39. Una diversa interpretazione, infatti, nasconde in sé il pericolo di eludere attraverso l'art. 181A CE le statuizioni e le valutazioni del titolo XX<sup>10</sup>. Infatti le misure disciplinate nell'art. 181A CE, e cioè la cooperazione economica, finanziaria e tecnica, appartengono agli strumenti classici dell'aiuto allo sviluppo<sup>11</sup>. Ai sensi dell'art. 179 CE le misure nei confronti dei paesi in via di sviluppo sono subordinate al presupposto di perseguire gli scopi di cui all'art. 177 CE, favorendo lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, l'inserimento armonioso e progressivo di tali paesi nell'economia mondiale e la lotta contro la povertà. Per contro, l'art. 181A CE non associa la cooperazione al perseguimento di finalità di politiche di sviluppo e sociali.

40. Se il legislatore potesse fondare sull'art. 181A CE misure di cooperazione con paesi in via di sviluppo che non perseguano gli scopi di cui all'art. 177 CE, ciò finirebbe con l'eludere gli obiettivi vincolanti di cui all'art. 177 CE. Il legislatore potrebbe

9 — Dello stesso avviso anche l'avvocato generale Mengozzi nelle conclusioni presentate il 19 settembre 2007 nella causa C-91/05, Commissione/Consiglio (non ancora pubblicata nella Raccolta, paragrafo 148).

10 — L'art. 181A CE rinvia appunto non solo all'art. 179 CE, bensì esplicitamente all'intero titolo XX.

11 — V. nota 8.

così organizzare la cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo trascurando le finalità ad esso imposte dall'art. 177<sup>12</sup>. Ciò tuttavia contraddice la sistematica del trattato che è stata esposta. Per evitare una violazione dell'art. 177 CE, molti elementi indicano che le misure nei confronti dei paesi in via di sviluppo non potrebbero essere fondate sull'art. 181A CE<sup>13</sup>.

C — *Contenuto e finalità della decisione 2006/1016*

## 2. Conclusione parziale

41. Per il caso di specie, tuttavia, la questione se gli artt. 179 CE e 181A CE debbano essere delimitati l'uno rispetto all'altro in base al *criterio geografico* o se debba essere preso in considerazione in aggiunta un *criterio materiale* non deve essere risolta in modo definitivo, in quanto la suddetta questione sarebbe rilevante solo se la decisione impugnata non perseguisse le finalità di cui all'art. 177 CE. Come la seguente analisi del contenuto e degli obiettivi della decisione impugnata mostrerà, essa persegue tuttavia, per quanto attiene ai paesi in via di sviluppo, le finalità della politica di aiuto allo sviluppo di cui all'art. 177 CE.

12 — Laddove l'art. 178 CE richiede che la Comunità *tenga conto* in tutti i settori della politica degli obiettivi di cui all'art. 177 CE, ciò non rappresenta in alcun modo un contrappeso al rischio di violazione, poiché una mera presa in considerazione degli obiettivi è più debole rispetto all'obbligo di perseguire le finalità espresso nell'art. 177 CE.

13 — Secondo questa interpretazione la modifica che apporterà il trattato di Lisbona all'art. 181A CE rappresenta un chiarimento. L'art. 212 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in futuro escluderà esplicitamente i paesi in via di sviluppo dal proprio campo d'applicazione: «(...) l'Unione conduce azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, comprese azioni di assistenza specialmente in campo finanziario, con paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo, (...)».

42. Nel prosieguo esaminerò, in una prima fase, se la decisione impugnata rientri, da un punto di vista contenutistico, nel campo d'applicazione dell'art. 179 CE. In un secondo momento esporrò che la decisione, nella parte in cui attiene ai paesi in via di sviluppo, persegue le finalità di cui all'art. 177 CE.

## 1. Contenuto della decisione

43. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, la decisione ha ad oggetto la concessione di una garanzia gravante sul bilancio della Comunità a copertura di determinate operazioni effettuate dalla BEI. Dall'art. 1, n. 1, si evincono anche le condizioni per il campo d'applicazione della garanzia. In base ad esso la garanzia copre i pagamenti dovuti alla BEI ma da essa non ricevuti in relazione a prestiti e garanzie su prestiti concessi per progetti di investimento ammissibili finanziati dalla BEI (in prosieguo:

le «operazioni di finanziamento della BEI») nei paesi che rientrano nella decisione. Un'ulteriore premessa è che le relative operazioni di finanziamento della BEI sono state effettuate conformemente alle norme e alle procedure interne della BEI e a sostegno degli obiettivi di politica esterna dell'Unione europea.

44. I paesi che rientrano nel campo d'applicazione della decisione e che possono essere ammessi al finanziamento risultano dall'allegato I alla decisione. Questo riporta quattro gruppi di paesi, e cioè «paesi in fase di preadesione», «paesi coperti dallo strumento di vicinato e partenariato», «Asia e America latina» e «Africa australe». Per ciascun gruppo sono elencati singoli paesi.

45. Il Parlamento ha sostenuto che la maggior parte dei paesi ivi elencati sono paesi in via di sviluppo. In assenza di una definizione di paese in via di sviluppo elaborata dal diritto comunitario, il Parlamento si è appellato al riguardo alla qualificazione dei paesi effettuata dall'OCSE e dalla Banca Mondiale. Il Consiglio non si è opposto a ciò. Al riguardo occorre tenere presente in linea di principio che, ai fini del diritto comunitario, alle classificazioni operate dall'OCSE e dalla Banca Mondiale può essere attribuito solo un effetto indiziario. La nozione di paese in via di sviluppo nel diritto comunitario, infatti, deve essere determinata autonomamente, potendovi essere differenze di qualificazione nel caso singolo. Siffatte possibili differenze, tuttavia, non sono rilevanti ai fini della valutazione dell'elenco di paesi della decisione impugnata.

46. La garanzia offerta con la decisione impugnata è una misura rientrante nel campo di applicazione dell'art. 179 CE sotto il profilo dell'oggetto?

47. Come già esposto in precedenza<sup>14</sup>, anche una misura di cooperazione finanziaria può rientrare nel campo d'applicazione dell'art. 179 CE.

48. Ad una classificazione come misura di aiuto allo sviluppo, peraltro, non può ostare neanche il fatto che i pagamenti erogati dalla BEI ai partner dei progetti nei paesi in via di sviluppo non siano sovvenzioni rimborsabili, bensì prestiti.

49. Infatti, da un lato i partner dei progetti della BEI, come dedotto dal Parlamento e dalla Commissione, ottengono prestiti a tassi più convenienti sulla base della garanzia — ed in ciò è ravvisabile un'attività di promozione —, d'altro canto, l'art. 179, secondo comma, CE prevede esplicitamente il sostegno da parte della BEI della politica comunitaria di aiuto allo sviluppo. Tuttavia, dal momento che l'attività della BEI si concretizza sostanzialmente nella concessione di crediti, il fatto che si tratti di crediti e non di sovvenzioni non può ostare alla qualificazione come aiuto allo sviluppo.

<sup>14</sup> — V. paragrafo 28 delle presenti conclusioni.

2. Scopo della decisione

50. Il Parlamento ritiene che la decisione impugnata, nella misura in cui riguarda paesi in via di sviluppo, persegue gli obiettivi di cui all'art. 177 CE, soprattutto la promozione dello sviluppo economico e sociale sostenibile.

51. Il Consiglio ha contestato tale interpretazione, senza tuttavia esporre quale scopo si prefigga altrimenti la decisione in merito ai paesi in via di sviluppo. A questo proposito il Consiglio si è limitato a sottolineare ripetutamente che la decisione 2006/1016 mirerebbe a creare una «misura di cooperazione finanziaria con paesi terzi attraverso uno strumento comunitario di finanziamento». Diversamente dall'opinione del Consiglio, tuttavia, in ciò non è ravvisabile tanto la finalità della misura quanto piuttosto il contenuto della stessa. Come si evince dalla decisione, la concessione della garanzia non è una finalità in sé, bensì persegue obiettivi ulteriori.

52. Le finalità perseguite dalla decisione si evincono in particolare dal primo e dal terzo 'considerando' della stessa. Secondo tali 'considerando', la garanzia è concessa *a sostegno delle politiche esterne della UE senza incidere sul merito di credito della BEI.*

53. La garanzia dovrebbe quindi permettere alla BEI di effettuare operazioni di finanziamento in paesi al di fuori della Comunità — spesso più rischiose — senza per questo incidere sulla sua valutazione favorevole del merito di credito (credit rating).

54. A prima vista si potrebbe avere l'impressione che la decisione controversa non sia una misura esterna di politica estera, bensì piuttosto una misura meramente interna. Anche la Commissione sembra alludervi quando sostiene che il dispositivo della decisione impugnata parafrasa uno strumento di finanziamento applicabile in prima battuta a livello interno della Comunità. La Commissione sottolinea inoltre che, diversamente da altri strumenti di finanziamento nel settore delle relazioni esterne, la decisione impugnata non costituisce di per sé il fondamento normativo delle operazioni finanziarie della BEI in paesi terzi; a questo proposito, il fondamento normativo sarebbe soprattutto l'art. 18-1, n. 2, del protocollo sullo statuto della BEI<sup>15</sup>. I paesi terzi beneficerebbero solo indirettamente della decisione impugnata, ottenendo crediti più vantaggiosi sulla base della garanzia. Essi beneficerebbero direttamente dei finanziamenti della BEI. Il Consiglio ha precisato nell'udienza che per esso il suddetto

15 — Statuto della BEI, protocollo n. 10 in allegato al trattato che istituisce la Comunità europea, nella versione del 1° maggio 2004, art. 18, n. 1: «Nell'ambito del mandato definito dall'art. 267 del Trattato, la Banca concede crediti ai suoi membri oppure a imprese private o pubbliche per progetti d'investimenti da attuare nei territori europei degli Stati membri, sempreché non siano disponibili, a condizioni ragionevoli, mezzi provenienti da altre fonti. Tuttavia, per deroga concessa all'unanimità dal Consiglio dei governatori, su proposta del Consiglio d'amministrazione, la Banca può concedere crediti per progetti di investimenti da attuarsi in tutto o in parte al di fuori dei territori europei degli Stati membri».

collegamento *indiretto* fra la garanzia e i paesi in via di sviluppo costituirebbe il motivo decisivo per cui la decisione impugnata non dovrebbe basarsi anche sull'art. 179 CE.

mezzo per conseguire lo scopo effettivo della Comunità, ossia il sostegno della sua politica esterna rendendo possibile la cooperazione finanziaria con i paesi terzi mediante la BEI. Ciò è chiarito soprattutto dal fatto che, ai sensi dell'art. 1, n. 1, della decisione, la garanzia opera solo per le operazioni di finanziamento della BEI concesse a sostegno degli obiettivi di politica esterna dell'Unione europea.

55. Il suddetto approccio, tuttavia, non è convincente. Peraltro, ove si portasse coerentemente alle estreme conseguenze l'argomentazione della Commissione si dovrebbe concludere che *né* l'art. 179 CE *né* l'art. 181A CE potrebbero essere considerati fondamento normativo della decisione impugnata, indipendentemente dalla questione se i paesi in via di sviluppo siano interessati o meno. L'art. 181A CE fornisce infatti un fondamento normativo per la cooperazione finanziaria *con i paesi terzi* e non per misure meramente interne.

57. Non osta pertanto alla natura di misura di aiuto allo sviluppo il fatto che mediante la garanzia si determinino effetti nei paesi in via di sviluppo solo indirettamente attraverso la BEI. La garanzia è la condizione irrinunciabile affinché la BEI effettui tali operazioni di finanziamento nei paesi terzi, che altrimenti, in considerazione del proprio merito di credito (credit rating), probabilmente non effettuerebbe o effettuerebbe a condizioni sostanzialmente meno convenienti per i mutuatari della BEI nei paesi terzi. Attraverso la garanzia, pertanto, si rende possibile e si promuove in sostanza l'impegno della BEI nei paesi in via di sviluppo.

56. Occorre invero convenire con la Commissione sul fatto che, innanzi tutto, la garanzia agisce direttamente solo all'interno della Comunità, ovvero fra la BEI e il bilancio comunitario. La garanzia in sé, pertanto, non può essere neanche considerata come cooperazione finanziaria con i paesi terzi. La *finalità essenziale* della decisione, tuttavia, è il sostegno alle politiche esterne comunitarie. La garanzia non è un fine in sé, bensì solo il

58. Dal momento che la Comunità crea mediante la decisione la concreta premessa basilare per le attività di sostegno della BEI, ad una dovuta valutazione assicurare il credit rating della BEI appare soltanto un passaggio intermedio per conseguire la finalità sostanziale, consistente nel sostegno ai paesi in via di sviluppo.

59. Ma, per quanto attiene ai paesi in via di sviluppo, la decisione impugnata persegue anche le finalità di cui all'art. 177 CE, e cioè lo sviluppo economico e sociale sostenibile, l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale e la lotta alla povertà?

60. La decisione afferma in modo del tutto generico che essa mira a fornire sostegno alla politica esterna della Comunità. Fra le attività esterne della Comunità, tuttavia, figura anche la politica comunitaria di aiuto allo sviluppo. L'ottavo 'considerando' della decisione impugnata sottolinea che è opportuno che le operazioni di finanziamento della BEI siano coerenti con le politiche esterne dell'UE e garantiscano il sostegno di queste ultime, anche per quanto riguarda specifici obiettivi regionali. Per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo, lo specifico obiettivo regionale è la promozione dello sviluppo economico e sociale sostenibile<sup>16</sup>. Anche l'art. 3, n. 2, della decisione impugnata stabilisce esplicitamente che la cooperazione deve avvenire su base regionale, tenendo conto del ruolo della BEI e delle politiche dell'Unione europea in ogni regione.

61. La decisione controversa riporta peraltro espressamente gli strumenti della cooperazione cui l'impegno della BEI, per il quale vale la garanzia, dovrebbe giovare. Salvo uno, questi strumenti di finanziamento sono quanto meno basati anche sull'art. 179 e pertanto sono strumenti della cooperazione

allo sviluppo: lo strumento europeo della politica di vicinato e partenariato<sup>17</sup> (basato sugli artt. 179 e art. 181A CE), lo strumento della cooperazione allo sviluppo<sup>18</sup> (basato sull'art. 179 CE) e lo strumento per la stabilità<sup>19</sup> (basato sugli artt. 179 e 181A CE).

62. La decisione, inoltre, impartisce nel preambolo precetti concreti circa le finalità che le operazioni di finanziamento della BEI dovrebbero perseguire nelle singole regioni. Per le regioni cui appartengono i paesi in via di sviluppo sono citati a questo proposito obiettivi tipici della cooperazione allo sviluppo.

63. In Asia e in America latina gli obiettivi dovrebbero focalizzarsi sulla sostenibilità ambientale, i progetti relativi alla sicurezza energetica, nonché la continuazione della presenza dell'UE in Asia e nell'America latina attraverso gli investimenti esteri diretti e il trasferimento di tecnologia e di know-how (dodicesimo 'considerando'). In Asia centrale la BEI dovrebbe concentrarsi sui grandi

16 — In relazione ai paesi coperti dallo strumento del partenariato dell'Unione elencati nell'allegato I è il sostegno della politica di partenariato e vicinato, in relazione ai paesi in fase di preadesione, la politica di preadesione.

17 — Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 24 ottobre 2006, n. 1638, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, GU L 310, pag. 1.

18 — Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2006, n. 1905, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, GU L 378, pag. 41.

19 — Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 novembre 2006, n. 1717, che istituisce uno strumento per la stabilità, GU L 327, pag. 1.

progetti di approvvigionamento energetico e di trasporto dell'energia che presentano implicazioni transfrontaliere (tredicesimo 'considerando'). In Sudafrica la BEI dovrebbe mettere l'accento su progetti infrastrutturali di interesse pubblico (ivi comprese le infrastrutture municipali e la fornitura di acqua e di elettricità) e sul sostegno al settore privato, ivi comprese le PMI (quattordicesimo 'considerando').

64. La cooperazione finanziaria con i paesi terzi, attuata dalla decisione impugnata attraverso la garanzia alla BEI, persegue pertanto, nella misura in cui attiene a paesi in via di sviluppo, anche le finalità socioeconomiche di cui all'art. 177 CE, soprattutto lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo.

### 3. Conclusione parziale

65. Nella misura in cui la decisione impugnata riguarda paesi in via di sviluppo, essa rientra nel campo d'applicazione dell'art. 179 CE. Laddove riguarda paesi non in via di sviluppo, essa rientra nel campo d'applicazione dell'art. 181A CE. Di seguito si deve pertanto esaminare se per questo motivo l'atto avrebbe dovuto essere basato su entrambi i fondamenti normativi.

### D — È possibile individuare una priorità?

66. Un atto deve fondarsi in via di principio su un unico fondamento normativo. Se dall'esame di un atto risulta che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente, secondo la cosiddetta giurisprudenza sulla priorità della Corte, l'atto deve basarsi sul fondamento normativo richiesto dalla finalità o componente principale o preponderante<sup>20</sup>.

67. In via eccezionale, ove sia invece provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi o che ha più componenti tra loro inscindibili, senza che una di esse assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altra, tale atto dovrà basarsi sui diversi fondamenti normativi corrispondenti, ove le relative procedure siano compatibili<sup>21</sup>.

68. Come esposto, la decisione impugnata possiede due componenti: l'una riguarda la cooperazione finanziaria con paesi in via di sviluppo e rientra nel campo d'applicazione dell'art. 179 CE, l'altra riguarda la cooperazione finanziaria con gli altri paesi terzi e rientra nel campo d'applicazione dell'art. 181A CE.

20 — Sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, punto 42), e 29 aprile 2004, causa C-338/01, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-4829, punto 55).

21 — V. solo sentenze Commissione/Consiglio (cit. alla nota 9, punto 75); Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, punto 43), e 29 aprile 2004, causa C-338/01, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-4829, punto 56).

69. Il Parlamento è dell'avviso che nel caso di specie la giurisprudenza sulla priorità della Corte non trovi applicazione. In subordine esso argomenta che anche ove si pervenisse all'applicazione del criterio della priorità entrambe le componenti sarebbero tra loro inscindibili, senza che una di esse assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altra.

70. La presente situazione si differenzia sotto un duplice profilo dai casi sinora decisi.

71. Da un lato entrambi i fondamenti normativi riguardano lo stesso oggetto, ossia la cooperazione con paesi terzi. Essi, tuttavia, come esposto in precedenza, si escludono vicendevolmente sotto il profilo dei destinatari della cooperazione: l'art. 179 CE è, rispetto all'art. 181A CE, la norma più specifica che rimuove l'altra. Nella misura in cui sono coinvolti paesi in via di sviluppo, l'art. 179 CE è il fondamento normativo corretto, ove sono coinvolti paesi non in via di sviluppo, il fondamento normativo adeguato è rappresentato dall'art. 181A CE.

72. D'altro canto la priorità, in questo caso, non può essere stabilita sulla base di un criterio che attenga al contenuto, in quanto la decisione impugnata riguarda la cooperazione finanziaria con paesi in via di sviluppo e con paesi non configurabili come tali. Una priorità in questo caso può essere comunque determinata solo sotto un profilo meramente *quantitativo*.

73. Questa è anche la differenza con gli accordi commerciali e nel settore della pesca citati dal Consiglio<sup>22</sup>. Sebbene riguardino paesi in via di sviluppo, essi sono stati basati solo sul rispettivo fondamento normativo oggettivamente pertinente e non anche sull'art. 179 CE. In questo caso è possibile constatare una priorità *di contenuto* fra politica di aiuto allo sviluppo e politica della pesca o politica commerciale. Ove si tratti prioritariamente, sotto il profilo del contenuto, di politica della pesca o di politica commerciale, un relativo atto deve essere basato esclusivamente sul rispettivo fondamento normativo e non anche sull'art. 179 CE, sebbene l'atto riguardi paesi in via di sviluppo. Nel caso della decisione impugnata, tuttavia, sotto il profilo contenutistico si tratta dello stesso tipo di misura che si differenzia solo con riferimento ai destinatari.

74. Ad un esame della *priorità quantitativa*, nel caso di specie si potrebbe concludere che né la componente relativa ai paesi non in via di sviluppo né quella relativa ai paesi in via di sviluppo costituisce la priorità.

75. Sotto il profilo numerico, un numero maggiore di paesi in via di sviluppo rispetto a quelli non in via di sviluppo è annoverabile fra i paesi ammissibili o potenzialmente ammissibili al finanziamento ai sensi della decisione. Ove si tenesse conto solo del numero dei paesi, la decisione avrebbe forse dovuto essere addirittura basata esclusivamente sull'art. 179

22 — Regolamento (CE) del Consiglio 30 novembre 2006, n. 1801, relativo alla conclusione di un accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e la Repubblica islamica di Mauritania, GU L 343, pag. 1.

CE. Nell'esaminare la priorità quantitativa, però, dovrebbero essere tenuti in considerazione anche gli importi massimi della garanzia previsti dalla decisione per le singole regioni. Su questo punto è persino dubbio se sia possibile affermare precisamente quale sia l'entità del limite massimo della garanzia attribuibile ai paesi in via di sviluppo e a quelli non in via di sviluppo. Infatti è citato di volta in volta solo un importo comune per le singole regioni e non per i singoli paesi. Tuttavia in una stessa regione possono coesistere paesi appartenenti ad entrambe le categorie. Il Parlamento ha affermato nell'udienza che circa la metà dell'ammontare complessivo indicato nella decisione come importo massimo della garanzia è attribuito a paesi in via di sviluppo<sup>23</sup>.

76. Da queste constatazioni, tuttavia, non si evince comunque che la decisione riguarda fondamentalmente e prevalentemente, sotto il profilo quantitativo, paesi non in via di sviluppo e solo in seconda battuta e marginalmente paesi in via di sviluppo. Conseguentemente, anche applicando la teoria della priorità si perviene alla conclusione nella fattispecie che la decisione impugnata non poteva essere basata esclusivamente sull'art. 181A CE.

23 — Nell'udienza il Parlamento ha affermato, senza essere contestato dal Consiglio e dalla Commissione, che circa 13 400 dei 27 800 milioni di euro degli importi massimi della garanzia sono attribuiti a paesi in via di sviluppo.

77. A mio avviso, tuttavia, un *criterio meramente quantitativo* non è idoneo in linea di principio a stabilire, ai sensi della giurisprudenza della Corte sulla priorità, se un atto riguarda, sotto il profilo della priorità, l'art. 179 CE o l'art. 181A CE. Infatti già non è chiaro secondo quali criteri si debba stabilire la priorità quantitativa. Si deve prendere in considerazione a tal fine il numero dei paesi interessati? Si devono considerare al riguardo anche le dimensioni o il numero di abitanti dei paesi per stabilire se una misura riguarda, sotto il profilo della priorità, paesi in via di sviluppo o paesi non in via di sviluppo? Giustamente, però, non potrebbe rilevare neanche esclusivamente il numero di paesi, bensì anche l'entità degli importi messi a disposizione in un atto per la cooperazione.

78. Talvolta, e a seconda della gestione e del peso, tali fattori possono portare ad esiti arbitrari. Dal punto di vista del principio della certezza del diritto, pertanto, vi sono delle riserve a determinare la scelta del fondamento normativo su una siffatta base. A mio avviso, dunque, in situazioni come quella di specie non è possibile individuare una proprietà già solo per motivi di principio.

79. In ultima analisi, tuttavia, entrambe le opinioni portano allo stesso risultato: la decisione impugnata non poteva essere basata esclusivamente sull'art. 181A CE.

80. Da ciò deriva che quando entrambe le componenti sono tra loro inscindibili l'atto deve essere basato in via eccezionale su entrambi i fondamenti normativi pertinenti, laddove le procedure siano compatibili<sup>24</sup>. A titolo conclusivo resta da verificare se le procedure di cui agli artt. 179 e 181A CE siano compatibili.

83. Vi sono tuttavia delle differenze per quanto riguarda le due procedure sotto il profilo del coinvolgimento del Parlamento<sup>26</sup>. Mentre l'art. 181A CE prevede semplicemente la consultazione del Parlamento, quest'ultimo esercita la funzione legislativa nel contesto dell'art. 179 CE nella procedura di codecisione con il Parlamento.

### E — *Compatibilità delle procedure*

81. Il ricorso ad un duplice fondamento normativo è però escluso quando le procedure previste relativamente all'uno e all'altro fondamento normativo siano incompatibili e/o quando il cumulo di fondamenti normativi sia tale da pregiudicare i diritti del Parlamento<sup>25</sup>. Questo aspetto deve essere esaminato di seguito.

84. La Corte di giustizia è già stata chiamata a decidere se l'art. 133, quarto comma, CE, che non prevede alcun diritto formale di partecipazione del Parlamento, e l'art. 175, primo comma, CE, che prevede la codecisione del Parlamento, siano compatibili sotto il profilo dei diversi diritti di partecipazione del Parlamento<sup>27</sup>. A questo proposito la Corte si è basata sul fatto che alla procedura combinata è applicata complessivamente la codecisione, ovvero il maggiore coinvolgimento del Parlamento. La Corte ha ammesso la compatibilità delle due procedure argomentando che un ricorso a questi due fondamenti normativi non è tale da pregiudicare i diritti del Parlamento, poiché il ricorso all'art. 175 CE consente a tale istituzione di adottare l'atto con la procedura della codecisione. In ultima analisi, dunque, la Corte ha asserito la compatibilità delle due procedure.

82. Con riferimento alle norme sul voto in seno al Consiglio, la compatibilità fra entrambi i fondamenti normativi non presenta alcuna difficoltà, in quanto il Consiglio delibera a maggioranza qualificata sia nel caso dell'art. 179 CE sia in quello dell'art. 181A CE.

85. Per la questione della compatibilità delle procedure con riferimento alla rispettiva organizzazione della partecipazione del Parla-

24 — Sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, punto 43); Commissione/Consiglio (cit. alla nota 6, punto 36 e 52).

25 — V. sentenza C-178/03 con riferimento alla sentenza C-300/89 («biossido di titanio») (cit. alla nota 6, punti 17-21).

26 — Ai sensi del trattato di Lisbona questo problema non si porrà più poiché la medesima procedura sarà applicabile ad entrambi gli articoli e dunque la compatibilità potrà essere affermata senza alcun problema.

27 — V. sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, punto 59) e Commissione/Consiglio (cit. alla nota 6, punto 54).

mento, la Corte considera dunque in questi casi solo i diritti di partecipazione del Parlamento.

86. Partendo dalla suddetta argomentazione, anche nel caso di specie occorre concludere per la compatibilità delle due procedure. Ove — come ha già stabilito la Corte — una procedura che non preveda alcuna partecipazione del Parlamento sia compatibile con la procedura di codecisione, allora ciò deve valere a maggior ragione per la compatibilità della «consultazione» e della «codecisione», di cui si tratta nel caso di specie. Gli artt. 179 CE e 181A CE, pertanto, possono essere adottati come doppio fondamento normativo per un atto.

87. La Corte ha tuttavia affermato che un doppio fondamento normativo rappresenta l'eccezione che si può verificare solo quando due finalità o componenti sono dello stesso valore o inscindibili<sup>28</sup>.

88. In ultima analisi ciò significa che ove un atto sia scindibile devono essere adottati due atti distinti, i cosiddetti atti gemelli. Un atto relativo ai paesi in via di sviluppo deve essere adottato sulla base dell'art. 179, ed un secondo atto relativo agli altri paesi terzi, sulla base dell'art. 181A CE. Ove un atto non sia

scindibile, esso deve essere fondato sia sull'art. 179 CE sia sull'art. 181A CE. Al legislatore deve essere riconosciuto un ambito discrezionale di valutazione relativamente alla questione se un atto sia scindibile. Nel presente caso vi sono molti elementi che inducono a ritenere che l'atto, almeno nella sua forma attuale, non sia scindibile, in quanto prevede come importi massimi per la garanzia somme complessive per le singole regioni in cui possono rientrare sia paesi in via di sviluppo sia paesi non in via di sviluppo. Il suddetto metodo di indicare somme globali per le singole regioni e non somme massime per ciascun paese conferisce alla BEI la massima flessibilità possibile nell'esercizio delle sue attività.

89. Se invece si considerano determinanti per la valutazione della questione della compatibilità anche i diritti di partecipazione del Consiglio, come ho suggerito nelle conclusioni da me presentate nella causa Commissione/Parlamento e Consiglio<sup>29</sup>, si dovrebbe negare nel caso di specie la compatibilità delle procedure. Estendendo la procedura di codecisione alla cooperazione con paesi terzi, per cui il trattato non ha precisato alcuna codecisione del Parlamento, si priverebbe il Consiglio della propria competenza legislativa esclusiva in questo settore, che esso dovrebbe poi dividere con il Parlamento. Una siffatta conclusione contraddirebbe quanto stabilito consapevolmente dagli Stati membri circa la

28 — V. sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, punto 59) e Commissione/Consiglio (cit. alla nota 6, punto 54).

29 — Così le mie conclusioni presentate il 26 maggio 2005 nella causa C-178/03, Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, paragrafo 61).

procedura legislativa. La decisione controversa, dunque, secondo la suddetta opinione, non potrebbe basarsi contemporaneamente sulla cooperazione allo sviluppo e sulla cooperazione con i paesi terzi.

all'art. 175 CE, debba essere fondato solo sull'art. 175<sup>30</sup>. Analogamente, nel caso di specie la decisione impugnata avrebbe dovuto essere basata solo sull'art. 179 CE, che prevede la procedura di codecisione.

#### F — *Conclusioni parziali*

90. In caso di incompatibilità delle procedure l'atto, secondo questa opinione, dovrebbe in conclusione essere basato su un fondamento normativo secondo cui, dunque, si dovrebbe imporre il fondamento normativo che preveda la procedura di codecisione. Per quanto riguarda la procedura legislativa, il diritto di codecisione del Parlamento rappresenta la norma. È peraltro conforme anche al principio di trasparenza (art. 1, secondo comma, UE) e al principio di democrazia (art. 6, primo comma, UE) scegliere nel dubbio fra due fondamenti normativi applicabili in uguale misura e toccati in modo ugualmente forte ma che siano allo stesso tempo inconciliabili, quello la cui applicazione comporti maggiori diritti di partecipazione del Parlamento.

92. A titolo di conclusione parziale si deve stabilire che, indipendentemente dal fatto che si presupponga una compatibilità delle procedure di cui agli artt. 179 CE e 181A CE, la decisione impugnata non avrebbe potuto comunque essere basata sull'art. 181A CE come fondamento normativo esclusivo. Essa deve pertanto essere annullata a causa della scelta del fondamento normativo errato.

#### V — **Conservazione degli effetti**

91. Nelle conclusioni da me presentate nelle cause Commissione/Parlamento e Consiglio e Commissione/Consiglio ho espresso pertanto l'opinione che un atto che persegua sia finalità di cui all'art. 133 CE sia finalità di cui

93. Il Parlamento ha chiesto che fossero conservati gli effetti della decisione impugnata fino all'adozione di una nuova decisione nel caso in cui questa fosse annullata. Il Consiglio e la Commissione hanno appoggiato la suddetta richiesta del Parlamento.

30 — Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 29, paragrafo 64).

94. Ai sensi dell'art. 231, secondo comma, CE la Corte, ove lo ritenga necessario, può indicare gli effetti di un regolamento annullato che continuano a valere. Se è vero che tale regola, stando al tenore letterale, si applica solo ai regolamenti, essa è tuttavia applicata dalla Corte in via analogica anche ad altri atti<sup>31</sup>.

95. Ai sensi dell'art. 10, la decisione impugnata è entrata in vigore il terzo giorno successivo alla pubblicazione della stessa, il 30 dicembre 2006, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Dalla sua entrata in vigore la BEI, facendo affidamento sulla garanzia, ha contratto obblighi. Ove venisse meno la garanzia per le operazioni di finanziamento della BEI già avviate vi sarebbe un notevole pericolo per il merito di credito della BEI. Alla luce degli obblighi già contratti, pertanto, è necessario mantenere gli effetti della decisione impugnata.

96. È dubbio se gli effetti della decisione debbano continuare a valere anche per progetti non ancora deliberati. Al riguardo si potrebbe argomentare che la BEI potrebbe preservare il proprio merito di credito rinunciando al finanziamento di progetti rischiosi. Ciò comporterebbe tuttavia una paralisi impropria delle operazioni della BEI e

pertanto anche del perseguimento delle finalità esterne della Comunità.

97. La vigenza della garanzia, dunque, deve essere mantenuta anche per le operazioni di finanziamento della BEI non ancora deliberate e cioè per le operazioni di finanziamento della BEI concordate fino all'adozione di una nuova decisione, al più tardi comunque fino alla scadenza del termine adeguato per l'adozione di una nuova decisione<sup>32</sup>. Per l'adozione della decisione impugnata il legislatore ha impiegato meno di sei mesi, pertanto un termine di dodici mesi dalla pronuncia della sentenza dovrebbe essere adeguato per adottare una nuova decisione.

## VI — Spese

98. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente deve essere condannata alle spese se ne è stata fatta richiesta. Dal momento che il Parlamento ha chiesto la condanna del Consiglio e quest'ultimo è risultato soccombente, esso deve essere condannato alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura la Commissione è tenuta a sostenere le proprie spese.

31 — V., sull'applicazione in via analogica a decisioni (Beschlüsse), sentenza 28 maggio 1998, causa C-22/96, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-3231, punto 42), sull'applicazione in via analogica alle decisioni (Entscheidungen), v. sentenze 28 maggio 1998, causa C-22/96, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-3231, punto 42), e 12 maggio 1998, causa C-106/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2729, punto 41).

32 — V. al riguardo sentenza 1° aprile 2008, cause riunite C-14/06 e C-295/06, Parlamento e Danimarca/Commissione (Racc. pag. I-1649, punti 82-86); Commissione/Parlamento e Consiglio (cit. alla nota 6, punti 61-65); v. al riguardo anche le conclusioni da me presentate il 22 settembre 2005 nella causa C-217/04, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-3771, paragrafi 47-50).

## VII — Conclusione

99. Suggestisco pertanto alla Corte di deliberare quanto segue:

- 1) La decisione del Consiglio 19 dicembre 2006, 2006/1016/CE, che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia della Comunità in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori della Comunità, è annullata.
- 2) Gli effetti della decisione annullata sono mantenuti per le operazioni di finanziamento della BEI deliberate fino all'entrata in vigore di una decisione adottata sulla base del corretto fondamento normativo, al massimo fino alla fine del diciottesimo mese dalla pronuncia della sentenza.
- 3) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese di causa, ad eccezione delle spese della Commissione delle Comunità europee.
- 4) La Commissione delle Comunità europee è tenuta a sostenere le proprie spese.