

PARLAMENTO/CONSIGLIO
SENTENZA DELLA CORTE
2 marzo 1994 *

Nella causa C-316/91,

Parlamento europeo, rappresentato, in un primo tempo, dal signor Jorge Campinos, giureconsulto, successivamente, dal signor José Luis Rufas Quintana, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dal signor Roland Bieber, professore di diritto europeo all'università di Losanna, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Arthur Alan Dashwood, direttore del servizio giuridico, e Jürgen Huber, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuto da

Regno di Spagna, rappresentato dal signor Alberto Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario e dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

interveniante,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far annullare il regolamento finanziario (CEE) del Consiglio 29 luglio 1991, n. 491, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ai sensi della quarta convenzione ACP-CEE (GU L 266, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G.F. Mancini e J.C. Moitinho de Almeida, presidenti di sezione, C.N. Kakouris, R. Joliet, F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn (relatore) e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: R. Grass

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 14 settembre 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 novembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo registrato in cancelleria il 6 dicembre 1991, il Parlamento europeo ha presentato, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, un ricorso di annullamento del regolamento finanziario (CEE) del Consiglio 29 luglio 1991, n. 491, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ai sensi della quarta convenzione ACP-CEE (GU L 266, pag. 1).

2 La quarta convenzione ACP-CEE è stata conclusa a Lomé il 15 dicembre 1989 (GU 1991, L 229, pag. 3). La cooperazione finanziaria è disciplinata dalla terza parte della convenzione, titolo III, capitolo 2. L'art. 231 rinvia al protocollo finanziario allegato alla convenzione per quanto riguarda l'importo globale dei contributi finanziari. Tale importo è stato fissato in 12 000 milioni di ECU. Il 16 luglio 1990, i rappresentanti dei governi degli Stati membri della Comunità economica europea riuniti in sede di Consiglio hanno adottato un accordo

interno 91/401/CEE relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità nel quadro della quarta convenzione ACP-CEE (GU 1991, L 229, pag. 288). Con tale accordo, gli Stati membri hanno istituito un settimo Fondo europeo di sviluppo (1990, in prosieguo: il «FES»).

- 3 Ai sensi dell'art. 32 dell'accordo interno, le disposizioni di applicazione di quest'ultimo formano oggetto di un regolamento finanziario adottato dal Consiglio, che delibera alla maggioranza qualificata prevista all'articolo 21, n. 4, in base ad un progetto della Commissione e previo parere della Banca europea per gli investimenti per quanto riguarda le disposizioni che interessano quest'ultima, nonché previo parere della Corte dei conti. Detto regolamento finanziario, di cui il Parlamento chiede l'annullamento, è stato adottato dal Consiglio il 29 luglio 1991.

- 4 Col suo ricorso, il Parlamento intende far dichiarare che le spese previste a titolo di aiuto allo sviluppo nella quarta convenzione ACP-CEE sono spese della Comunità e sono pertanto soggette ai regolamenti finanziari stabiliti conformemente all'art. 209 del Trattato CEE.

- 5 Con atto separato, il Consiglio ha chiesto alla Corte di respingere il ricorso in quanto irricevibile per i motivi, rispettivamente, che non si tratta di un atto del Consiglio ai sensi dell'art. 173 del Trattato e che il Parlamento non è legittimato ad agire nel caso di specie. Con ordinanza 30 settembre 1992, la Corte ha deciso che tale eccezione vada esaminata insieme al merito della causa.

Sulla ricevibilità

- 6 Il Consiglio nonché il governo spagnolo contestano la ricevibilità del ricorso per due motivi.

- 7 Il Consiglio fa valere innanzitutto che il regolamento finanziario non è un atto impugnabile ex art. 173 del Trattato. Benché tale atto sia un atto del Consiglio, non si tratterebbe infatti di un atto adottato a norma delle disposizioni del Trattato bensì in forza di una facoltà conferita al Consiglio da una disposizione di un accordo internazionale di cui sono parti l'insieme degli Stati membri.
- 8 Va rilevato che, secondo la costante giurisprudenza, il ricorso di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (v. sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 42).
- 9 Ne deriva che un ricorso del Parlamento contro un atto di un'istituzione diretto a produrre effetti giuridici è ricevibile indipendentemente dalla questione se l'atto sia stato adottato dall'istituzione ai sensi delle disposizioni del Trattato.
- 10 In secondo luogo, il Consiglio ritiene che il Parlamento non può far valere una lesione delle sue prerogative, poiché si è tenuta in ogni caso una consultazione, benché in un ambito facoltativo.
- 11 Va rilevato in primo luogo che, secondo la costante giurisprudenza (v., segnatamente, sentenza 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2041, punto 21), i Trattati hanno instaurato un sistema di ripartizione

delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione dei compiti affidate.

- 12 Spetta alla Corte garantire il mantenimento di siffatto equilibrio istituzionale assicurando la completa applicazione delle disposizioni dei Trattati relative alla ripartizione delle competenze. Nella citata sentenza Parlamento/Consiglio, punto 27, la Corte ha pertanto dichiarato ricevibile il ricorso per annullamento del Parlamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste.
- 13 Questa condizione è soddisfatta quando il Parlamento indica in modo pertinente l'oggetto della sua prerogativa che dev'essere salvaguardata e la pretesa violazione di quest'ultima.
- 14 Il Parlamento fa valere che nel caso di specie la sua prerogativa consisteva nell'obbligo di essere consultato in occasione dell'adozione del regolamento finanziario la cui base giuridica avrebbe dovuto essere l'art. 209 del Trattato, il quale esige la consultazione del Parlamento. Con l'adozione di tale regolamento sulla base dell'art. 32 dell'accordo interno, che non esige siffatta consultazione, il Consiglio avrebbe leso detta prerogativa.
- 15 Non può venire accolto l'argomento del Consiglio secondo cui non c'è stata violazione delle prerogative del Parlamento per il motivo che in effetti esso è stato consultato.

- 16 Il diritto ad essere consultato ai sensi di una disposizione del Trattato costituisce una prerogativa del Parlamento. L'emanazione di un atto su una base giuridica che non preveda siffatta consultazione è idonea a violare detta prerogativa, anche se si è svolta una consultazione facoltativa.
- 17 Infatti la consultazione regolare del Parlamento, nei casi previsti dal Trattato, è uno degli strumenti che gli consentono l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità (v. sentenze 29 ottobre 1980 dette «Isoglucosio», causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 33, e causa 139/79, Maizena/Consiglio, Racc. pag. 3393, punto 34).
- 18 D'altronde, una disposizione specifica sarebbe applicabile nell'ipotesi di consultazione del Parlamento a norma dell'art. 209 del Trattato. Secondo l'art. 127 del regolamento finanziario del Consiglio 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 356, pag. 1, e GU 1991, C 80, pag. 1 — versione aggiornata del testo), ogni regolamento finanziario che vi reca modifica è adottato dal Consiglio, con ricorso alla procedura di concertazione se il Parlamento lo richiede.
- 19 Va dichiarato pertanto che il ricorso del Parlamento è ricevibile.

Sul merito

- 20 La terza parte, titolo III, della convenzione disciplina la cooperazione per il finanziamento dell'aiuto allo sviluppo. Ai fini precisati in questo titolo, il protocollo

finanziario ivi allegato indica, ai sensi dell'art. 231 della convenzione, l'importo globale dei «contributi finanziari della Comunità».

- 21 Il Parlamento fa valere che emerge dal tenore stesso dell'art. 231 della convenzione, ripreso dall'art. 1 del protocollo finanziario, che la Comunità in quanto tale ha assunto nei confronti degli Stati ACP, nell'ambito della cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, un obbligo di diritto internazionale distinto da quello degli Stati membri.
- 22 I mezzi finanziari che devono essere accordati rappresenterebbero quindi spese della Comunità da iscrivere nel bilancio comunitario e soggette alle disposizioni del Trattato relative alla loro esecuzione, segnatamente all'art. 209.
- 23 Tale argomento va respinto.
- 24 Occorre distinguere la questione, da un lato, di chi si sia impegnato nei confronti degli Stati ACP e, dall'altro, se spetti alla Comunità o agli Stati membri eseguire l'impegno assunto. La risposta alla prima questione dipende dall'interpretazione, a norma del diritto comunitario, della convenzione, e dalla ripartizione delle competenze tra la Comunità ed i suoi Stati membri nel settore interessato, mentre la risposta alla seconda consegue soltanto da tale ripartizione delle competenze.

25 Va esaminata innanzitutto la ripartizione delle competenze tra la Comunità ed i suoi Stati membri nel settore dell'aiuto allo sviluppo.

26 La competenza della Comunità in questo settore non è esclusiva. Pertanto gli Stati membri hanno il potere di assumere impegni nei confronti degli Stati terzi, collegialmente o individualmente, se non addirittura insieme con la Comunità.

27 Come ha fatto notare il governo spagnolo, tale constatazione è confortata dal nuovo titolo XVII del Trattato CE, inserito dal Trattato sull'Unione europea, il cui art. 130 X prevede il coordinamento delle politiche della Comunità e degli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo, la concertazione sui rispettivi programmi di aiuto e la possibilità di azioni congiunte.

28 In secondo luogo occorre interpretare la convenzione, al fine di determinare le parti contraenti.

29 La convenzione è stata conclusa, secondo il preambolo e l'art. 1, dalla Comunità e dai suoi Stati membri, da una parte, e dagli Stati ACP, dall'altra. Essa ha previsto una cooperazione «ACP-CEE» di carattere essenzialmente bilaterale. Alla luce di quanto precede, salvo deroghe espressamente previste dalla convenzione, la Comunità ed i suoi Stati membri, in quanto controparti degli Stati ACP, sono

congiuntamente responsabili nei confronti di tali ultimi Stati per l'esecuzione di ogni obbligo risultante dagli impegni assunti, ivi compresi quelli relativi ai contributi finanziari.

- 30 Se è vero che l'art. 231 della convenzione, così come l'art. 1 del protocollo finanziario, impiega l'espressione «contributi finanziari della Comunità», permane il fatto che numerose altre disposizioni utilizzano la nozione di «Comunità» al fine di designare la Comunità ed i suoi Stati membri insieme considerati.
- 31 Così l'art. 338 della convenzione prevede, senza alcuna distinzione riguardo all'oggetto della deliberazione, che il Consiglio dei ministri dell'Associazione si pronuncia di comune accordo tra la Comunità, da un lato, e gli Stati ACP, dall'altro. D'altra parte, l'art. 367 della convenzione dispone ch'essa può essere denunciata dalla Comunità, senza ulteriori precisazioni.
- 32 Infine, l'art. 223 della convenzione afferma, nel settore stesso della cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, che, salvo disposizioni contrarie previste dalla medesima convenzione, ogni decisione che richieda l'approvazione di una delle parti contraenti è approvata o considerata approvata entro sessanta giorni a decorrere dalla notifica effettuata dall'altra parte.
- 33 Si desume da tali considerazioni che, conformemente al carattere essenzialmente bilaterale della cooperazione, l'obbligo di concedere i «contributi finanziari della Comunità» incombe alla Comunità ed ai suoi Stati membri, insieme considerati.

- 34 Quanto alla questione se l'adempimento di tale obbligo spetti alla Comunità o ai suoi Stati membri, va ricordato che, come si è constatato più sopra al punto 26, la competenza della Comunità in materia di aiuto allo sviluppo non è esclusiva, di modo che gli Stati membri hanno il diritto di esercitare collegialmente le loro competenze al riguardo al fine di prendere a carico i contributi finanziari da accordare agli Stati ACP.
- 35 Ne deriva che la messa in atto dei contributi finanziari della Comunità previsti dagli artt. 231 della convenzione e 1 del protocollo finanziario rientra nella competenza ripartita tra la Comunità e i suoi Stati membri e che ad essi spetta compiere la scelta della fonte e delle modalità del finanziamento.
- 36 Tale scelta è stata effettuata col citato accordo interno 91/401, relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità nel quadro della quarta convenzione ACP-CEE, le cui disposizioni di applicazione sono oggetto del regolamento finanziario impugnato, che il Consiglio ha adottato a norma dell'art. 32 della convenzione.
- 37 L'art. 1 dell'accordo interno prevede che gli Stati membri istituiscono il FED e definisce il contributo di ogni Stato membro a tale Fondo. L'art. 10 incarica la Commissione della gestione del FED, mentre l'art. 33 stabilisce al n. 2 che la Corte dei conti esercita i propri poteri anche nei confronti delle operazioni del FED e, al n. 3, che lo scarico della gestione finanziaria del FED è dato alla Commissione dal Parlamento previa raccomandazione del Consiglio.

- 38 Ne deriva che le spese necessarie per i contributi finanziari della Comunità previsti agli artt. 231 della convenzione e 1 del protocollo finanziario sono impegnate direttamente dagli Stati membri e distribuite da un Fondo ch'essi hanno istituito di comune accordo ed alla cui gestione sono associate, in forza di tale accordo, le istituzioni comunitarie.
- 39 Tali spese non rappresentano pertanto spese della Comunità che vanno iscritte nel bilancio comunitario ed alle quali deve applicarsi l'art. 209 del Trattato.
- 40 Il Parlamento ha fatto valere ulteriormente dinanzi alla Corte che il carattere comunitario delle spese risulta da tutti gli aspetti della procedura fissata per la loro gestione e destinazione. Così l'origine, le caratteristiche esterne, la procedura di decisione nonché il contenuto del regolamento finanziario dimostrerebbero che quest'ultimo ha un nesso molto stretto con gli atti comunitari.
- 41 Siffatto argomento non può venire accolto. Nessuna disposizione del Trattato impedisce agli Stati membri di utilizzare, al di fuori del suo ambito, elementi di procedura tratti da disposizioni applicabili alle spese comunitarie e di associare le istituzioni comunitarie alla procedura così stabilita (v. sentenza 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3685).
- 42 Da quanto precede emerge che il regolamento finanziario non doveva essere adottato sulla base dell'art. 209 del Trattato. Non è stata quindi lesa alcuna prerogativa del Parlamento. Il ricorso va pertanto respinto in quanto infondato.

Sulle spese

- 43 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente va condannato alle spese. Il Parlamento è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese. Il Regno di Spagna, parte interveniente, sosterrà le proprie spese, in forza dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Il Parlamento europeo è condannato alle spese. Il Regno di Spagna, parte interveniente, sosterrà le proprie spese.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 marzo 1994.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

O. Due