



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MELCHIOR WATHELET
presentate il 5 giugno 2018¹

Causa C-73/17

**Repubblica francese
contro**

Parlamento europeo

«Ricorso di annullamento – Sede delle istituzioni – Parlamento europeo – Esercizio del potere di bilancio – Sessioni plenarie ordinarie a Strasburgo o sessioni plenarie supplementari a Bruxelles – Domanda di mantenimento degli effetti giuridici in caso di annullamento»

I. Introduzione

1. Con il suo ricorso, proposto il 9 febbraio 2018, la Repubblica francese, sostenuta dal Granducato di Lussemburgo, chiede alla Corte di annullare quattro atti del Parlamento europeo relativi all'adozione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2017, vale a dire:

- l'ordine del giorno della sessione del 30 novembre 2016, nella parte in cui sono inseriti dibattiti sul progetto comune di bilancio generale [documento P8_OJ(2016)11-30];
- l'ordine del giorno della sessione del 1° dicembre 2016, nella parte in cui sono inseriti una votazione seguita da dichiarazioni di voto sul progetto comune di bilancio generale [documento P8_OJ(2016)12-01];
- la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 1° dicembre 2016 sul progetto comune di bilancio generale [documento T8-0475/2016, P8_TA-PROV(2016)0475 nella versione provvisoria]; e
- l'atto con il quale il presidente del Parlamento europeo ha constatato la definitiva adozione del bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017 (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti impugnati»).

2. Secondo la Repubblica francese, i dibattiti sul progetto comune di bilancio generale, la votazione del Parlamento su tale progetto e l'atto del presidente del Parlamento che constata l'adozione del bilancio generale avrebbero dovuto aver luogo in occasione di una sessione plenaria ordinaria del Parlamento a Strasburgo (Francia) e non invece nel corso della tornata plenaria supplementare tenutasi a Bruxelles (Belgio) il 30 novembre e il 1° dicembre 2016.

¹ Lingua originale: il francese.

3. La presente controversia allunga quindi l'elenco delle cause relative alla sede del Parlamento². Naturalmente, sono consapevole delle considerazioni di ordine politico e delle preoccupazioni legate all'ambiente o al bilancio, o relative all'orgoglio nazionale, che riguardano la suddivisione delle attività del Parlamento fra Strasburgo e Bruxelles e che comportano spostamenti mensili fra tali due città. Tuttavia, come sottolineato in modo pertinente dall'avvocato generale Mengozzi nella causa che ha dato origine alla sentenza del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796), «[s]ebbene la Corte non possa ignorare il contesto di forte critica riguardo all'obbligo del Parlamento di riunirsi in seduta a Strasburgo (...), è importante ricordare che essa è invitata a pronunciarsi [in diritto]»³, e solo in diritto.

II. Contesto normativo

4. In data 12 dicembre 1992, i governi degli Stati membri hanno adottato, sulla base degli articoli 216 del Trattato CEE, dell'articolo 77 del Trattato CECA e dell'articolo 189 del Trattato CEEA, di comune accordo, la decisione relativa alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni organismi e servizi delle Comunità europee⁴ (in prosieguo: la «decisione di Edimburgo»).

5. Inizialmente inserito nel protocollo n. 12 allegato ai Trattati UE, CE, CECA e CEEA, il testo dell'articolo 1, lettera a), della decisione di Edimburgo risulta ora inserito nel protocollo n. 6 allegato ai Trattati UE e FUE e nel protocollo n. 3 allegato al Trattato CEEA, relativi alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni organi, organismi e servizi dell'Unione europea (in prosieguo: i «protocolli sulle sedi delle istituzioni»).

6. Ai sensi dell'articolo unico, lettera a), dei protocolli sulle sedi delle istituzioni: «Il Parlamento europeo ha sede a Strasburgo, ove si tengono 12 tornate plenarie mensili, compresa la tornata del bilancio. Le tornate plenarie aggiuntive si tengono a Bruxelles. Le commissioni del Parlamento europeo si riuniscono a Bruxelles. Il segretariato generale del Parlamento europeo e i suoi servizi restano a Lussemburgo».

III. Fatti

7. Il 18 luglio 2016, la Commissione europea pubblicava un progetto di bilancio annuale per l'esercizio 2017. Il 12 settembre 2016, il Consiglio dell'Unione europea trasmetteva al Parlamento la propria posizione su tale progetto. In seguito ad una votazione in commissione bilancio e a diversi dibattiti nel corso della tornata plenaria ordinaria tenutasi a Strasburgo dal 24 al 27 ottobre 2016, il Parlamento adottava, il 26 ottobre 2016, una risoluzione legislativa con la quale esso presentava taluni emendamenti al detto progetto. Il 27 ottobre 2016 aveva inizio la procedura di conciliazione di bilancio tra il Parlamento e il Consiglio che sfociava, il 17 novembre 2016, in un accordo su un progetto comune che veniva trasmesso, il giorno stesso, al Parlamento e al Consiglio.

8. Il Consiglio approvava il progetto comune il 28 novembre 2016. Il Parlamento non inseriva né il dibattito né la votazione su tale progetto nell'ordine del giorno della tornata plenaria ordinaria tenutasi a Strasburgo dal 21 al 24 novembre 2016, bensì in quello della tornata plenaria supplementare tenutasi a Bruxelles il 30 novembre e il 1° dicembre 2016.

2 V. sentenze del 10 febbraio 1983, Lussemburgo/Parlamento (230/81, EU:C:1983:32); del 28 novembre 1991, Lussemburgo/Parlamento (C-213/88 e C-39/89, EU:C:1991:449); del 1° ottobre 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450), nonché del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796).

3 Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nelle cause riunite Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:545, paragrafo 44).

4 GU 1992, C 341, pag. 1.

9. Con la risoluzione legislativa del 1° dicembre 2016, il Parlamento approvava il progetto comune. Lo stesso giorno, il presidente del Parlamento constatava, sempre a Bruxelles, la definitiva adozione del bilancio dell'Unione per l'esercizio 2017. L'ultima tornata plenaria ordinaria del 2016 si svolgeva a Strasburgo dal 12 al 15 dicembre 2016.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

10. Il 9 febbraio 2017 la Repubblica francese ha proposto il presente ricorso. Essa chiede alla Corte di:

- annullare gli atti impugnati;
- mantenere gli effetti dell'atto, con il quale il presidente del Parlamento europeo ha dichiarato che il bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017 era stato definitivamente adottato, fino alla sua adozione definitiva mediante un atto conforme ai Trattati, entro un termine ragionevole a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza, e
- condannare il Parlamento alle spese.

11. Essa fonda il proprio ricorso su un unico motivo, attinente al fatto che gli atti impugnati sarebbero contrari ai protocolli sulle sedi delle istituzioni.

12. Il Parlamento chiede che la Corte voglia:

- dichiarare irricevibile il ricorso per quanto concerne i due ordini del giorno e la risoluzione impugnati;
- respingere il ricorso, e
- condannare la ricorrente alle spese;
- in subordine, mantenere gli effetti dell'atto con cui il presidente del Parlamento ha dichiarato che il bilancio generale era stato definitivamente adottato fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo atto destinato a sostituirlo.

13. Il Granducato di Lussemburgo è stato autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica francese, con ordinanza del presidente della Corte in data 7 giugno 2017.

V. Analisi

A. Sulla ricevibilità

14. Il Parlamento ritiene che il ricorso sia irricevibile nella parte in cui riguarda i due ordini del giorno delle sessioni del Parlamento del 30 novembre 2016 e del 1° dicembre 2016, nonché la risoluzione del 1° dicembre 2016 sul progetto comune di bilancio generale. Gli ordini del giorno sarebbero solo misure di organizzazione meramente interna del Parlamento, prive di effetti giuridici nei confronti dei terzi; la risoluzione costituirebbe un mero atto preparatorio all'adozione dell'atto con cui il presidente del Parlamento ha constatato la definitiva adozione del bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017.

15. La Corte ha ripetutamente respinto questo tipo di argomenti sulla base della motivazione che la valutazione degli effetti giuridici degli atti di cui trattasi è inscindibilmente collegata all'esame del loro contenuto e, pertanto, all'esame del merito dei ricorsi⁵.

16. Detto ciò, rilevo che gli atti di cui alle sentenze richiamate prima non erano ordini del giorno o risoluzioni adottate nell'ambito della procedura di bilancio. Orbene, mi pare che in tale ultima ipotesi la problematica si presenti sotto un angolo diverso. I due ordini del giorno impugnati costituiscono infatti formalità necessarie affinché il Parlamento possa dibattere e votare in merito al progetto comune di bilancio generale, stabilito in seno al comitato di conciliazione in conformità con le modalità ed entro i termini previsti dall'articolo 314, paragrafi 6 e 7, TFUE. La risoluzione del 1° dicembre 2016 sul progetto comune di bilancio generale formalizza, dal canto suo, l'approvazione del Parlamento avvenuta alla fine di tali dibattiti. Su tale base, in particolare, il presidente del Parlamento può, ai sensi dell'articolo 314, paragrafo 9, TFUE, dichiarare la definitiva adozione del bilancio. Mi sembra quindi che ciascuno degli atti impugnati sia relativo al bilancio.

17. Orbene, sulla base dell'articolo 314, paragrafo 10, TFUE – che precisa che ciascuna istituzione coinvolta nell'adozione del bilancio annuale dell'Unione «esercita i poteri ad essa attribuiti dal[l']articolo 314 TFUE] nel rispetto dei trattati e degli atti adottati a norma degli stessi» –, la Corte ha dichiarato che la natura degli atti impugnati non ostava al fatto che un ricorso di annullamento fosse diretto contro di essi⁶. Infatti, «[q]ualora gli atti dell'autorità di bilancio fossero sottratti al controllo della Corte, le istituzioni che compongono detta autorità potrebbero usurpare le competenze degli Stati membri o delle altre istituzioni o eccedere dai limiti della propria competenza»⁷.

18. Ritengo pertanto che il ricorso proposto dalla Repubblica francese sia ricevibile non solo nella parte in cui riguarda l'atto con cui il presidente del Parlamento europeo ha constatato la definitiva adozione del bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017⁸, ma anche nella parte in cui riguarda gli ordini del giorno delle sessioni del Parlamento del 30 novembre 2016 e del 1° dicembre 2016, nonché la risoluzione legislativa del Parlamento del 1° dicembre 2016 sul progetto comune di bilancio generale.

B. Nel merito

1. Sul principio dell'organizzazione delle tornate di bilancio a Strasburgo

19. Secondo l'articolo unico, lettera a), dei protocolli sulle sedi delle istituzioni, «[i]l Parlamento europeo ha sede a Strasburgo, ove si tengono 12 tornate plenarie mensili, compresa la tornata del bilancio».

20. Il governo francese ritiene che tale riferimento alla «tornata del bilancio» non possa essere interpretato nel senso che esso riguarda in modo specifico la tornata nel corso della quale il progetto di bilancio iniziale, come emendato dal Consiglio, è esaminato e, in genere, emendato dal Parlamento, in conformità con l'articolo 314, paragrafo 4, TFUE. Anche supponendo che tale nozione rimandi ad un'unica e specifica tornata, nulla consentirebbe di ritenere che essa riguardi proprio tale tornata invece che quella nel corso della quale il progetto comune adottato dal comitato di conciliazione è sottoposto a dibattito e a votazione.

5 V. sentenze del 10 febbraio 1983, Lussemburgo/Parlamento (230/81, EU:C:1983:32, punto 30); del 22 settembre 1988, Francia/Parlamento (358/85 e 51/86, EU:C:1988:431, punto 15); del 28 novembre 1991, Lussemburgo/Parlamento (C-213/88 e C-39/89, EU:C:1991:449, punto 16), nonché del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, punto 20).

6 V. sentenza del 3 luglio 1986, Consiglio/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291, punto 13).

7 Sentenza del 3 luglio 1986, Consiglio/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291, punto 12).

8 Nessuno contesta il fatto che l'atto con cui il presidente del Parlamento ha constatato la definitiva adozione del bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017 sia un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Al riguardo, v. sentenza del 17 settembre 2013, Consiglio/Parlamento (C-77/11, EU:C:2013:559, punto 60).

21. In base ad un'interpretazione testuale e storica dei protocolli sulle sedi delle istituzioni, analizzati nelle loro diverse versioni linguistiche e alla luce della giurisprudenza della Corte, il Parlamento sostiene, invece, che i termini «la tornata del bilancio» debbano essere letti nel senso che riguardano la tornata in occasione della quale il Parlamento esercita i poteri che ad esso sono stati originariamente assegnati dall'articolo 203 del Trattato CEE di proporre emendamenti al progetto di bilancio iniziale, come emendato dal Consiglio.

22. Dall'utilizzo dei termini «la tornata del bilancio» al singolare emergerebbe infatti che tale espressione si riferisce ad una sola specifica tornata. Con la decisione di Edimburgo gli Stati membri avrebbero voluto soltanto ratificare ufficialmente la precedente prassi del Parlamento che consisteva nell'organizzare, verso la fine del mese di ottobre o all'inizio del mese di novembre, una tornata plenaria a Strasburgo, detta «tornata di ottobre II», che si aggiungeva alle tornate plenarie ordinarie mensili ed era utilizzata, in sostanza, per la prima lettura del bilancio annuale. Per contro, nulla, all'interno dei protocolli sulle sedi delle istituzioni, obbligherebbe il Parlamento a tenere anche i dibattiti e la votazione ulteriori sul progetto comune adottato dal comitato di conciliazione in occasione di una tornata plenaria ordinaria a Strasburgo.

23. Un'interpretazione siffatta non può essere accolta.

24. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte⁹.

25. Infatti, se è vero che «il testo di una disposizione (...) costituisce sempre il punto di partenza e al contempo il limite di ogni interpretazione»¹⁰, l'interpretazione teleologica diviene facoltativa solamente nell'ipotesi in cui il testo in questione sia assolutamente chiaro ed univoco¹¹. Orbene, nella fattispecie, occorre constatare che la lettera dell'articolo unico, lettera a), dei protocolli sulle sedi delle istituzioni non consente, di per sé, di determinare l'ambito di applicazione dell'espressione «la tornata del bilancio».

26. L'utilizzo dell'articolo definitivo singolare «la» invece che la sua versione plurale «le» tende a designare una sola sessione plenaria. Tuttavia, tale interpretazione restrittiva non è compatibile con la procedura di adozione del bilancio nel modo stabilito dall'articolo 314 TFUE. Infatti, nell'ipotesi in cui il Consiglio non approvi gli emendamenti adottati dal Parlamento in esito al suo esame del progetto di bilancio, l'articolo 314, paragrafo 6, TFUE prevede un nuovo dibattito parlamentare sull'accordo di progetto comune concluso in seno al comitato di conciliazione.

27. Certo, è stato il Trattato di Lisbona ad aver introdotto nella procedura di adozione del bilancio annuale dell'Unione il coinvolgimento di un comitato di conciliazione. Tuttavia, l'eventualità di una seconda sessione parlamentare consacrata all'adozione del bilancio non costituisce una novità. La possibilità di una seconda lettura del bilancio annuale sussisteva già nella vigenza dell'articolo 203 del Trattato CEE¹², vale a dire molto prima che la decisione di Edimburgo venisse adottata e ratificata all'interno dei protocolli sulle sedi delle istituzioni.

⁹ V., in particolare, sentenze del 16 luglio 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punto 35); del 25 gennaio 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, punto 30), nonché del 15 marzo 2017, Flibtravel International e Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, punto 18).

¹⁰ Conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, paragrafo 37).

¹¹ V., in tal senso, le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, paragrafo 88).

¹² V. l'articolo 4 del Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee, firmato a Lussemburgo il 22 aprile 1970 (GU 1971, L 2, pag. 1), nonché l'articolo 12 del Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee, firmato a Bruxelles il 22 luglio 1975 (GU 1977, L 359, pag. 1).

28. Di conseguenza, in assenza di precisazioni, risulta impossibile far prevalere una sessione rispetto ad un'altra. Se gli Stati membri avessero voluto limitare l'obbligo di organizzare i dibattiti relativi al progetto di bilancio dell'Unione a Strasburgo ad una delle due tappe parlamentari, allora avrebbero dovuto specificarlo.

29. Invece, con la semplice indicazione che «*la tornata del bilancio*» doveva svolgersi a Strasburgo, si può legittimamente supporre che i governi degli Stati membri «[abbiano] voluto indicare che il Parlamento [dovesse] *esercitare il suo potere di bilancio in seduta plenaria*, [come] previsto dall'articolo 203 del Trattato CE, durante una delle tornate plenarie ordinarie che si svolgono presso la sede dell'istituzione»¹³. Non ci si riferisce quindi ad una delle specifiche tappe dell'adozione del bilancio, bensì all'esercizio della competenza nel suo complesso.

30. Nella sentenza del 1° ottobre 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450), la Corte ha peraltro interpretato la decisione di Edimburgo «nel senso che essa definisce la sede del Parlamento come il luogo in cui devono essere tenute, con ritmo regolare, dodici sessioni plenarie ordinarie di questa istituzione, ivi comprese *quelle* nel corso delle quali il Parlamento deve esercitare i poteri di bilancio»¹⁴.

31. Tale interpretazione si spiega con l'importanza che assume l'adozione del bilancio annuale dell'Unione da un punto di vista democratico. Infatti, come già sottolineato dalla Corte, «l'esercizio da parte del Parlamento della propria competenza in materia di bilancio in sessione plenaria costituisce (...) un momento fondamentale della vita democratica dell'Unione europea e dev'essere quindi compiuto con tutta l'attenzione, tutto il rigore e tutto l'impegno che tale responsabilità esige. L'esercizio di tale competenza necessita, segnatamente, di un dibattito pubblico, in sessione plenaria, che consenta ai cittadini dell'Unione di prendere conoscenza dei vari orientamenti politici espressi e, in tal modo, di formarsi un'opinione politica sull'azione dell'Unione»¹⁵.

32. Poiché i protocolli sulle sedi delle istituzioni hanno ripreso la decisione di Edimburgo, non vi è ragione di discostarsi da tale interpretazione. Quest'ultima risulta a maggior ragione giustificata in quanto la nuova procedura introdotta all'articolo 314, paragrafo 5, TFUE non è pubblica e richiede solo la partecipazione di 28 membri del Parlamento. Un dibattito, in sessione plenaria e pubblica, da parte del Parlamento sul progetto comune adottato dal comitato di conciliazione rinforza il ruolo del Parlamento e riveste, di conseguenza, un'importanza maggiore sotto il profilo della legittimità democratica dell'Unione.

2. Sull'eccezione relativa al buon funzionamento dell'istituzione

33. Tuttavia, i protocolli sulle sedi delle istituzioni sono ispirati al mutuo rispetto delle rispettive competenze degli Stati membri e del Parlamento¹⁶. Ciò significa che la disposizione unica, lettera a), di tali protocolli non può essere applicata senza tenere conto dei doveri di leale collaborazione che si impongono agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione. In concreto, se è vero che il Parlamento ha l'obbligo di rispettare i protocolli sulle sedi delle istituzioni quando disciplina la propria organizzazione interna, questo non può impedire il buon funzionamento di tale istituzione¹⁷ né, a fortiori, quello dell'Unione.

¹³ Sentenza del 1° ottobre 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450, punto 28); il corsivo è mio.

¹⁴ Punto 29 della sentenza menzionata. V., inoltre, sentenza del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, punto 40).

¹⁵ Sentenza del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, punto 68).

¹⁶ Sentenza del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, punto 60).

¹⁷ V., in tal senso, sentenze del 10 febbraio 1983, Lussemburgo/Parlamento (230/81, EU:C:1983:32, punti 37 e 38); del 22 settembre 1988, Francia/Parlamento (358/85 e 51/86, EU:C:1988:431, punti 34 e 35); del 1° ottobre 1997, Francia/Parlamento (C-345/95, EU:C:1997:450, punti 31 e 32), nonché del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, punti 41 e 42).

34. È sulla base di tali considerazioni che la Corte ha dichiarato che le decisioni provvisorie dei governi degli Stati membri relative alle sedi delle istituzioni non escludevano che il Parlamento potesse, nell'esercizio del suo potere di organizzazione interna, decidere di convocare una seduta plenaria fuori Strasburgo, a condizione che tale decisione, da un lato, rimanesse eccezionale e, dall'altro, fosse giustificata da ragioni obiettive attinenti al corretto funzionamento del Parlamento¹⁸. Orbene, nella causa che all'epoca venne sottoposta all'esame della Corte, le ragioni addotte dal Parlamento riguardavano la necessità di poter organizzare, a breve scadenza, tornate di breve durata, in particolare nell'ambito della procedura di bilancio, necessità che venne ammessa dalla Corte¹⁹.

35. Benché la sentenza del 22 settembre 1988, Francia/Parlamento (358/85 e 51/86, EU:C:1988:431) sia anteriore all'adozione della decisione di Edimburgo, non mi sembra che il principio e la metodologia in essa seguiti abbiano perso la loro rilevanza. Da un lato, la decisione di Edimburgo si basa sulla decisione dell'8 aprile 1965 firmata al momento della firma del Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee, la quale è stata espressamente richiamata e confermata dal considerando dei protocolli sulle sedi delle istituzioni. Dall'altro, la possibilità di svolgere sessioni plenarie supplementari a Bruxelles è espressamente sancita dall'articolo unico, lettera a), dei protocolli sulla sede delle istituzioni.

36. In tale contesto, non mi pare che la possibilità di svolgere la seconda sessione parlamentare relativa al bilancio in occasione di una sessione plenaria supplementare a Bruxelles violi i protocolli sulle sedi delle istituzioni, a condizione che tale modo di procedere sia eccezionale e giustificato dalla volontà di assicurare l'adozione del bilancio nel rispetto della procedura e dei termini fissati all'articolo 314 TFUE.

37. In un'Unione democratica, l'interesse per il funzionamento dell'Unione – e, quindi, per i cittadini! – di disporre di un effettivo bilancio annuale invece che di ricorrere al sistema dei «dodicesimi provvisori» di cui all'articolo 315 TFUE deve necessariamente prevalere sul rigoroso rispetto della sede del Parlamento, tenuto conto che una sessione plenaria supplementare del Parlamento a Bruxelles offre le stesse garanzie democratiche in termini di serietà e di pubblicità dei dibattiti di una sessione plenaria ordinaria a Strasburgo.

38. Come sottolineato dall'articolo 13 TUE, il quadro istituzionale di cui dispone l'Unione mira a «promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni». A tal fine, in conformità con l'articolo 4, paragrafo 3, comma 3, TUE, gli Stati membri «facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione». Le istituzioni sono dunque strumenti al servizio dell'Unione, dei suoi cittadini e degli Stati membri e non ostacoli al suo funzionamento.

3. Sull'applicazione al caso di specie

39. Al fine di rispettare i protocolli sulle sedi delle istituzioni, l'organizzazione del dibattito e della votazione sul progetto comune in occasione di una sessione plenaria supplementare del Parlamento a Bruxelles deve quindi essere eccezionale e giustificata dalla volontà di assicurare l'adozione del bilancio nel rispetto della procedura e dei termini di cui all'articolo 314 TFUE.

¹⁸ V., in tal senso, sentenza del 22 settembre 1988, Francia/Parlamento (358/85 e 51/86, EU:C:1988:431, punto 36).

¹⁹ V. sentenza del 22 settembre 1988, Francia/Parlamento (358/85 e 51/86, EU:C:1988:431, punto 39).

40. Con riferimento alla prima condizione, l'eccezionalità di tale modo di procedere non mi sembra contestabile. Infatti, a partire dalla decisione di Edimburgo, il bilancio annuale dell'Unione è stato votato dal Parlamento (o la sua adozione è stata constatata dal presidente del Parlamento) in occasione di una tornata plenaria supplementare a Bruxelles solo sei volte²⁰.

41. La seconda condizione deve, invece, essere valutata alla luce dell'articolo 314, paragrafo 6, TFUE, che impone al Parlamento e al Consiglio di adottare il progetto comune di bilancio entro un termine di quattordici giorni a partire dalla data dell'accordo ottenuto in seno al comitato di conciliazione.

42. Nella fattispecie, poiché il progetto comune di bilancio è stato adottato il 17 novembre 2016, non era possibile che esso venisse esaminato in occasione della sessione plenaria ordinaria del Parlamento prevista a Strasburgo dal 12 al 15 dicembre 2016. La sessione plenaria ordinaria che si è svolta a Strasburgo dal 21 al 24 novembre 2016 rimaneva quindi l'unica tornata nel corso della quale il Parlamento avrebbe, in teoria, potuto dibattere e votare sul progetto comune di bilancio per l'esercizio 2017.

43. Tuttavia, il Parlamento fa valere che prima di sottoporre il progetto comune all'approvazione del Consiglio e del Parlamento, è necessario che ciò che è ancora solo un accordo politico venga «trasposto» in testi giuridici e di bilancio. È inoltre indispensabile che questi ultimi vengano tradotti nelle ventiquattro lingue ufficiali dell'Unione. Orbene, i servizi del Consiglio e del Parlamento sarebbero stati informati dalla Commissione rispetto alla disponibilità dei documenti utili solo con un messaggio di posta elettronica del 24 novembre 2016 alle ore 16.42, vale a dire meno di un'ora prima della fine della tornata ordinaria del Parlamento²¹.

44. Mi pare che tale circostanza costituisca una ragione obiettiva idonea a giustificare una deroga al principio secondo cui il bilancio annuale dell'Unione deve essere discusso e votato dal Parlamento in occasione di una sessione plenaria ordinaria a Strasburgo.

45. Infatti, riprendendo i termini utilizzati dal governo francese nelle proprie osservazioni scritte, i dibattiti e la votazione sul progetto comune ottenuto a seguito della conciliazione costituiscono, proprio come l'esame della posizione del Consiglio sul progetto di bilancio, un momento fondamentale della vita democratica dell'Unione²². Riferendosi alla sentenza del 13 dicembre 2012, Francia/Parlamento (C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:7), il governo francese ritiene, correttamente, che sia l'uno che l'altro debbano essere compiuti con tutta l'attenzione, tutto il rigore e tutto l'impegno che tale responsabilità esige.

46. Alla luce di ciò, non si può sostenere che «i dibattiti e la votazione sul progetto comune costituiscono oggi una nuova tappa fondamentale della procedura di bilancio e [che], pertanto, non si può considerare che tale tappa sia meno importante di quella nel corso della quale le istituzioni si pronunciano per la prima volta sul progetto (...) di bilancio (dell'Unione)»²³ e ritenere, allo stesso tempo, che la disponibilità in tutte le lingue ufficiali dell'Unione del progetto comune in testi giuridici e di bilancio corretti non costituisca il prerequisito affinché il Parlamento possa esercitare la propria competenza in materia di bilancio con l'attenzione, il rigore e l'impegno che tale responsabilità esige.

20 Secondo il controricorso del Parlamento, si tratta dell'adozione dei bilanci per gli esercizi 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 e 2018. Peraltro, rilevo che la Repubblica francese ha proposto un ricorso di annullamento solo contro gli atti adottati dal Parlamento a Bruxelles nel corso delle tornate di bilancio 2016 e 2017 (vale a dire il presente procedimento e quello di cui al numero di ruolo C-92/18).

21 Il messaggio di posta elettronica, relativo alla versione in lingua inglese dei documenti rilevanti, precisa che le versioni di tali documenti, tradotte in tutte le altre lingue ufficiali, sono trasmessi direttamente dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea alle segreterie del comitato del bilancio del Consiglio e della commissione «BUDG» del Parlamento.

22 V. punto 53 della replica della Repubblica francese.

23 V. punto 52 della replica della Repubblica francese.

47. Ciò premesso, il solo modo per poter adottare il bilancio generale per l'esercizio 2017 entro i termini previsti dall'articolo 314, paragrafo 6, TFUE, senza ostacolare il buon funzionamento del Parlamento, era, in effetti, quello di inserire la questione nell'ordine del giorno della sessione plenaria supplementare che era stata pianificata a Bruxelles il 30 novembre e il 1° dicembre 2016 al momento dell'adozione, il 20 maggio 2015, del calendario delle sessioni plenarie del 2016.

48. Con riferimento all'atto con il quale il presidente del Parlamento, nella sua qualità di organo di tale istituzione, conferisce forza obbligatoria al bilancio dell'Unione, è pacifico che tale atto formi parte integrante della procedura di bilancio²⁴, anche se è solo l'articolo 91 del regolamento interno del Parlamento europeo, e non il Trattato, che dispone che, quando constata che il bilancio è stato adottato in conformità con le disposizioni dell'articolo 314 TFUE, il presidente «proclama in Aula [“séance plénière”, nella versione francese, ossia “seduta plenaria”; NdT] che il bilancio è definitivamente adottato».

49. Detto ciò, se, da un lato, l'articolo 314, paragrafo 9, TFUE non impone alcuna formalità con riferimento a tale constatazione, dall'altro, esso non impone però al presidente del Parlamento neppure un termine per farlo. Di conseguenza, non si può legittimamente sostenere che tale «atto» non potesse intervenire in occasione dell'ultima sessione plenaria ordinaria del Parlamento che si è svolta a Strasburgo, dal 12 al 15 dicembre 2016.

50. Dalle considerazioni che precedono emerge che l'atto con il quale il presidente del Parlamento ha constatato la definitiva adozione del bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017 deve essere annullato.

VI. Sul mantenimento degli effetti nel tempo dell'atto con il quale il presidente del Parlamento ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017

51. Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse annullare l'atto con il quale il presidente del Parlamento ha dichiarato che il bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017 era stato definitivamente adottato, il governo francese chiede alla Corte di mantenere gli effetti di tale atto fino all'adozione definitiva di detto bilancio mediante un atto conforme ai Trattati.

52. L'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento ha l'effetto di privare di validità il bilancio 2017²⁵. Orbene, quando la dichiarazione dell'invalidità del bilancio dell'Unione avviene in un momento in cui gran parte dell'esercizio di cui trattasi è ormai trascorso, la necessità di garantire la continuità del servizio pubblico europeo, nonché gravi motivi di certezza del diritto giustificano il fatto che la Corte precisi gli effetti del bilancio che vanno considerati definitivi²⁶. Nella presente causa l'applicazione dell'articolo 264, comma 2, TFUE si impone in misura maggiore considerato che l'esercizio 2017 è integralmente trascorso.

53. Alla luce di ciò, risulta giustificato mantenere gli effetti dell'atto con il quale il presidente del Parlamento ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo atto validamente adottato e destinato a sostituirlo.

²⁴ Nella causa che ha condotto alla sentenza del 3 luglio 1986, Consiglio/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291, punti 7 e 8), la Corte ha esplicitamente respinto la tesi fatta valere dal Parlamento secondo la quale il presidente del Parlamento interverrebbe *solo dopo* la fine della procedura di bilancio.

²⁵ V., in tal senso, sentenza del 3 luglio 1986, Consiglio/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291, punto 46).

²⁶ V., in tal senso, sentenza del 3 luglio 1986, Consiglio/Parlamento (34/86, EU:C:1986:291, punto 48).

VII. Sulle spese

54. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, secondo il paragrafo 3 di detto articolo, le spese sono compensate se esse soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché il ricorso della Repubblica francese è infondato rispetto a tre dei quattro atti impugnati, tale disposizione deve essere applicata.

55. In conformità con l'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, il Granducato di Lussemburgo sopporterà le proprie spese.

VIII. Conclusione

56. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di dichiarare e statuire quanto segue:

- 1) L'atto con il quale il presidente del Parlamento europeo ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2017 è annullato.
- 2) Gli effetti dell'atto con il quale il presidente del Parlamento ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale sono mantenuti fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo atto, validamente adottato e destinato a sostituirlo.
- 3) Per il resto, il ricorso è respinto.
- 4) Le spese sono compensate.