SENTENZA DELLA CORTE
7 dicembre 1995 *

Nella causa C-41/95,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Jean-Paul Jacqué, direttore del servizio giuridico, Félix van Craeyenest e Yves Cretien, consiglieri presso il servizio 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,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Gregorio Garzón Clariana, giureconsulto, assistito dai signori Christian Pennera, capodivisione presso il servizio giuridico, e Peter Dyrberg, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

convenuto,

avente ad oggetto la domanda volta all'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento europeo 15 dicembre 1994 che ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995 (GU L 369, pag. 1),

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris e G. Hirsch, presidenti di sezione, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (relatore), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 3 ottobre 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 novembre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 17 febbraio 1995 il Consiglio dell'Unione europea ha chiesto, ai sensi degli artt. 173 del Trattato CE e 146 del Trattato CEEA, l'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento europeo 15 dicembre 1994 che ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995 (GU L 369, pag. 1).

2 In sede di prima lettura del progetto di bilancio 1995, il 25 e 27 ottobre 1994 il Parlamento ha adottato 131 «emendamenti» relativi a stanziamenti della sottosezione B1 (FEAOG «garanzia») e della linea B7-800 (accordi internazionali in materia di pesca), relativamente a spese definite «obbligatorie» dal progetto di bilancio.

3 Per ognuna delle dette linee della sottosezione B1, il Parlamento ha aggiunto, alla voce «commento», la frase seguente: «L'autorità di bilancio ritiene che i regolamenti di base lascino alla Commissione un margine di discrezionalità nella gestione di questa azione. L'esecuzione della misura deve avvenire nel rispetto dell'art. 5, paragrafo 2, del regolamento finanziario». Questa dichiarazione è seguita da una «giustificazione», del seguente tenore: «Il Parlamento ritiene che i regolamenti alla base di questa azione lascino alla Commissione la flessibilità di gestione dell'azione all'interno degli stanziamenti iscritti dall'autorità di bilancio».

4 Per la linea B7-800 il Parlamento ha inserito, alla voce «commento», il seguente paragrafo: «Un importo di un milione di ECU è destinato a coprire le spese di un accordo di pesca che la Comunità negozierà con la Russia per il finanziamento delle attività tradizionali di pesca delle aringhe».

5 In sede di seconda lettura del progetto di bilancio, il 16 novembre 1994 il Consiglio ha respinto gli «emendamenti» proposti dal Parlamento in quanto costituivano in realtà «proposte di modifica» relative a spese obbligatorie. Con lettera 2 dicembre 1994 il presidente del Consiglio ha ricordato al presidente del Parlamento la posizione costante della sua istituzione, secondo la quale le spese coperte dalla linea direttrice agricola sono spese obbligatorie.

6 In sede di seconda lettura del progetto di bilancio 1995, il 13 e 15 dicembre 1994 il Parlamento ha dichiarato di confermare tutti gli «emendamenti» considerati dal Consiglio come «proposte di modifica».

7 Il 13 dicembre 1994 il presidente del Consiglio ha dichiarato dinanzi al Parlamento che la sua istituzione non poteva accettare il mutamento operato dal Parlamento nella classificazione delle spese, dato che la stragrande maggioranza delle spese di cui alle linee di bilancio considerate era stata classificata fra le spese obbligatorie nell'ambito della dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione 30 giugno 1982 concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio (GU C 194, pag. 1; in prosieguo: la «dichiarazione del 1982»), e che, nell'ambito dei negoziati sull'accordo interistituzionale 29 ottobre 1993 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio (GU C 331, pag. 1; in prosieguo: l'«accordo del 1993»), la classificazione di tali spese non aveva subito mutamenti.

8 Il 15 dicembre 1994 il presidente del Parlamento ha constatato l'adozione definitiva del bilancio 1995.

9 In tale occasione il presidente del Consiglio ha dichiarato dinanzi al Parlamento: «(...) La posizione del Consiglio in materia è stata esposta al Parlamento con lettera 2 dicembre 1994 del presidente in carica del Consiglio e da me stesso nella mia dichiarazione 13 dicembre 1994. Sono pertanto obbligato ad indicare che il Consiglio si riserva tutti i diritti in materia. Allo stesso tempo vorrei fare osservare che il Consiglio dà il suo accordo sul nuovo tasso delle spese non obbligatorie sulla base della posizione ch'esso ha definito».

10 Il presidente del Parlamento ha poi fatto la seguente dichiarazione: «Constato che, nonostante alcune divergenze di vedute su alcuni punti, un accordo, ai sensi dell'art. 203 del Trattato CE, è stato raggiunto con il Consiglio su un nuovo tasso massimo di aumento. La procedura di bilancio può pertanto essere conclusa con successo».

11 Nel presente ricorso il Consiglio muove due censure nei confronti del Parlamento.

12 In primo luogo, quest'ultimo avrebbe trasgredito l'art. 203, nn. 4, secondo comma, 5 e 6 del Trattato CE pronunciandosi mediante «emendamenti» su linee del progetto di bilancio approntato dal Consiglio che riguardano spese classificate fra le spese obbligatorie, per le quali, ai sensi del medesimo articolo, è autorizzato ad agire unicamente mediante «proposte di modifica».

13 In secondo luogo, il Consiglio addebita al Parlamento di aver disatteso il dovere di leale cooperazione fra istituzioni effettuando, in via unilaterale ed arbitraria, una riclassificazione di spese obbligatorie e non obbligatorie in contrasto con gli impegni presi nell'ambito della dichiarazione del 1982 e dell'accordo del 1993.

14 A sua difesa il Parlamento afferma che le spese obbligatorie sono quelle di cui al progetto di bilancio del Consiglio ed in ordine alle quali, in prima lettura, il Parlamento può proporre modifiche, mentre le spese non obbligatorie sono oggetto di emendamenti parlamentari. Secondo l'istituzione convenuta, quando il Consiglio, in seconda lettura, riscontra alterazioni del progetto di bilancio, qualificate dal Parlamento come «emendamenti» mentre il Consiglio considera le linee di cui trattasi come relative a spese obbligatorie, esso riqualifica tali «emendamenti» come «modifiche» e di norma li esclude. Se però il Parlamento conferma i suoi «emendamenti» in seconda lettura, esso qualifica definitivamente la linea di cui trattasi come spesa non obbligatoria.

15 Il Parlamento ritiene inoltre di aver esaminato il bilancio generale rispettando scrupolosamente l'accordo del 1993 e di non aver posto in discussione né trasgredito in alcun modo gli impegni presi. Quanto alla dichiarazione del 1982, benché sempre in vigore, essa sarebbe ampiamente superata, atteso che la maggior parte delle linee di bilancio oggi esistenti non corrisponderebbe più a quelle del 1982 e che l'accordo del 1993 avrebbe modificato la procedura di collaborazione interistituzionale.

16 Occorre esaminare anzitutto le disposizioni dell'art. 203 del Trattato su cui verte la presente controversia.

17 L'art. 203, n. 9, disciplina il procedimento di fissazione delle cosiddette spese non obbligatorie, cioè delle spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal Trattato o dagli atti adottati a sua norma.

18 Dalle disposizioni dell'art. 203, n. 4, secondo comma, n. 5, lett. a), e n. 6, emerge che, per le spese non obbligatorie, il Parlamento ha il diritto di emendare il bilancio, che il Consiglio può poi modificare ciascuno degli emendamenti così adottati, ma che il Parlamento, in sede di seconda lettura del progetto di bilancio modificato dal Consiglio, può emendare o rigettare le modificazioni apportate dal Consiglio ai suoi emendamenti.

19 Viceversa, per quanto riguarda le spese obbligatorie, sebbene il Parlamento possa, in sede di prima lettura, presentare proposte di modifica del bilancio, nella versione approntata dal Consiglio, esso non può però, in seconda lettura, rimetterne in discussione l'esito.

20 D'altra parte, l'art. 203, n. 9, prevede un limite all'aumento delle spese non obbligatorie rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio precedente. Tale limite è determinato da un «tasso massimo di aumento» che le istituzioni della Comunità, in forza dell'art. 203, n. 9, terzo comma, sono tenute a rispettare durante la procedura di bilancio.

21 Ai sensi del n. 9, secondo comma, il tasso massimo di aumento è fissato ogni anno dalla Commissione sulla scorta di tre dati oggettivi: l'andamento in volume del

prodotto nazionale lordo nella Comunità, la variazione media dei bilanci nazionali e l'andamento del costo della vita durante l'ultimo esercizio.

22 Quando, nel corso del procedimento di bilancio, il Parlamento, il Consiglio o la Commissione ritengono che le attività della Comunità esigono che sia superato il detto tasso, può essere fissato un nuovo tasso, in forza del n. 9, quinto comma, mediante accordo tra il Consiglio e il Parlamento europeo.

23 Come la Corte ha già osservato, benché ai sensi del Trattato la determinazione del tasso massimo da parte della Commissione debba essere effettuata in base ad elementi oggettivi, non è stato previsto alcun criterio per la modificazione di questo tasso. A norma dell'art. 203, n. 9, quinto comma, è sufficiente l'accordo tra il Consiglio e il Parlamento. Data l'importanza di tale accordo, in forza del quale le due istituzioni, agendo di concerto, hanno la possibilità di aumentare gli stanziamenti per le spese non obbligatorie al di là del tasso determinato dalla Commissione, per ritenere che l'accordo esiste non ci si può basare su presunzioni circa la volontà dell'una o dell'altra istituzione (sentenza 3 luglio 1986, causa 34/86, Consiglio/Parlamento, Racc. pag. 2155, punto 34).

24 Nel caso di specie è assodato che l'importo degli stanziamenti iscritti nel bilancio per l'esercizio 1995, quale adottato dal presidente del Parlamento in forza dell'art. 203, n. 7, per il complesso delle spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal Trattato o dagli atti adottati a sua norma, supera il tasso massimo di aumento rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio del 1994, ai sensi dell'art. 203, n. 9, primo comma.

25 Pertanto, in forza di quest'ultima disposizione, il bilancio per l'esercizio 1995 poteva essere adottato dal presidente del Parlamento solo subordinatamente alla fissazione di un nuovo tasso di aumento mediante accordo fra il Consiglio e il Parlamento.

26 Ora, un accordo sul tasso di aumento esiste solo se il Parlamento e il Consiglio hanno trovato un'intesa sull'importo complessivo delle spese da qualificarsi come non obbligatorie. Infatti tale importo ne costituisce la base.

27 A questo proposito il Parlamento sostiene in primo luogo che dallo svolgimento della seduta plenaria 15 dicembre 1994, riferito sia nel verbale della seduta sia nel resoconto in extenso dei dibattiti parlamentari, risulta che il presidente del Consiglio in carica avrebbe non solo manifestato in pubblico dinanzi al Parlamento il suo accordo verbale sul nuovo tasso, consentendo quindi al presidente del Parlamento di constatare l'adozione definitiva del bilancio, ma anche che, durante tutto il periodo conclusosi con la firma presidenziale, si sarebbe comportato, agli occhi di tutti gli osservatori, come se fosse perfettamente d'accordo con il presidente del Parlamento.

28 Questo argomento non può essere accolto.

29 Anzitutto, nella lettera 2 dicembre 1994, il presidente del Consiglio ha ricordato al presidente del Parlamento la posizione della propria istituzione, secondo cui le spese relative alla linea direttrice agricola dovevano, conformemente alla dichiarazione del 1982 e all'accordo del 1993, essere considerate come spese obbligatorie.

30 Il 13 dicembre 1994 il presidente del Consiglio ha poi dichiarato dinanzi al Parlamento che la sua istituzione non poteva ammettere che la classificazione delle spese in parola come spese obbligatorie venisse modificata, dato che nell'ambito dell'accordo del 1993 si era convenuto che tutte le spese di cui alle rubriche 2 e 3 sarebbero state d'ora in poi classificate come spese non obbligatorie, restando inteso che

la classificazione di qualunque altra spesa, ivi comprese quelle di cui alla rubrica 1 di cui trattasi nella presente causa, doveva rimanere immutata.

31 Infine, nella dichiarazione resa prima della firma del bilancio da parte del presidente del Parlamento, che comportava la sua adozione definitiva, il presidente del Consiglio in carica ha indicato che la sua istituzione si riservava tutti i diritti in materia e si è richiamato alla lettera 2 dicembre 1994 nonché alla dichiarazione 13 dicembre 1994.

32 Ne risulta che il Consiglio non ha espresso il suo accordo sul nuovo tasso di aumento delle spese non obbligatorie quali erano state classificate dal Parlamento.

33 In secondo luogo, a parere del Parlamento, poiché nel caso di cui all'art. 203, n. 9, quinto comma, del Trattato la legittimità dell'atto presidenziale che constata l'adozione definitiva del bilancio dipende dall'atteggiamento del Consiglio, tale istituzione ha non solo il potere, ma anche il dovere di intervenire qualora sussista la benché minima ambiguità in ordine all'esistenza del suo accordo. Contrariamente a quanto afferma il Consiglio, il contegno del suo presidente al momento dell'adozione definitiva del bilancio non potrebbe essere considerato come semplicemente rispondente ai canoni della cortesia diplomatica.

34 Anche questo argomento va disatteso. Ai sensi dell'art. 203, n. 10, del Trattato, ciascuna istituzione esercita i poteri ad essa attribuiti in materia di bilancio nel rispetto delle disposizioni del Trattato. Poiché il Consiglio non ha espresso il suo accordo sul nuovo tasso di aumento delle spese non obbligatorie così come sono state qualificate dal Parlamento, quest'ultimo non può pretendere che il presidente del Consiglio, adottando nei confronti del Parlamento un comportamento con-

forme alle regole della cortesia dopo aver fatto la dichiarazione di cui sopra, al punto 31, abbia modificato la posizione del Consiglio espressa nella lettera 2 dicembre 1994 e nella dichiarazione 13 dicembre 1994.

35 Infine, il Parlamento sostiene che, invece di adire la Corte alla scadenza del termine di cui all'art. 173, quinto comma, del Trattato, il Consiglio avrebbe dovuto, sin dal ricevimento dell'atto del presidente che ha constatato l'adozione definitiva del bilancio 1995, segnalare il vizio da cui era inficiato quest'ultimo.

36 A questo proposito, è sufficiente rilevare che, per quanto riguarda il termine per adire la Corte, l'art. 173, quinto comma, esige unicamente che i ricorsi previsti da tale articolo vengano proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

37 Alla luce di quanto precede, si deve rilevare che l'atto del presidente del Parlamento 15 dicembre 1994, che ha constatato l'adozione definitiva del bilancio 1995, è sopravvenuto in un momento in cui, in mancanza di accordo fra le due istituzioni interessate relativamente alla base per il nuovo tasso massimo di aumento, il procedimento di bilancio non era ancora concluso. Tale atto è pertanto illegittimo.

Sulle conseguenze dell'accertata illegittimità

38 Il Consiglio chiede inoltre alla Corte di annullare il bilancio adottato dal Parlamento il 15 dicembre 1994.

39 In caso di annullamento dell'atto del presidente del Parlamento 15 dicembre 1994, il Parlamento ritiene che questa domanda sia irricevibile in quanto superflua.

40 Si deve osservare che l'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento 15 dicembre 1994 deriva dal fatto che quest'ultimo ha constatato, ai sensi dell'art. 203, n. 7, che il bilancio era «definitivamente» adottato, benché le due istituzioni non fossero giunte ad un accordo sulle cifre relative ad un nuovo tasso di aumento né sull'importo globale delle spese non obbligatorie che ne costituisce la base. Mancando tale accordo essenziale, il presidente del Parlamento non poteva legittimamente constatare che il bilancio era definitivamente adottato, e pertanto tale constatazione dev'essere annullata.

41 L'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento implica che il bilancio 1995 viene privato di validità. Non occorre quindi statuire sulle conclusioni del Consiglio volte ad ottenere che la Corte dichiari invalido il bilancio.

42 Spetta al Consiglio e al Parlamento adottare i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza importa e riprendere il procedimento di bilancio dalla fase in cui il Parlamento ha dichiarato in seconda lettura di confermare tutti gli emendamenti considerati dal Consiglio come «proposte di modifica».

Sugli effetti della presente sentenza nel tempo

43 Occorre però rilevare che la dichiarazione di invalidità del bilancio 1995 sopravviene in un momento in cui è già trascorsa una notevole parte dell'esercizio 1995.

44 Stando così le cose, la necessità di garantire la continuità del servizio pubblico europeo nonché importanti esigenze di certezza del diritto, paragonabili a quelle che sorgono in caso di annullamento di taluni regolamenti, autorizzano la Corte ad esercitare il potere conferitole espressamente dall'art. 174, secondo comma, del Trattato CE e dall'art. 147, secondo comma, del Trattato CEEA in caso di annullamento di un regolamento e a precisare gli effetti del bilancio 1995 che devono essere considerati come definitivi.

45 Alla luce delle peculiarità del caso di specie, occorre preservare gli effetti del bilancio 1995 quale pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* sino alla data in cui esso sarà adottato definitivamente.

Sulle spese

46 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Poiché il Parlamento è rimasto soccombente, esso va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) L'atto del presidente del Parlamento europeo 15 dicembre 1994, che ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995, è annullato.

2) **Gli effetti del bilancio 1995 quale pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* sono preservati sino alla data in cui esso sarà adottato definitivamente.**

3) **Il ricorso è respinto per il resto.**

4) **Il Parlamento è condannato alle spese.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 dicembre 1995.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias