

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

3 settembre 2009\*

Nella causa C-166/07,

avente ad oggetto il ricorso d'annullamento, ai sensi dell'art. 230 CE, proposto il 23 marzo 2007,

**Parlamento europeo**, rappresentato dalla sig.ra I. Klavina nonché dai sigg. L. Visaggio e A. Troupiotis, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato dai sigg. A. Vitro e M. Moore, in qualità di agenti,

convenuto,

\* Lingua processuale: il francese.

sostenuto da:

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal sig. L. Flynn e dalla sig.ra A. Steiblyté, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Irlanda**, rappresentata dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato dalla sig.ra S. Behzadi-Spencer, in qualità di agente, assistita dal sig. D.W. Anderson QC, barrister,

intervenant,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dal sig. T. von Danwitz (relatore), dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. E. Juhász e G. Arestis, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot  
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 aprile 2009,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- <sup>1</sup> Con il suo ricorso, il Parlamento europeo chiede alla Corte di annullare il regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 2006, n. 1968, relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010) (GU L 409, pag. 81; in prosieguo: il «regolamento impugnato»), in quanto tale atto non è stato adottato sul fondamento di una base giuridica adeguata.

### **Contesto normativo**

#### *Contesto giuridico internazionale*

L'accordo anglo-irlandese del 1985

- <sup>2</sup> I negoziati politici svoltisi nella metà degli anni '80 tra i governi dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, diretti a consolidare la pace e la riconciliazione delle due comunità dell'Irlanda del Nord, hanno condotto, il

15 novembre 1985, alla firma di un accordo tra questi due governi (*Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite*, vol. 1413, n. I-23668; in prosieguo: il «trattato anglo-irlandese»), il cui art. 2 prevede l'istituzione di una conferenza intergovernativa al fine di trattare questioni politiche, di sicurezza e giuridiche, compresa l'amministrazione della giustizia nonché la promozione della cooperazione transfrontaliera.

- 3 In forza dell'art. 4, lett. a), sub ii), del trattato anglo-irlandese, detti governi s'impegnano a cooperare, nell'ambito di tale conferenza intergovernativa, per favorire la pace, la stabilità e la prosperità dell'isola d'Irlanda, promuovendo la riconciliazione, il rispetto dei diritti umani, la cooperazione contro il terrorismo, nonché lo sviluppo di una cooperazione economica, sociale e culturale.
  
- 4 Tale trattato prevede come settore d'azione, tra l'altro, la cooperazione transfrontaliera su questioni di sicurezza, economiche, sociali e culturali, nel cui ambito i due governi collaboreranno, in base all'art. 10, lett. a), del trattato medesimo, per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle regioni che, nelle due parti dell'Irlanda, hanno maggiormente sofferto le conseguenze dell'instabilità degli ultimi anni. A tale fine, questi governi esamineranno la possibilità di ottenere un appoggio internazionale.

#### L'accordo riguardante il Fondo internazionale per l'Irlanda

- 5 I governi dell'Irlanda e del Regno Unito, in base all'art. 10, lett. a), del trattato anglo-irlandese, hanno adottato l'accordo del 18 settembre 1986 riguardante il Fondo internazionale per l'Irlanda (*Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite*, vol. 1515, n. I-26244; in prosieguo: l'«accordo FII»). Tramite questo accordo essi hanno istituito il Fondo internazionale per l'Irlanda (in prosieguo: il «Fondo») i cui obiettivi, in forza del suo art. 2, consistono nel promuovere il progresso economico e sociale e nell'incoraggiare i contatti, il dialogo e la riconciliazione tra nazionalisti e unionisti in tutta l'Irlanda.

- 6 L'art. 4 dello stesso accordo elenca le categorie di progetti o di azioni che il Fondo considera prioritari, vale a dire l'incoraggiamento degli investimenti destinati al settore privato, segnatamente tramite accordi che comportano capitale di rischio, progetti di cooperazione transfrontaliera in materia economica, di istruzione e di ricerca, progetti di miglioramento delle infrastrutture, in particolare nel settore sociale, sanitario, educativo e ambientale, nonché azioni di formazione professionale all'estero.
- 7 Il Fondo, ai sensi dell'art. 5 dell'accordo FII, è un'organizzazione internazionale che gode di personalità giuridica, i cui membri sono i due governi contraenti. In forza dell'art. 6 di detto accordo, tale Fondo è diretto da un consiglio di gestione, i cui membri e il cui presidente sono designati da questi due governi. Essi svolgono i loro compiti conformemente alle modalità e alle condizioni previste da tali governi. Se lo desiderano, gli Stati donatori possono avere la qualità di osservatori in seno a questo consiglio.
- 8 I donatori sono gli Stati Uniti d'America, il Canada, la Nuova Zelanda e l'Australia nonché la Comunità europea.

### *Il diritto comunitario*

#### Il regolamento impugnato

- 9 Il regolamento impugnato detta la disciplina generale per il versamento al Fondo dei contributi finanziari della Comunità per il periodo 2007-2010. Esso è stato adottato sulla base dell'art. 308 CE.

- 10 In base al secondo 'considerando' di questo regolamento, la Comunità riconosce che gli obiettivi del Fondo, a cui essa contribuisce economicamente dal 1989, rispecchiano quelli da essa perseguiti. In forza del terzo 'considerando' di detto regolamento, le valutazioni effettuate a norma dell'art. 5 del regolamento (CE) del Consiglio 24 gennaio 2005, n. 177, relativo ai contributi finanziari della Comunità al [Fondo] (2005-2006) (GU L 30, pag. 1), hanno confermato la necessità di sostenere ulteriormente le attività del Fondo, rafforzando nel contempo la sinergia degli obiettivi e il coordinamento con gli interventi dei Fondi strutturali, in particolare con il programma speciale per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee di frontiera dell'Irlanda (in prosieguo: il «programma PEACE»).
- 11 L'obiettivo principale del regolamento impugnato è, come risulta dal suo sesto 'considerando', il sostegno alla pace e alla riconciliazione mediante una gamma di attività più ampia di quella coperta dai fondi strutturali e che si estende al di là dell'ambito di applicazione della politica della Comunità in materia di coesione economica e sociale. Riguardo alla strategia concernente la fase finale delle attività del Fondo, per il periodo 2006-2010, l'obiettivo ultimo del Fondo medesimo nonché del regolamento impugnato è, a mente del quindicesimo 'considerando' di tale regolamento, di incoraggiare la riconciliazione tra le comunità. Il sedicesimo e il diciassettesimo 'considerando' dello stesso regolamento enunciano inoltre che il sostegno della Comunità contribuirà a rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri e fra i loro popoli, e che la sua adozione è considerata necessaria per raggiungere gli obiettivi della Comunità nell'ambito del funzionamento del mercato unico.
- 12 L'art. 1 del regolamento impugnato stabilisce, per il periodo di cui trattasi, l'importo di riferimento finanziario per l'esecuzione del Fondo.
- 13 In base all'art. 2 del regolamento impugnato:

«Il Fondo si avvale di tale contributo conformemente [all'accordo FII].

Nell'assegnazione del contributo il Fondo attribuisce priorità ai progetti riguardanti ambedue le comunità o le zone da entrambe le parti della frontiera, così da integrare le attività finanziate dai Fondi strutturali, in particolare quelle del programma PEACE che opera nell'Irlanda del Nord e nelle contee di frontiera dell'Irlanda.

Il contributo viene impiegato in modo da promuovere un durevole progresso economico e sociale nelle zone interessate. Esso non è utilizzato in sostituzione di altre spese pubbliche e private».

14 L'art. 3 di detto regolamento dispone quanto segue:

«La Commissione rappresenta la Comunità in qualità di osservatore alle riunioni del consiglio di gestione del Fondo (...).

Il Fondo è rappresentato come osservatore alle riunioni del comitato di controllo del programma PEACE e, se del caso, [a quelle dei comitati di controllo di altri] Fondi strutturali».

15 L'ammissibilità delle spese del Fondo e il pagamento dei contributi finanziari comunitari al Fondo sono subordinati a varie condizioni previste dagli artt. 6-11 del regolamento impugnato. L'art. 6 stabilisce infatti che la presentazione e l'approvazione da parte della Commissione della strategia per la chiusura delle attività del Fondo è una condizione preliminare per il mantenimento dei pagamenti a favore di quest'ultimo. Inoltre, l'art. 7 di detto regolamento dispone che i contributi al Fondo sono amministrati dalla Commissione e versati a rate, la prima delle quali viene corrisposta dopo che la Commissione ha ricevuto un impegno, firmato dal presidente del consiglio di gestione del Fondo, in cui si dichiara che quest'ultimo si conformerà alle condizioni stabilite nel regolamento impugnato per la concessione del contributo.

Il regolamento (CE) n. 1083/2006 e il programma PEACE

- 16 Il regolamento (CE) del Consiglio 11 luglio 2006, n. 1083, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GUL 210, pag. 25), stabilisce le norme generali che disciplinano i Fondi strutturali e il Fondo di coesione.
- 17 Il programma PEACE è un'iniziativa comunitaria intrapresa nel quadro dei Fondi strutturali. In forza del punto 22 dell'allegato II del regolamento n. 1083/2006, tale programma è attuato come programma di cooperazione transfrontaliera ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. c), di detto regolamento, nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea. Esso comprende in particolare azioni volte a promuovere la coesione tra le comunità per favorire la stabilità sociale ed economica nelle regioni interessate. La zona ammessa al finanziamento comprende tutta l'Irlanda del Nord e le contee di frontiera dell'Irlanda.

**Conclusioni delle parti**

- 18 Il Parlamento chiede che la Corte voglia:

- annullare il regolamento impugnato;
- condannare il Consiglio dell'Unione europea alle spese.

19 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso in quanto infondato;
  
- condannare il Parlamento alle spese;
  
- in subordine, conformemente all'art. 231, secondo comma, CE, mantenere gli effetti del regolamento impugnato fino all'adozione di un nuovo regolamento e dichiarare che l'annullamento non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati né quella degli impegni assunti sulla base del regolamento impugnato.

20 Con ordinanza del presidente della Corte 20 settembre 2007, l'Irlanda, il Regno Unito e la Commissione sono stati autorizzati ad intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

## **Sul ricorso**

### *Argomenti delle parti*

21 A sostegno del suo ricorso il Parlamento deduce un unico motivo, relativo alla violazione del Trattato CE a motivo dell'erronea scelta dell'art. 308 CE come base giuridica.

- 22 A suo parere, il legislatore comunitario dispone dei poteri necessari all'adozione del regolamento impugnato in forza dell'art. 159, terzo comma, CE. Tale norma, infatti, attribuirebbe alle istituzioni la competenza ad adottare le azioni specifiche che si rivelino necessarie al di fuori dei Fondi strutturali per realizzare gli obiettivi di rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità previsti dall'art. 158 CE.
- 23 L'espressione «rafforzamento della coesione economica e sociale» contenuta in quest'ultimo articolo includerebbe qualsiasi azione diretta a promuovere lo sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, il rafforzamento della coesione sociale e territoriale, nonché la solidarietà fra gli Stati membri e i popoli della Comunità.
- 24 Gli elementi desumibili dal regolamento impugnato, dal regolamento n. 1083/2006, nonché dalla Relazione 12 ottobre 2006 sul [Fondo] redatta a norma dell'art. 5 del regolamento n. 177/2005 [COM (2006) 563 def.], consentirebbero di concludere che le finalità del Fondo corrispondono a quelle perseguite dalla Comunità stessa, nell'ambito dei Fondi strutturali, attraverso i propri interventi nelle regioni interessate delle due parti dell'Irlanda, e che esse attengono al rafforzamento della coesione sociale e della solidarietà tra i popoli dell'Irlanda del Nord e delle regioni di frontiera dell'Irlanda.
- 25 Infatti, le strategie perseguite attualmente sia dal programma PEACE sia dal Fondo metterebbero l'accento sulla riconciliazione e sul miglioramento delle relazioni tra le comunità. Le azioni da finanziare per la realizzazione di queste due priorità strategiche sarebbero perfettamente omogenee in entrambi i casi.
- 26 Orbene, le azioni volte a sostenere la riconciliazione intracomunitaria in Irlanda costituirebbero inevitabilmente una parte integrante della politica di coesione proprio perché senza riconciliazione e senza comprensione reciproca tra le comunità non vi potrebbe essere coesione economica e sociale nelle regioni coinvolte.

- 27 Inoltre, sembrerebbe che il sesto ‘considerando’ del regolamento impugnato sia soltanto una semplice dichiarazione di intenti del Consiglio volta a motivare il ricorso all’art. 308 CE. L’art. 159, terzo comma, CE prevedrebbe poteri d’azione specifici, senza precisare i settori in cui tali azioni possono essere istituite o le forme che esse possono assumere, consentendo alla Comunità di concedere contributi finanziari al Fondo.
- 28 Il Parlamento osserva altresì che, per stabilire se l’art. 308 CE potesse o meno costituire la base giuridica del regolamento impugnato, occorre prendere in considerazione gli obiettivi che questo regolamento intendeva perseguire conferendo contributi finanziari al Fondo, e non ricercare quali siano le finalità del Fondo stesso. Pertanto, sarebbe irrilevante il fatto che il Fondo sia un’organizzazione intergovernativa avente personalità giuridica, alla quale contribuiscono anche Stati terzi.
- 29 Il Consiglio, sostenuto dagli intervenienti, fa valere che il titolo XVII del Trattato CE, comprendente gli artt. 158 CE - 162 CE, non prevede i poteri d’azione richiesti dall’attività del Fondo e non può quindi costituire la base giuridica adeguata per giustificare la concessione dei relativi contributi finanziari.
- 30 La detta istituzione rileva che la struttura e la ratio generale degli artt. 158 CE e 159 CE sono tali che la nozione di «azioni specifiche», ai sensi del terzo comma di tale art. 159, dev’essere considerata parte integrante degli obiettivi menzionati al succitato art. 158 CE. Di conseguenza, l’adozione di un’azione specifica al di fuori dei Fondi strutturali costituirebbe uno strumento da utilizzare, al pari della partecipazione della Comunità attraverso tali Fondi, per rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità, e ciò allo scopo di promuovere il suo sviluppo armonioso e globale.
- 31 Per contro, il regolamento impugnato avrebbe l’obiettivo di contribuire finanziariamente ad un organismo internazionale che si occupa principalmente della riconciliazione intracomunitaria irlandese, pur riconoscendo e considerando gli elementi storici, politici, culturali e religiosi del conflitto sul territorio dell’isola

d'Irlanda. Tali obiettivi non potrebbero essere inclusi, con tutta evidenza, nell'ambito di applicazione dell'art. 158 CE, il quale mirerebbe, in particolare, a ridurre il divario esistente tra il livello di sviluppo di regioni diverse. L'assenza di conciliazione tra i nazionalisti e gli unionisti nei territori interessati dal Fondo sarebbe piuttosto considerata un ostacolo alla possibilità di realizzare efficacemente in questi ultimi una politica di coesione economica e sociale.

32 Il Consiglio osserva inoltre che la base giuridica del programma PEACE non gli attribuisce le competenze necessarie per finanziare tutte le azioni attualmente sovvenzionate dal Fondo, anche se questi due strumenti sono complementari e devono cooperare e coordinarsi. Entrambi gli strumenti affronterebbero parallelamente gli aspetti dell'instabilità politica, da un lato, e dello sviluppo economico e sociale, dall'altro, pur adottando un approccio diverso, dato che il Fondo mirerebbe alla riconciliazione per promuovere la coesione, mentre il programma PEACE sarebbe volto alla coesione per facilitare la riconciliazione. Di conseguenza, l'elemento prevalente del Fondo esulerebbe dal titolo XVII del Trattato CE.

33 Il Consiglio e l'Irlanda ritengono che tale titolo riguardi mezzi d'azione propri della Comunità, gestiti secondo le modalità del quadro normativo comunitario, compreso il suo regolamento finanziario. Inoltre, secondo il Consiglio, né il titolo XVII del Trattato CE né il quadro normativo comunitario possono applicarsi ad un organismo internazionale di cui la Comunità, d'altronde, non è membro. Anche ammettendo che, in un determinato momento, il Fondo si occupi prioritariamente di coesione economica anziché di riconciliazione, sarebbe comunque impossibile fondare i contributi della Comunità sulla base del titolo XVII di detto Trattato.

34 Il Consiglio aggiunge di non aver considerato pertinente fondare il regolamento impugnato su una seconda base giuridica destinata a coprire l'obiettivo della coesione economica e sociale, dato che l'obiettivo della riconciliazione intracomunitaria irlandese costituirebbe la finalità preponderante del Fondo e quest'ultimo sarebbe un'entità esterna alla Comunità. L'obiettivo della coesione economica e sociale sarebbe solo una conseguenza del perseguimento della riconciliazione, ottenuta tramite l'azione di un organismo internazionale esterno alla Comunità.

- 35 La Commissione ritiene che la finalità del regolamento impugnato — consistente nel concedere, per il periodo 2007-2010, un contributo finanziario comunitario al Fondo, da utilizzarsi conformemente all'accordo FII — imponga un rinvio al trattato anglo-irlandese, il quale, a mente del suo preambolo e dei suoi artt. 2, lett. a), e 4, lett. a), sub ii), avrebbe ad oggetto unicamente la pace e la riconciliazione nell'interesse dei due Stati contraenti e, in particolare, di quello del popolo dell'Irlanda del Nord. Il punto di partenza sarebbe l'instabilità politica e non le difficoltà economiche e sociali. Gli obiettivi fissati all'art. 2 dell'accordo FII servirebbero a contribuire alla cooperazione transfrontaliera prevista all'art. 10, lett. a), del trattato anglo-irlandese, poiché quest'ultima costituisce essa stessa uno strumento per realizzare lo scopo di questo trattato, ossia la pace e la riconciliazione nell'interesse dei due Stati contraenti. Di conseguenza, lo sviluppo economico e sociale quale contemplato dal trattato anglo-irlandese non sarebbe mai stato un fine a sé stesso.
- 36 La Commissione osserva inoltre che, anche se vi è certamente una sovrapposizione tra le attività del Fondo e quelle dei Fondi strutturali, il primo dispone di una gamma di attività che si estende al di là dell'ambito di applicazione della politica comunitaria in materia di coesione economica e sociale. L'art. 4 dell'accordo FII, il quale determina le categorie di progetti o di azioni che il Fondo deve finanziare in via prioritaria conformemente agli obiettivi di questo accordo, non sarebbe esaustivo riguardo all'elencazione delle categorie di interventi e potrebbe inglobare azioni rientranti nella politica comunitaria di coesione senza essere in alcun modo limitato a queste ultime.
- 37 La Commissione, infine, ricorda che gli articoli del titolo XVII del Trattato CE costituiscono basi giuridiche per l'adozione di strumenti comunitari volti ad attuare la politica comunitaria in materia di coesione. Orbene, dato che il Fondo non sarebbe uno strumento siffatto e le sue attività esulerebbero da tale politica di coesione, il regolamento impugnato non avrebbe potuto essere adottato sulla base delle disposizioni del suddetto titolo XVII del Trattato CE.
- 38 L'Irlanda ritiene necessario tener conto del carattere specifico e unico del Fondo, il cui obiettivo consiste nel favorire la pace e la riconciliazione tra le comunità. Per contro, l'interesse del Fondo allo sviluppo economico e sociale rivestirebbe carattere strumentale. Tale sviluppo non costituirebbe un fine a sé stesso, bensì sarebbe un fattore di riconciliazione e di progresso politico. I quattro settori fondamentali della

strategia del Fondo per il periodo 2006-2010 ne illustrerebbero la funzione primaria di meccanismo diretto a conseguire una riconciliazione tra i nazionalisti e gli unionisti.

- 39 Secondo il governo del Regno Unito, gli artt. 158 CE e 159 CE sono concepiti per rimediare agli squilibri economici e sociali tra le regioni della Comunità, e non per favorire la pace e la riconciliazione tra le diverse comunità di una regione. La nuova strategia del Fondo metterebbe chiaramente l'accento sulla riconciliazione. Ad avviso del detto governo, anche se il Fondo e il programma PEACE sono complementari sotto taluni aspetti, essi sono tuttavia diversi, dato che il programma PEACE è stato concepito in modo specifico dalla Comunità al fine di promuovere la coesione economica e sociale in seno alla Comunità stessa, mentre il Fondo risponde ad esigenze di tipo diverso definite al di fuori dell'ambito comunitario.

### *Giudizio della Corte*

- 40 Secondo una giurisprudenza costante, il ricorso all'art. 308 CE come base giuridica di un atto è ammesso solo quando nessun'altra disposizione del Trattato CE attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso (sentenze 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 48; 28 maggio 1998, causa C-22/96, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-3231, punto 22, e 2 maggio 2006, causa C-436/03, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-3733, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 41 La base giuridica suddetta ha lo scopo di supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato, quando poteri di tale genere dovessero apparire non di meno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato (parere 28 marzo 1996, 2/94, Racc. pag. I-1759, punto 29, nonché sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. 2008, pag. I-6351, punto 211).

42 Nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze comunitarie, la scelta della base giuridica di un atto dev'essere fondata su circostanze obiettive, assoggettabili a controllo giurisdizionale, tra cui figurano, segnatamente, lo scopo e il contenuto dell'atto di cui trattasi (sentenza 29 aprile 2004, causa C-338/01, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-4829, punto 54 e giurisprudenza ivi citata, nonché parere 6 dicembre 2001, 2/00, Racc. pag. I-9713, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

43 Di conseguenza, sulla scorta dei criteri summenzionati, si deve esaminare se, così come afferma il Parlamento, l'art. 159, terzo comma, CE costituisca una base giuridica adeguata per l'adozione del regolamento impugnato e se, pertanto, quest'ultimo dovesse essere adottato fondandosi su tale base giuridica.

#### Sul titolo XVII del Trattato CE

44 A tale riguardo occorre esaminare il sistema istituito dal titolo XVII del Trattato CE, costituito dagli artt. 158 CE - 162 CE e che conferisce alla Comunità la competenza a condurre una politica comunitaria di coesione economica e sociale al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità.

45 In forza dell'art. 159, primo comma, CE, gli obiettivi di detta politica comunitaria, precisati all'art. 158 CE, devono essere presi in considerazione tanto dagli Stati membri quanto dalla Comunità all'atto dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche comunitarie. La Comunità sostiene altresì la realizzazione di questi obiettivi, in particolare tramite l'azione che essa svolge attraverso i Fondi strutturali. Nel medesimo contesto essa può, a determinate condizioni, operare sulla base dell'art. 159, terzo comma, CE attraverso azioni specifiche al di fuori di questi Fondi.

46 È certamente vero che quest'ultima disposizione non prevede la forma che tali azioni specifiche possono assumere. Tuttavia, come in sostanza rilevato dall'Irlanda, dal Consiglio e dalla Commissione, la Comunità, mediante l'insieme delle sue azioni, attua

una politica comunitaria autonoma, ragion per cui il titolo XVII del Trattato CE fornisce basi giuridiche adeguate che consentono l'adozione di mezzi d'azione propri della Comunità, gestiti secondo il quadro normativo comunitario ed il cui contenuto non eccede l'ambito di applicazione della politica comunitaria di coesione economica e sociale.

Sullo scopo e sul contenuto del regolamento impugnato

- 47 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve esaminare lo scopo e il contenuto del regolamento impugnato per stabilire se essi, al momento dell'adozione di tale atto, avrebbero dovuto indurre il legislatore a ricorrere all'art. 159, terzo comma, CE come base giuridica.
- 48 Per quanto riguarda lo scopo del regolamento impugnato, dai suoi 'considerando' sesto, quindicesimo e sedicesimo emerge che esso è volto principalmente ad incoraggiare la pace e la riconciliazione tra le due comunità dell'Irlanda del Nord, e che il sostegno della Comunità contribuirà a rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri e fra i loro popoli.
- 49 In tale contesto, si deve tener conto altresì dell'art. 2 del regolamento impugnato, il quale verte non soltanto sulle condizioni ma anche sulle finalità dell'utilizzo, da parte del Fondo, dei contributi finanziari comunitari.
- 50 Quest'ultima disposizione, da un lato, prevede che il Fondo attribuisca priorità a progetti riguardanti ambedue le comunità o le zone da entrambe le parti della frontiera così da integrare le attività finanziate dal programma PEACE e che i contributi siano impiegati in modo da promuovere un durevole progresso economico e sociale nelle zone interessate.

- 51 Essa, dall'altro, rinvia all'accordo FII. Di conseguenza, gli obiettivi principali dell'accordo FII, descritti all'art. 2 del medesimo, devono essere considerati parte integrante del regolamento impugnato. In forza dell'art. 2 di detto accordo, gli obiettivi di quest'ultimo consistono nel promuovere il progresso economico e sociale, nonché nell'incoraggiare il contatto, il dialogo e la riconciliazione tra nazionalisti e unionisti in Irlanda.
- 52 Tale constatazione è confermata altresì dal contesto giuridico in cui s'inserisce il regolamento impugnato, in particolare dal trattato anglo-irlandese su cui si fonda l'accordo FII. Orbene, se lo scopo principale del trattato anglo-irlandese è la promozione della pace e della riconciliazione delle due comunità dell'Irlanda del Nord, la finalità del settore d'attività in cui rientra l'accordo FII è, come risulta dall'art. 10, lett. a), di detto trattato, la promozione dello sviluppo economico e sociale delle regioni.
- 53 Pertanto, dal regolamento impugnato e dal rinvio all'accordo FII emerge che tale regolamento mira tanto alla pace e alla riconciliazione tra le due comunità dell'Irlanda del Nord quanto al progresso economico e sociale delle zone interessate dal conflitto armato.
- 54 Ne consegue che gli obiettivi del regolamento impugnato corrispondono agli obiettivi perseguiti dalla politica comunitaria di coesione economica e sociale, il che è confermato altresì dal secondo 'considerando' di detto regolamento.
- 55 Per quanto concerne il contenuto del regolamento impugnato, quest'ultimo fissa, all'art. 1, l'importo del contributo finanziario della Comunità al Fondo per il periodo 2007-2010. Tale regolamento, tramite gli artt. 2-11, rinvia all'accordo FII riguardo all'utilizzo di questo contributo da parte del Fondo, stabilendo però le priorità di questo utilizzo e le modalità di cooperazione tra la Comunità e il Fondo, nonché le condizioni e le modalità di pagamento di detto contributo.

- 56 L'art. 2, secondo comma, del regolamento impugnato dispone infatti che il Fondo, nell'assegnazione dei contributi della Comunità, attribuisce la priorità ai progetti riguardanti ambedue le comunità o le zone da entrambe le parti della frontiera, così da integrare le attività finanziate dai Fondi strutturali, in particolare quelle del programma PEACE, nell'Irlanda del Nord e nelle contee di frontiera dell'Irlanda. In forza del terzo comma di detto articolo, i contributi vengono impiegati in modo da promuovere un durevole progresso economico e sociale nelle zone interessate.
- 57 A tale riguardo, dagli artt. 6 e 10 del regolamento impugnato risulta che il mantenimento dei pagamenti erogati dalla Comunità a favore del Fondo e il loro versamento annuale dipende dall'approvazione della strategia di chiusura da parte della Commissione. Inoltre, dall'art. 7 del regolamento impugnato emerge che il versamento di una parte considerevole del contributo annuale è subordinato al ricevimento di un impegno del FII in cui si garantisce il rispetto delle condizioni stabilite in detto regolamento, nonché all'approvazione da parte della Commissione del rapporto annuale delle attività del Fondo.
- 58 Da quanto precede risulta che il contributo finanziario comunitario al Fondo, prescindendo dal quadro normativo in cui tale aiuto s'inserisce, rientra tra le azioni specifiche che, qualora si rivelino necessarie al di fuori dei Fondi strutturali per realizzare gli obiettivi di cui all'art. 158 CE, possono essere adottate conformemente all'art. 159, terzo comma, CE.
- 59 Tuttavia, né le modalità di cooperazione tra la Comunità e il Fondo né le condizioni e il modo di pagamento del contributo finanziario della Comunità consentono a quest'ultima di impedire che l'utilizzo da parte del Fondo di questo contributo riguardi azioni che, pur rispettando gli obiettivi dell'accordo FII, superano l'ambito di applicazione della politica comunitaria di coesione economica e sociale o, perlomeno, non sono gestite secondo i criteri applicati dalla Comunità nell'ambito di tale politica.
- 60 Infatti, in forza dell'art. 5 dell'accordo FII, il Fondo è un organismo che gode di personalità giuridica di diritto internazionale pubblico. Anche se la Comunità possiede la qualità di osservatore durante le riunioni del consiglio di gestione del Fondo, e anche

se il regolamento impugnato prevede che debba sussistere un coordinamento a tutti i livelli tra il Fondo e i Fondi strutturali, in particolare il programma PEACE, ciò non toglie che la Comunità non è membro né di tale organismo né del suo consiglio di gestione, il quale, in forza dell'art. 6 dell'accordo FII, agisce conformemente alle modalità e alle condizioni stabilite dai due governi contraenti.

61 Inoltre, l'art. 2, primo comma, del regolamento impugnato prevede che i contributi finanziari comunitari vengano utilizzati conformemente all'accordo FII, il quale, come rilevato giustamente dalla Commissione, non determina tassativamente le azioni da finanziare, ma si limita a fissare, all'art. 4, le categorie di azioni da finanziare in via prioritaria. Con tale rinvio all'accordo FII, il regolamento impugnato consente l'utilizzo di questi contributi finanziari per azioni di cui, almeno alla data di adozione del regolamento impugnato, non si conoscono le finalità specifiche e i contenuti concreti, dato che non spetta alla Comunità procedere alla programmazione o all'esecuzione di tali azioni.

62 Inoltre, anche se gli artt. 6, 7 e 10 del regolamento impugnato stabiliscono requisiti di forma per il versamento dei contributi finanziari comunitari a favore del Fondo, essi tuttavia non fissano condizioni sostanziali per le attività da finanziare attraverso questi contributi che si discostino da quelle previste all'art. 2 del medesimo regolamento. Di conseguenza, le suddette disposizioni del regolamento impugnato, contrariamente a quanto afferma il Parlamento, non valgono a garantire che l'insieme degli interventi del Fondo finanziati dalla Comunità risponda effettivamente alle finalità proprie della politica comunitaria di coesione economica e sociale.

63 Stanti tali premesse, il legislatore comunitario poteva legittimamente affermare, al sesto 'considerando' del regolamento impugnato, che la gamma di attività finanziata da quest'ultimo superava l'ambito di applicazione della politica comunitaria di coesione economica e sociale.

64 Orbene, come rilevato al punto 46 della presente sentenza, l'art. 159 CE riguarda unicamente azioni autonome della Comunità, gestite secondo il quadro normativo comunitario e il cui contenuto non supera l'ambito di applicazione della politica comunitaria di coesione economica e sociale.

65 Pertanto, l'art. 159, terzo comma, CE, di per sé solo, non conferisce alla Comunità la competenza necessaria per perseguire gli obiettivi della politica comunitaria di coesione economica e sociale tramite un contributo finanziario in condizioni quali quelle previste dal regolamento impugnato.

#### Sulla base giuridica appropriata

66 Ciò premesso, si deve esaminare se il legislatore, per adottare il regolamento impugnato, dovesse ricorrere sia all'art. 308 CE sia all'art. 159, terzo comma, CE.

67 A tale riguardo occorre ricordare che, come già indicato sopra al punto 41 della presente sentenza, l'art. 308 CE ha lo scopo di supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato CE, quando poteri di tale genere dovessero apparire nondimeno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato. Inoltre, dall'art. 308 CE risulta che per far ricorso a tale disposizione è necessario che l'azione prevista si riferisca al «funzionamento del mercato comune» (v. sentenza Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punto 200).

68 Il regolamento impugnato ha lo scopo di sostenere le azioni di un organismo internazionale istituito da due Stati membri il cui obiettivo è il rafforzamento della coesione economica e sociale. Orbene, come emerge dagli artt. 2 CE e 3, n. 1, lett. k), CE,

tale rafforzamento — al di fuori del titolo XVII del Trattato CE che conferisce alla Comunità la competenza a condurre una politica comunitaria di coesione economica e sociale — costituisce un obiettivo per la Comunità. Come risulta altresì dal diciassettesimo ‘considerando’ del regolamento impugnato, lo scopo di quest’ultimo si colloca nel contesto del mercato comune, dato che esso mira a promuovere il progresso economico in zone svantaggiate di due Stati membri e quindi a migliorare il funzionamento del mercato comune.

- <sup>69</sup> Dalle considerazioni precedenti risulta che, dato che il regolamento impugnato persegue scopi previsti agli artt. 2 CE e 3, n. 1, lett. k), CE, nonché al titolo XVII del Trattato CE, senza che tale titolo, da solo, conferisca alla Comunità la competenza per raggiungerli, il legislatore comunitario avrebbe dovuto ricorrere congiuntamente agli artt. 159, terzo comma, CE e 308 CE (v., in tal senso, sentenze 30 maggio 1989, causa 242/87, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1425, punti 6 e 37, nonché Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cit., punti 211-214), rispettando comunque le procedure legislative ivi previste, vale a dire sia la procedura di cui all’art. 251 CE cosiddetta di «codecisione» sia il voto all’unanimità in seno al Consiglio.

Sulla domanda di mantenimento degli effetti del regolamento impugnato

- <sup>70</sup> Il Consiglio, in questo sostenuto da tutte le parti intervenienti, chiede che la Corte, ove disponga l’annullamento del regolamento impugnato, voglia, in applicazione dell’art. 231, secondo comma, CE, mantenerne gli effetti fino all’adozione di un nuovo regolamento e dichiarare che l’annullamento non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati né quella degli impegni assunti sulla base del regolamento impugnato.

- 71 Secondo il Consiglio, il mantenimento degli effetti di questo regolamento è necessario per importanti motivi di certezza del diritto connessi sia ai progetti in corso sia alle legittime aspettative dell'amministrazione del Fondo.
- 72 In base all'art. 231, secondo comma, CE, la Corte, ove lo reputi necessario, può precisare gli effetti di un regolamento annullato che devono essere considerati definitivi.
- 73 Il regolamento impugnato, conformemente al suo art. 12, è entrato in vigore il 1° gennaio 2007 e scade il 31 dicembre 2010. Pertanto, l'annullamento del regolamento impugnato interviene in un momento in cui almeno due delle quattro contribuzioni annuali — e quindi la parte essenziale dei relativi pagamenti — sono state effettuate, e in cui l'amministrazione del Fondo può legittimamente aspettarsi che le venga versata anche la parte rimanente.
- 74 Pertanto, l'annullamento del regolamento impugnato senza mantenimento dei suoi effetti potrebbe avere ripercussioni negative, in particolare per quanto riguarda i contributi finanziari effettuati per azioni o progetti programmati e in corso di realizzazione, e potrebbe comportare incertezze pregiudizievoli per le operazioni di finanziamento del Fondo presenti e future.
- 75 Ciò considerato, sussistono importanti motivi di certezza del diritto che giustificano il fatto che la Corte eserciti il potere conferitole dall'art. 231, secondo comma, CE, precisando gli effetti del regolamento annullato che devono essere considerati definitivi. Si deve pertanto dichiarare che l'annullamento del regolamento impugnato non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati né quella degli impegni assunti in forza di detto regolamento prima della pronuncia della presente sentenza, e occorre mantenere gli effetti del regolamento impugnato fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo regolamento fondato su una base giuridica appropriata.

## Sulle spese

- 76 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Corte, conformemente all'art. 69, n. 3, primo comma, dello stesso regolamento, può tuttavia ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali.
- 77 Nella specie, essendo rimasti parzialmente soccombenti nei motivi proposti, il Consiglio e il Parlamento sopporteranno ciascuno le proprie spese.
- 78 Conformemente all'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Il regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 2006, n. 1968, relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010), è annullato.**
  
- 2) **Gli effetti del regolamento n. 1968/2006 sono mantenuti fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo regolamento adottato su una base giuridica appropriata.**

- 3) L'annullamento del regolamento n. 1968/2006 non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati né quella degli impegni assunti in forza di detto regolamento.**
- 4) Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea sopportano ciascuno le proprie spese.**
- 5) L'Irlanda, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché la Commissione delle Comunità europee sopportano le proprie spese.**

Firme