

SENTENZA DELLA CORTE

30 giugno 1993 *

Nelle cause riunite C-181/91 e C-248/91,

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Jorge Campinos, giureconsulto, in qualità di agente, assistito dai signori Christian Pennera e Kieran Bradley, membri del servizio giuridico, con domicilio eletto presso il segretariato del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal signor Arthur Alan Dashwood, direttore del servizio giuridico, assistito dal signor Yves Crétien, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Jörg Käser, direttore della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento di un atto adottato in occasione della 1487^a sessione del Consiglio e diretto ad accordare un aiuto speciale al Bangladesh,

e

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Jorge Campinos, giureconsulto, in qualità di agente, assistito dai signori Christian Pennera e Kieran Bradley, membri del servizio giuridico, con domicilio eletto presso il segretariato del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

* Lingua processuale: il francese.

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Jean Amphoux, consigliere giuridico principale, e dal signor Götz zur Hausen, consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Nicola Anecchino, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento degli atti di esecuzione di bilancio adottati dalla Commissione a seguito dell'atto adottato in occasione della 1487^a sessione del Consiglio e diretto ad accordare un aiuto speciale al Bangladesh,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. C. Rodríguez Iglesias e J. L. Murray, presidenti di sezione, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, M. Diez de Velasco, P. J. G. Kapteyn e D. A. O. Edward, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: J.-G. Giraud

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 28 ottobre 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atti introduttivi 11 luglio 1991 e 2 ottobre 1991, il Parlamento ha chiesto, in forza dell'art. 173 del Trattato CEE, l'annullamento, da un lato, di un atto adottato in occasione della 1487^a sessione del Consiglio e diretto ad accordare un aiuto speciale al Bangladesh e, dall'altro, dei provvedimenti adottati dalla Commissione per l'esecuzione del predetto atto.

2 Nel corso di una sessione ordinaria tenutasi a Bruxelles il 13 e il 14 maggio 1991 sotto la presidenza del signor Jacques F. Poos, ministro degli Affari esteri del Granducato del Lussemburgo, si è deciso di accordare un aiuto speciale al Bangladesh. Al punto 12 del verbale di tale riunione, la decisione in questione è descritta come segue:

«Gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno deciso, sulla scorta di una proposta della Commissione, di assegnare un aiuto speciale di 60 milioni di ECU (in prosieguo: "MECU") al Bangladesh nel quadro di un'azione comunitaria. La ripartizione tra gli Stati membri avverrà secondo il criterio del PNL. Questo aiuto verrà integrato nell'azione generale della Comunità a favore del Bangladesh.

L'aiuto viene fornito direttamente dagli Stati membri oppure attraverso un conto gestito dalla Commissione.

La Commissione assicura il coordinamento globale per l'aiuto speciale di 60 MECU».

La decisione di cui sopra ha costituito oggetto di un comunicato stampa dal titolo «Aiuto al Bangladesh — Conclusioni del Consiglio» [riferimento: 6004/91 (Presse 60-C)].

3 A seguito della suddetta decisione, la Commissione ha aperto un conto speciale presso la Banque Bruxelles Lambert ed ha invitato gli Stati membri a trasferirvi la loro quota. Solo la Grecia ha risposto all'invito. Gli altri Stati membri hanno invece versato il loro contributo direttamente, nell'ambito dell'aiuto bilaterale.

- 4 Nell'ambito del ricorso proposto contro il Consiglio il Parlamento ha chiesto l'annullamento della decisione di accordare un aiuto speciale al Bangladesh (in prosieguo: l'«atto controverso»).
- 5 Con atto separato, il Consiglio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ex art. 91 del regolamento di procedura per il motivo che l'atto impugnato non costituisce un atto del Consiglio ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Con decisione 15 giugno 1992, la Corte ha deciso di statuire su detta eccezione congiuntamente al merito.
- 6 Nell'ambito del ricorso contro la Commissione il Parlamento europeo ha chiesto l'annullamento degli atti adottati dalla Commissione per l'esecuzione dell'atto controverso. Si tratta, in primo luogo, della decisione, adottata il 10 giugno dal direttore della direzione generale «Bilancio», d'iscrivere all'art. 900 (parte «Entrate») del bilancio generale delle Comunità per l'esercizio 1991 la somma di 716 775,45 ECU, rappresentante la quota della Grecia e depositata sul conto speciale aperto presso la Banque Bruxelles Lambert, in secondo luogo della decisione 13 giugno 1991 di iscrivere a credito tale somma su una linea supplementare aperta all'uopo nella parte «Spese» di detto bilancio (voce B7-3000: cooperazione finanziaria e tecnica con paesi in via di sviluppo dell'Asia) e, in terzo luogo, di tutti gli altri atti di esecuzione del bilancio di cui il Parlamento non sia a conoscenza (in prosieguo: l'«iscrizione in bilancio»).
- 7 Con ordinanza 15 ottobre 1992, il Presidente ha deciso di riunire i ricorsi proposti contro il Consiglio e la Commissione, in applicazione dell'art. 43 del regolamento di procedura.
- 8 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sul ricorso contro il Consiglio

9 Il Consiglio chiede alla Corte che il ricorso proposto nei suoi confronti sia dichiarato irricevibile per il motivo che l'atto controverso è stato adottato non dal Consiglio, ma dagli Stati membri e non può pertanto essere oggetto di un ricorso d'annullamento in forza dell'art. 173 del Trattato.

10 Il Parlamento sostiene al contrario che, visto il suo titolo, «conclusioni del Consiglio», e atteso che è stato adottato in occasione della 1487^a sessione del Consiglio che riuniva, tra gli altri, tutti i ministri degli Affari esteri degli Stati membri, l'atto controverso costituisce un atto del Consiglio. Adottandolo, quest'ultima istituzione avrebbe leso le prerogative conferite al Parlamento in materia di bilancio dall'art. 203 del Trattato.

11 Per poter statuire su questo punto, è opportuno ricordare prima di tutto che, ai sensi dell'art. 173, la Corte ha il compito di esercitare un «controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri».

12 Dalla formulazione di tale disposizione emerge con chiarezza che gli atti adottati dai rappresentanti degli Stati membri che agiscono non in qualità di membri del Consiglio, ma in qualità di rappresentanti dei loro governi, e che esercitano in tal modo collettivamente i poteri degli Stati membri, non sono soggetti al sindacato di legittimità esercitato dalla Corte. Come indicato dall'avvocato generale nel paragrafo 18 delle sue conclusioni, è indifferente in proposito che un atto del genere sia intitolato «atto degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio» oppure «atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio».

13 Si deve però sottolineare che, secondo una giurisprudenza costante, sono impugnabili con ricorso d'annullamento tutti i provvedimenti, di qualsivoglia natura e forma, adottati dalle istituzioni e miranti a produrre effetti giuridici (v. sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263).

- 14 Di conseguenza, il fatto che un atto venga qualificato «decisione degli Stati membri» non basta perché esso esuli dal sindacato di legittimità istituito dall'art. 173 del Trattato. Perché ciò accada, è inoltre necessario accertare che l'atto in parola, considerati il suo contenuto e il complesso delle circostanze in cui è stato adottato, non costituisca in effetti una decisione del Consiglio.
- 15 Ne consegue che la valutazione della ricevibilità del ricorso è legata a quella degli addebiti mossi all'atto controverso.
- 16 Prima di esaminare tali addebiti, occorre ricordare che nel campo degli aiuti umanitari la competenza della Comunità non è esclusiva e che pertanto agli Stati membri non è vietato esercitare collettivamente, nell'ambito del Consiglio o al di fuori di esso, i loro poteri in materia.
- 17 A sostegno del suo ricorso, il Parlamento invoca in primo luogo il riferimento, nell'atto controverso, alla proposta della Commissione. Il riferimento starebbe ad indicare che, in virtù della procedura che ha portato alla sua adozione, l'atto controverso è stato adottato dal Consiglio e non dagli Stati membri.
- 18 Tale argomento non è determinante. Una proposta della Commissione non costituisce necessariamente proposta ai sensi dell'art. 149 del Trattato. Occorre valutarne il carattere giuridico alla luce del complesso delle circostanze in cui essa è stata fatta. Potrebbe inoltre trattarsi di una semplice iniziativa presa sotto la specie di proposta informale.
- 19 In secondo luogo, il Parlamento osserva che, in base alla descrizione dell'atto, l'aiuto speciale deve essere gestito dalla Commissione. Orbene, ai sensi dell'art. 155, quarto trattino, del Trattato, solo il Consiglio, con una sua decisione, potrebbe conferire alla Commissione una competenza di esecuzione.

- 20 Neppure questo argomento può essere accolto. L'art. 155, quarto trattino, del Trattato non impedisce infatti agli Stati membri di affidare alla Commissione il compito di provvedere al coordinamento di un'azione comune da essi intrapresa in base a un atto dei loro rappresentanti riuniti in sede di Consiglio.
- 21 In terzo luogo, il Parlamento deduce che l'atto controverso impone che l'aiuto speciale sia ripartito «secondo il criterio del PNL», che, a suo parere, costituisce un concetto squisitamente comunitario.
- 22 A questo argomento è sufficiente replicare che nulla nel Trattato impedisce agli Stati membri di utilizzare, al di fuori dell'ambito comunitario, dei criteri mutuati dalle disposizioni in materia di bilancio per procedere alla ripartizione degli obblighi finanziari derivanti da decisioni adottate dai loro rappresentanti.
- 23 In quarto luogo, il Parlamento sostiene che, stante il fatto che in futuro l'esecuzione dell'atto controverso sarà soggetta al controllo della Corte dei conti e a quello del Parlamento, previsti, rispettivamente, dagli artt. 206 bis e 206 ter del Trattato, l'atto è manifestamente un atto comunitario.
- 24 Come risulta dal succitato verbale del Consiglio, la decisione impugnata lascia agli Stati membri la scelta di versare la loro quota nell'ambito dell'aiuto bilaterale oppure attraverso un conto gestito dalla Commissione. Atteso che l'atto controverso non impone di ricorrere al bilancio comunitario per la parte di aiuto da gestirsi dalla Commissione, l'iscrizione in bilancio effettuata da quest'ultima non può incidere sulla qualificazione dell'atto.
- 25 Dal complesso delle considerazioni che precedono si evince che l'atto controverso non costituisce un atto del Consiglio, bensì un atto adottato collettivamente dagli Stati membri. Il ricorso del Parlamento contro il Consiglio deve pertanto essere dichiarato irricevibile.

Sul ricorso contro la Commissione

- 26 Secondo il Parlamento, iscrivendo nel bilancio della Comunità il contributo ellenico all'aiuto speciale al Bangladesh, la Commissione avrebbe infranto le disposizioni del Trattato in materia di bilancio e violato con ciò stesso le prerogative che queste gli riconoscono.
- 27 La Commissione chiede che il ricorso del Parlamento sia dichiarato irricevibile per il motivo che l'iscrizione in bilancio non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato e che tale iscrizione non ha leso le prerogative del Parlamento.
- 28 Per valutare se l'iscrizione in bilancio costituisca una decisione della Commissione idonea a ledere le prerogative del Parlamento, occorre dapprima ricordare che i provvedimenti impugnati costituiscono modalità di esecuzione di un mandato che, come si è rilevato sopra, al punto 20, è stato conferito alla Commissione dagli Stati membri e non dal Consiglio.
- 29 Occorre poi osservare che detti provvedimenti riguardano un aiuto erogato nell'ambito di un'azione collettiva degli Stati membri e al cui finanziamento provvedono direttamente questi ultimi.
- 30 Ne consegue che i contributi degli Stati membri all'aiuto speciale non fanno parte delle entrate della Comunità ai sensi dell'art. 199 del Trattato e che le relative spese non costituiscono spese della Comunità ai sensi del predetto articolo.
- 31 Di conseguenza, l'iscrizione nel bilancio comunitario del contributo ellenico all'aiuto speciale non può comportare una modifica del bilancio stesso.

- 32 Occorre pertanto rilevare che un atto del genere non può ledere le prerogative del Parlamento descritte nell'art. 203 del Trattato e si deve dichiarare irricevibile il ricorso contro la Commissione.

Sulle spese

- 33 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Parlamento, essendo rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) I ricorsi sono irricevibili.

2) Il Parlamento europeo è condannato alle spese.

Due	Rodríguez Iglesias	Murray	Mancini	
Joliet	Schockweiler	Diez de Velasco	Kapteyn	Edward

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 giugno 1993.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due