CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 19 settembre 2007 [1]

Indice

I — Introduzione ... I - 3656

II — Ambito giuridico e fatti di causa ... I - 3657

A — L'accordo di Cotonou ... I - 3657

B — L'azione comune contestata ... I - 3659

C — La decisione impugnata ... I - 3661

III — Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte ... I - 3663

IV — Valutazione ... I - 3664

A — Sulla ricevibilità ... I - 3664

1. Sulla ricevibilità del ricorso di annullamento della decisione impugnata ... I - 3664

2. Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità dell'azione comune contestata ... I - 3665

a) Argomenti delle parti ... I - 3665

b) Valutazione ... I - 3666

i) Sulla ricevibilità di un'eccezione di illegittimità dedotta da un ricorrente privilegiato contro un regolamento ai sensi dell'art. 241 CE ... I - 3666

ii) Sulla ricevibilità di un'eccezione di illegittimità contro un'azione comune adottata sulla base del titolo V del Trattato UE ... I - 3671

1 — Lingua originale: il francese.

B — Sul merito ..... I - 3674

1. Sull'interpretazione e sulla portata dell'art. 47 UE ..... I - 3674

a) Argomenti delle parti ..... I - 3674

b) Valutazione ..... I - 3676

2. Sui rapporti tra la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro e le competenze comunitarie ..... I - 3686

a) Argomenti delle parti ..... I - 3686

b) Valutazione ..... I - 3687

i) Osservazioni preliminari ..... I - 3687

ii) Ambito di applicazione della cooperazione allo sviluppo ..... I - 3690

iii) La lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro e la cooperazione allo sviluppo ..... I - 3695

3. Sulla legittimità della decisione impugnata e dell'azione comune contestata ..... I - 3700

V — Sulle spese ..... I - 3706

VI — Conclusione ..... I - 3707

I — Introduzione

1. Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di annullare la decisione del Consiglio 2 dicembre 2004, 2004/833/PESC, che attua l'azione comune 2002/589/PESC in vista di un contributo dell'Unione europea all'ECOWAS nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro [2] (in prosieguo: la «decisione impugnata»), e di dichiarare inapplicabile, in quanto illegittimo, il titolo II dell'azione comune del Consiglio 12 luglio 2002, 2002/589/PESC, sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere e che abroga l'azione comune 1999/34/PESC [3] (in prosieguo: l'«azione comune contestata»).

2 — GU L 359, pag. 65.
3 — GU L 191, pag. 1.

2. Quanto al merito, la causa è incentrata sull'interpretazione dell'art. 47 UE e sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione europea nell'ambito del titolo V del Trattato UE: «Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune» (in prosieguo: la «PESC»), e la Comunità europea nel settore della cooperazione allo sviluppo (Trattato CE, titolo XX). Sotto il profilo processuale, invece, essa pone il problema della ricevibilità dell'eccezione di illegittimità dedotta da un ricorrente cosiddetto «privilegiato» contro un atto di portata generale nel contesto base delle relazioni tra il primo e il secondo pilastro dell'Unione europea.

II — Ambito giuridico e fatti di causa

A — *L'accordo di Cotonou*

3. Il 23 giugno 2000 è stato firmato a Cotonou (Benin) l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro [4] (in prosieguo: l'«accordo di Cotonou»), approvato a nome della Comunità con la decisione del Consiglio 19 dicembre 2002, 2003/159/CE [5], e in vigore dal 1° aprile 2003.

4. L'art. 1 dell'accordo di Cotonou, rubricato «Obiettivi del partenariato», così recita:

«La Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e gli Stati ACP, dall'altro, in appresso denominati "le parti", concludono il presente accordo al fine di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati ACP, contribuendo in tal modo alla pace e alla sicurezza e favorendo un contesto politico stabile e democratico.

Il partenariato si propone come fine principale la riduzione e infine l'eliminazione della povertà, in linea con gli obiettivi di uno sviluppo durevole e della progressiva integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale.

Questi obiettivi e gli impegni internazionali delle parti ispirano tutte le strategie di sviluppo e sono perseguiti con un approccio

4 — GU L 317, pag. 3.

5 — GU 2003, L 65, pag. 27.

integrato che tiene conto ad un tempo degli aspetti politici, economici, sociali, culturali e ambientali dello sviluppo. Il partenariato fornisce un quadro coerente di sostegno alle strategie di sviluppo adottate da ciascuno Stato ACP.

(…)».

5. L'art. 11 dell'accordo di Cotonou, rubricato «Politiche di pacificazione e di prevenzione e risoluzione dei conflitti», prevede quanto segue:

«1. Le parti perseguono una politica attiva, globale e integrata di pacificazione e prevenzione e risoluzione dei conflitti nel quadro del partenariato. Questa politica si basa sul principio dell'ownership. Essa è incentrata sullo sviluppo di capacità regionali, subregionali e nazionali e sulla prevenzione tempestiva di conflitti violenti mediante un intervento mirato sulle loro cause profonde e con un'adeguata combinazione di tutti gli strumenti disponibili.

2. Le attività di pacificazione e prevenzione e risoluzione di conflitti mirano in particolare ad assicurare un'equa distribuzione delle opportunità politiche, economiche, sociali e culturali tra tutti i settori della società, il rafforzamento della legittimità democratica e dell'efficienza dei sistemi di governo, la creazione di efficaci meccanismi di conciliazione pacifica degli interessi di gruppo, il superamento delle divisioni tra settori diversi della società e la promozione di una società civile attiva e organizzata.

3. Fanno parte, tra l'altro, delle attività da sostenere le iniziative di mediazione, negoziato e riconciliazione, la gestione razionale a livello regionale delle risorse naturali comuni rare, la smobilitazione e il reinserimento sociale degli ex combattenti, la gestione del problema dei soldati bambini nonché iniziative appropriate intese a limitare ad un livello responsabile le spese militari e il commercio di armi, anche mediante aiuti alla promozione e all'applicazione di norme e codici di condotta comuni. In questo contesto un'attenzione particolare è rivolta alla lotta contro le mine antipersona e contro il traffico e l'accumulo illegali di armi di piccolo calibro e armi leggere, la cui diffusione è generale e incontrollata.

(…)».

6. Ai sensi degli artt. 6-10 dell'allegato IV all'accordo di Cotonou, intitolato «Procedure di attuazione e di gestione», in un documento sottoscritto il 19 febbraio 2003 dalla Commissione, da un lato, e dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) [6] e dall'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (UEMOA), dall'altro, sono stati definiti una strategia di cooperazione regionale e un programma indicativo regionale.

8. Su richiesta dell'ECOWAS, nel 2004 la Commissione ha avviato la preparazione di una proposta di finanziamento delle operazioni di prevenzione dei conflitti e di pacificazione. Secondo la Commissione, il contributo più cospicuo sarà destinato al programma dell'ECOWAS per il controllo delle armi leggere.

B — *L'azione comune contestata*

7. Alla sezione 2.3.1, intitolata «La sicurezza e la prevenzione dei conflitti», detto documento sottolinea «l'importanza del controllo del traffico di armi leggere dove esiste una moratoria sull'esportazione e l'importazione sostenuta dalle Nazioni Unite». Alla sezione 6.4.1, intitolata «Sostegno a una politica regionale di prevenzione dei conflitti e di buon governo», è annunciata un'azione a sostegno di quella delle Nazioni Unite per la realizzazione delle attività prioritarie del piano d'azione e per l'attuazione della moratoria sull'importazione, l'esportazione e la fabbricazione delle armi leggere.

9. Il 12 luglio 2002 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato l'azione comune contestata, che ha abrogato e sostituito l'azione comune del Consiglio 17 dicembre 1998, 1999/34/PESC, sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere [7]. Quanto al suo ambito di applicazione ratione materiae, l'azione comune contestata include, all'occorrenza, le munizioni delle armi portatili e di quelle leggere conservando al contempo, da un lato, nell'allegato, l'elenco delle armi già contenuto nell'allegato all'azione comune 1999/34/PESC [8] e, dall'altro, nel dispositivo,

6 — Questa organizzazione regionale, istituita nel 1975, ha lo scopo di promuovere la cooperazione e l'integrazione degli Stati dell'Africa occidentale e conta attualmente 15 Stati membri: la Repubblica del Benin, il Burkina-Faso, la Repubblica del Capo Verde, la Repubblica della Costa d'Avorio, la Repubblica della Gambia, la Repubblica del Ghana, la Repubblica di Guinea, la Repubblica di Guinea-Bissau, la Repubblica di Liberia, la Repubblica del Mali, la Repubblica del Niger, la Repubblica federale della Nigeria, la Repubblica del Senegal, la Repubblica di Sierra Leone e la Repubblica del Togo. La Repubblica islamica della Mauritania ha lasciato l'organizzazione nel 2002. V. http://www.ecowas.int/

7 — GU 1999, L 9, pag. 1.

8 — L'allegato all'azione comune contestata elenca le armi portatili e quelle leggere cui l'azione si riferisce, lasciando impregiudicata un'eventuale futura definizione di tali armi convenuta a livello internazionale. Le prime sono «[a]rmi portatili e (loro) accessori appositamente progettate per impiego militare», ossia mitragliatrici, pistole mitragliatrici, fucili automatici, fucili semiautomatici e silenziatori; le seconde, invece, «[a]rmi leggere portatili di tipo individuale o collettivo», ossia cannoni, obici e mortai, lanciabombe, armi anticarro, missili anticarro e lanciatori nonché missili contraerei.

la convenzione di scrittura «armi leggere» di questa stessa azione comune per designare «armi portatili [e] armi leggere ».

10. Ai termini del suo art. 1, n. 1, l'azione comune contestata «è volta:

— a contrastare l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi leggere e a contribuire a porvi termine,

— a contribuire a ridurre le accumulazioni esistenti di siffatte armi e delle relative munizioni a livelli compatibili con le legittime esigenze di sicurezza dei paesi e

— a contribuire a risolvere i problemi provocati da tali accumuli».

11. Al titolo I, «Principi inerenti agli aspetti della prevenzione e della reazione», l'azione comune contestata definisce i principi e gli obiettivi sui quali l'Unione europea si impegna a raggiungere un consenso nelle competenti sedi regionali e internazionali. A tal fine sono elencati i principi e le misure da attuare per prevenire l'ulteriore accumulazione destabilizzante di armi leggere (art. 3) e per ridurre le attuali dotazioni di armi leggere e delle relative munizioni (art. 4).

12. Tra i principi e le misure volti a prevenire l'ulteriore accumulazione destabilizzante di armi leggere, l'art. 3 menziona l'impegno di tutti i paesi coinvolti nella produzione, esportazione, importazione e detenzione delle suddette armi, l'istituzione e l'aggiornamento di inventari nazionali delle armi e l'adozione di legislazioni nazionali restrittive.

13. Tra i principi e le misure da porre in essere per ridurre le attuali dotazioni di armi leggere e delle relative munizioni, l'art. 4 elenca, in particolare, l'adeguata assistenza ai paesi che chiedono sostegno ai fini del controllo o dell'eliminazione dell'eccedenza di armi leggere e relative munizioni nel loro territorio, nonché la promozione di misure miranti a rafforzare la fiducia e di incentivi volti ad incoraggiare la consegna volontaria delle armi leggere e delle loro munizioni eccedenti o detenute illegalmente.

14. Il titolo II dell'azione comune contestata, «Contributo dell'Unione alle azioni specifiche», prevede segnatamente un'assistenza finanziaria e tecnica ai programmi e ai progetti che contribuiscono in modo diretto e tangibile all'attuazione dei principi e delle misure di cui al titolo I.

15. Ai sensi dell'art. 6, n. 2, del titolo II, nel fornire tale assistenza l'Unione europea tiene conto, in particolare, dell'impegno del beneficiario a conformarsi ai principi di cui all'art. 3 dell'azione comune contestata, del suo rispetto dei diritti umani, della sua osservanza del diritto internazionale umanitario e della salvaguardia dello Stato di diritto, nonché della sua ottemperanza agli obblighi internazionali assunti, soprattutto per quanto concerne i vigenti trattati di pace e accordi internazionali in materia di controllo delle armi.

16. L'art. 8 del titolo II così recita:

«Il Consiglio prende atto che la Commissione intende orientare la sua azione verso la realizzazione degli obiettivi e delle priorità della presente azione comune, se del caso con pertinenti misure comunitarie».

17. L'art. 9, n. 1, del titolo II dispone quanto segue:

«Il Consiglio e la Commissione sono responsabili della coerenza delle attività dell'Unione nel settore delle armi leggere, in particolare per quanto concerne le politiche di sviluppo dell'Unione. A tal fine gli Stati membri e la Commissione presentano agli organi competenti del Consiglio tutte le informazioni pertinenti. Il Consiglio e la Commissione garantiscono l'attuazione delle rispettive azioni, conformemente alle rispettive competenze».

C — *La decisione impugnata*

18. Il 2 dicembre 2004 il Consiglio ha adottato la decisione impugnata, che attua l'azione comune contestata in vista di un contributo dell'Unione europea all'ECOWAS nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro [9]. Quale fondamento normativo la decisione impugnata indica l'azione comune contestata, in particolare il suo art. 3, in combinato disposto con l'art. 23, n. 2, UE.

9 — La moratoria sui trasferimenti e la fabbricazione di armi leggere in Africa occidentale è stata solennemente dichiarata al vertice di Abuja, del 30 e 31 ottobre 1998, dai capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'ECOWAS, per una durata di tre anni, rinnovata per altri tre nel 2001. Il suo testo è disponibile sul sito Internet http://www.grip.org/bdg/g1650.html

19. Il preambolo della decisione impugnata consta dei seguenti punti:

«(1) L'accumulazione e la diffusione eccessive e incontrollate di armi leggere e di piccolo calibro costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza e riducono le prospettive di sviluppo sostenibile; questa situazione è particolarmente acuta in Africa occidentale.

(2) Nel perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 dell'azione comune [contestata], l'Unione europea intende attivarsi nelle pertinenti sedi internazionali allo scopo di promuovere misure atte a creare un clima di fiducia. In tal senso, la presente decisione è destinata ad attuare la suddetta azione comune.

(3) L'Unione europea ritiene che un contributo finanziario e un'assistenza tecnica servano a consolidare l'iniziativa dell'[ECOWAS] nel settore delle armi leggere e di piccolo calibro.

(4) L'Unione europea intende pertanto apportare un contributo finanziario e fornire un'assistenza tecnica all'ECOWAS ai sensi del titolo II dell'azione comune [contestata]».

20. Ai sensi dell'art. 1 della decisione impugnata, l'Unione europea contribuisce alla realizzazione di progetti nel quadro della moratoria dell'ECOWAS sull'importazione, l'esportazione e la fabbricazione delle armi leggere e di piccolo calibro. A tal fine essa apporta un contributo finanziario e fornisce un'assistenza tecnica per la creazione dell'unità «armi leggere» in seno al Segretariato tecnico dell'ECOWAS e per la trasformazione della moratoria in convenzione sulle armi leggere e di piccolo calibro tra gli Stati membri dell'ECOWAS.

21. L'art. 3 della decisione impugnata così dispone:

«L'attuazione finanziaria della presente decisione spetta alla Commissione. A tal fine essa conclude con l'ECOWAS un accordo di finanziamento sulle condizioni per l'utilizzo del contributo dell'Unione europea, che assumerà la forma di un aiuto non rimborsabile. (…)».

22. L'art. 4, n. 2, della decisione impugnata enuncia quanto segue:

«La Presidenza e la Commissione presentano agli organi competenti del Consiglio

relazioni periodiche sulla coerenza delle attività dell'Unione europea nel settore delle armi leggere e di piccolo calibro, in particolare per quanto concerne le sue politiche di sviluppo, a norma dell'articolo 9, paragrafo 1 dell'azione comune [contestata]. La Commissione riferisce più in particolare sugli aspetti di cui all'articolo 3, prima frase. Dette informazioni dovranno in particolare basarsi su relazioni fornite regolarmente dall'ECOWAS nell'ambito della sua relazione contrattuale con la Commissione».

23. All'adozione della decisione impugnata la Commissione ha reso la seguente dichiarazione:

«La Commissione è del parere che la presente azione comune non avrebbe dovuto essere adottata e che il progetto avrebbe dovuto essere finanziato tramite il 9° FES [Fondo europeo di sviluppo] a norma dell'accordo di Cotonou. Ciò è chiaramente confermato dall'articolo 11, paragrafo 3, del suddetto accordo che menziona esplicitamente, tra le attività da sostenere, la lotta contro l'accumulo di armi di piccolo calibro e armi leggere. È ciò che risulta anche dall'annotazione nel bilancio 2004 alla linea di bilancio [della] PESC (19 03 02), che esclude il finanziamento da parte della PESC di azioni "già contemplate dagli accordi di Cotonou".

L'azione comune che prevede un finanziamento a norma della PESC avrebbe potuto beneficiare del 9° FES, in piena coerenza con il programma indicativo regionale [dell']ECOWAS. Ciò è dimostrato dal fatto che la Commissione sta già preparando una proposta di finanziamento per un importo indicativo di EUR 1,5 milioni per appoggiare l'attuazione della moratoria dell'ECOWAS sulle armi leggere e di piccolo calibro (…).

Infine, l'azione comune rientra nelle competenze concorrenti su cui si basano la politica comunitaria di sviluppo e l'accordo di Cotonou. Tali settori di competenze concorrenti sono tutelati dall'articolo 47 [UE] quanto i settori di competenza esclusiva della Comunità; in caso contrario, l'articolo 47 [UE] sarebbe svuotato di gran parte dei suoi effetti utili. La Commissione si riserva l'esercizio dei suoi diritti in materia» [10].

III — Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

24. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare la decisione impugnata;

10 — Doc. n. 15236/04 PESC 1039, del 25 novembre 2004.

— dichiarare illegittima, e quindi inapplicabile, l'azione comune contestata, in particolare il titolo II.

25. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

— respingere in quanto infondata la domanda di annullamento della decisione impugnata;

— respingere in quanto irricevibile e, in subordine, infondata la domanda della Commissione diretta ad ottenere che l'azione comune contestata sia dichiarata inapplicabile;

— condannare la Commissione alle spese.

26. Con ordinanza 7 settembre 2005 il presidente della Corte ha ammesso l'intervento del Parlamento europeo a sostegno delle conclusioni della Commissione.

27. Con ordinanza di pari data il presidente della Corte ha ammesso l'intervento del Regno di Spagna, della Repubblica francese, del Regno dei Paesi Bassi, del Regno di Svezia e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni del Consiglio. Con ordinanza 12 settembre 2005 il presidente della Corte ha ammesso anche l'intervento del Regno di Danimarca a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

28. La Commissione e il Consiglio nonché le parti ammesse a intervenire nella presente causa sono stati sentiti all'udienza del 5 dicembre 2006, ad eccezione del Regno dei Paesi Bassi, che non era rappresentato.

IV — Valutazione

A — *Sulla ricevibilità*

1. Sulla ricevibilità del ricorso di annullamento della decisione impugnata

29. Non vi sono dubbi sulla ricevibilità del ricorso di annullamento della decisione impugnata, diretto a far dichiarare che l'atto adottato dal Consiglio nell'ambito del

titolo V del Trattato UE («Disposizioni sulla [PESC]») usurpa le competenze della Comunità europea in materia di cooperazione allo sviluppo, tanto più che né il Consiglio, né le parti intervenute a sostegno delle conclusioni di quest'ultimo hanno mai sostenuto il contrario.

30. Sebbene, infatti, la decisione impugnata, basata sull'art. 23 UE e sull'azione comune contestata adottata ai sensi del titolo V del Trattato UE, non sia in linea di principio soggetta al controllo giurisdizionale di cui all'art. 230 CE, va ricordato che, conformemente all'art. 46, lett. f), UE, le disposizioni del Trattato CE relative alla competenza della Corte di giustizia e all'esercizio di tale competenza si applicano anche all'art. 47 UE, ai sensi del quale *nessuna disposizione del Trattato UE pregiudica il Trattato CE*.

31. Come si evince dagli artt. 46, lett. f), UE e 47 UE a proposito del controllo giurisdizionale sugli atti del Consiglio adottati in base al titolo V del Trattato UE (terzo pilastro), la Corte deve quindi verificare che gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito del titolo V del Trattato UE non usurpino le competenze che il Trattato CE attribuisce alla Comunità [11].

11 — V. sentenze 12 maggio 1998, causa C-170/96, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2763, punto 16), e 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-7879, punto 39).

2. Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità dell'azione comune contestata

a) Argomenti delle parti

32. Secondo il Consiglio, sostenuto dai governi spagnolo e del Regno Unito, l'eccezione di illegittimità sollevata dalla Commissione contro l'azione comune contestata è irricevibile in quanto, da un lato, la Corte non sarebbe competente a decidere sulla legittimità di un atto rientrante nella PESC e, dall'altro, un ricorrente privilegiato, qual è la Commissione, non potrebbe eccepire l'illegittimità di un atto di cui avrebbe potuto direttamente chiedere l'annullamento con un ricorso ai sensi dell'art. 230 CE.

33. La Commissione, nella replica e nelle osservazioni scritte alle memorie d'intervento dei due suddetti governi, respinge le obiezioni alla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità rammentando, anzitutto, che l'eccezione è fondata unicamente sull'art. 47 UE, ossia sugli stessi motivi alla base della domanda principale di annullamento della decisione impugnata, e poi che i ricorrenti privilegiati avrebbero il diritto di eccepire l'illegittimità di un atto normativo, se questa risulta ampiamente al momento della sua applicazione

concreta, dopo lo spirare del termine previsto dall'art. 230, quinto comma, CE per promuovere un ricorso d'annullamento contro il medesimo atto.

b) Valutazione

34. Tengo subito a precisare che la ricevibilità dell'eccezione di illegittimità dell'azione comune contestata mi pare debba essere valutata già adesso, poiché ritengo che, nel merito, la disamina della legittimità della decisione impugnata non possa essere scissa da quella delle disposizioni dell'azione comune contestata.

35. L'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio e dai governi spagnolo e del Regno Unito pone essenzialmente due tipi di difficoltà: da un lato, sapere se nell'ambito del Trattato CE un ricorrente definito «privilegiato» possa eccepire l'illegittimità di un atto che avrebbe potuto senza dubbio contestare direttamente ex art. 230 CE e, dall'altro, in caso di risposta almeno parzialmente positiva a tale quesito, stabilire se tale soluzione valga anche quando, come nel caso di specie, l'atto di cui si eccepisce l'illegittimità è stato adottato sulla base del titolo V del Trattato UE. Le due questioni saranno esaminate singolarmente nel prosieguo.

i) Sulla ricevibilità di un'eccezione di illegittimità dedotta da un ricorrente privilegiato contro un regolamento ai sensi dell'art. 241 CE

36. Occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 241 CE, nell'eventualità di una controversia che metta in causa un *regolamento* adottato congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio o un regolamento del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea, *ciascuna parte può, anche dopo* lo spirare del termine previsto dall'art. 230, quinto comma, CE, valersi dei motivi previsti dall'art. 230, secondo comma, CE, per invocare dinanzi alla Corte di giustizia l'inapplicabilità del regolamento stesso [12].

37. Per quanto riguarda la natura dell'atto considerato, la giurisprudenza ammette che l'eccezione di illegittimità non possa essere limitata agli atti che hanno la forma di regolamento, come enuncia l'art. 241 CE, bensì trovi applicazione, con un'interpretazione lata di tale articolo, a tutti gli atti, di cui si eccepisce l'illegittimità, che abbiano «carattere generale» [13].

12 — Il corsivo è mio.

13 — Sentenza 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione (Racc. pag. 777, punti 40 e 41). V. anche, in particolare, sentenze del Tribunale 26 ottobre 1993, cause riunite T-6/92 e T-52/92, Reinarz/Commissione (Racc. pag. II-1047, punto 56), e 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Martinez e a./Parlamento (Racc. pag. II-2823, punto 134).

38. Questa sola precisazione già comporta che nessun ricorrente, neppure un ricorrente privilegiato, può eccepire l'illegittimità di decisioni di cui sia formalmente destinatario e che non abbia contestato direttamente nel termine previsto dall'art. 230, quinto comma, CE [14], salva l'ipotesi — che qui comunque non ricorre — in cui l'atto presenti vizi così gravi ed evidenti da poter essere considerato inesistente [15].

39. Per quanto riguarda l'ambito d'applicazione ratione personae dell'art. 241 CE, malgrado il testo consenta a *ciascuna parte, anche dopo lo spirare* del termine previsto dall'art. 230 CE, di invocare in via incidentale l'inapplicabilità di un regolamento — inteso come atto a «carattere generale» —, il problema della ricevibilità di un'eccezione di illegittimità sollevata a norma dell'art. 241 CE da un ricorrente privilegiato, quale un'istituzione comunitaria o uno Stato membro, si è tuttavia posto più volte nel corso degli ultimi decenni.

40. Tale frequenza sembra essere stata originata in parte dal reiterato rifiuto della Corte di decidere sulla ricevibilità di eccezioni di illegittimità dedotte da ricorrenti privilegiati avverso regolamenti comunitari, vuoi nell'ambito di un ricorso per annullamento di un atto fondato appunto su un regolamento contestato vuoi quale mezzo di difesa contro il preteso inadempimento di un regolamento [16], nonostante il parere contrario di molti suoi avvocati generali che, basandosi essenzialmente sul testo dell'art. 241 CE, avevano concluso per la ricevibilità [17].

41. In alcune di tali cause la Corte ha esaminato nel merito la pretesa illegittimità dei

14 — V., con riferimento ai ricorrenti privilegiati, sentenze 12 ottobre 1978, causa 156/77 Commissione/Belgio (Racc pag. 1881, punto 21), 30 giugno 1988, causa 226/87 Commissione/Grecia (Racc. pag. 3611, punto 14), 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3131, punto 10), e 29 giugno 1995, causa C-135/93, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-1651, punti 16 e 17). In materia di aiuti di Stato, il giudice comunitario ha dichiarato che il beneficiario di un aiuto individuale non poteva eccepire l'illegittimità di una decisione della Commissione constatante l'incompatibilità dell'aiuto perché, pur non essendo formalmente il destinatario di tale decisione, avrebbe potuto senza dubbio richiederne l'annullamento: v., se l'illegittimità è eccepita dinanzi al giudice nazionale (ipotesi in cui non si applica l'art. 241 CE), sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (Racc. pag. I-833, punti 17 e 18), e, se è fatta valere dinanzi al giudice comunitario, sentenza del Tribunale 13 settembre 1995, cause riunite T-244/93 e T-486/93, TWD/Commissione (Racc. pag. II-2265, punto 103).

15 — V. sentenza 30 giugno 1988, Commissione/Grecia, cit. (punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

16 — V. sentenze 13 luglio 1966, causa 32/65, Italia/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 295); 18 settembre 1986, causa 116/82, Commissione/Germania (Racc. pag. 2519); 12 febbraio 1987, causa 181/85, Francia/Commissione (Racc. pag. 689, punto 31); 27 settembre 1988, causa 204/86, Grecia/Consiglio (Racc. pag. 5323); 25 luglio 1991, causa C-258/89, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-3977), e 18 settembre 2003, causa C-331/00, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-9085). In quest'ultima causa l'eccezione di illegittimità non era stata tuttavia chiaramente sollevata dalla Grecia (v. paragrafo 114 delle conclusioni dell'avvocato generale Tizzano).

17 — V. conclusioni degli avvocati generali Roemer, nella causa Italia/Consiglio e Commissione, cit., pag. 329; Gordon Slynn, nella causa Francia/Commissione, cit., pag. 703; Mancini, nella causa Grecia/Consiglio, cit., paragrafo 6, e Darmon, nella causa Commissione/Spagna, cit., paragrafi 23-32.

regolamenti contestati [18], traendo finanche conclusioni favorevoli alla ricevibilità delle eccezioni sollevate [19]. Nondimeno, il rifiuto di pronunciarsi esplicitamente sulla loro ricevibilità ha continuato ad alimentare interrogativi, che si può immaginare siano altresì all'origine della riserva, espressa dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni lette il 3 ottobre 2002 per la causa Commissione/BCE [20] — sulla quale ritornerò nel prosieguo —, di formulare «un parere definitivo» sulla questione [21].

42. Per altro verso il problema pare nascere da un'interpretazione a contrario della motivazione di talune sentenze nelle quali il giudice comunitario ha dichiarato che l'art. 241 CE è espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare in via incidentale la validità di regolamenti o di atti comunitari «di carattere generale» *qualora* non abbia il diritto di proporre un ricorso diretto contro tali atti ai sensi dell'art. 230 CE [22].

43. Tale motivazione è parsa, infatti, associare la facoltà di avviare un controllo incidentale di un regolamento all'impossibilità di chiedere l'annullamento dello stesso.

44. Non è peraltro inutile osservare che sia il Consiglio sia il governo spagnolo fondano, in sostanza, proprio su tale ragionamento le loro conclusioni di irricevibilità dell'eccezione di illegittimità dell'azione comune contestata dedotta dalla Commissione.

45. La controversia non pare essersi sopita neppure con l'adozione della sentenza Nachi Europe, relativa alla complessa materia dell'imposizione dei dazi antidumping, sentenza nella quale la Corte ha dichiarato che un'impresa che avrebbe potuto senz'altro ricorrere per annullamento dinanzi al giudice

18 — Così nelle cause, già citate, Commissione/Germania (punto 8), Francia/Commissione (punti 4, 5 e 31), Grecia/Consiglio (punto 11) e Grecia/Commissione (punto 97). Nella causa Italia/Consiglio e Commissione, cit., la Corte ha dichiarato irricevibile l'eccezione di illegittimità perché non esisteva alcun legame tra il regolamento preteso illegittimo e l'atto impugnato. Nella causa Commissione/Spagna, cit., la Corte ha aggirato l'ostacolo procedurale riferendo l'eccezione sollevata dal governo spagnolo non al regolamento in quanto tale, bensì all'interpretazione datane dalla Commissione nel suo ricorso per inadempimento (punto 6 della sentenza).

19 — Si noti, tuttavia, che nella causa Commissione/Germania, cit., non era stata prestata alcuna attenzione specifica a tale problema di procedura, mentre nella causa Grecia/Commissione, cit., l'avvocato generale Tizzano aveva proposto, al paragrafo 114 delle sue conclusioni, di respingere l'eccezione di illegittimità, in via principale, in quanto irricevibile, poiché il governo ellenico non aveva impugnato il regolamento di cui trattavasi nei termini previsti dall'art. 230 CE.

20 — Paragrafi 100 e 190.

21 — Sentenza 10 luglio 2003, causa C-11/00, Commissione/BCE (Racc. pag. I-7147).

22 — V. sentenza Simmenthal/Commissione, cit. (punto 39). V. anche sentenze del Tribunale Martinez e a./Parlamento, cit. (punto 133), e 10 aprile 2003, cause riunite T-93/00 e T-46/01, Alessandrini e a./Commissione (Racc. pag. II-1635, punto 76) (il corsivo è mio).

comunitario contro un regolamento comunitario che fissava dazi antidumping non avrebbe potuto eccepire l'illegittimità di tale regolamento dinanzi a un giudice nazionale, per non violare il principio della certezza del diritto [23].

46. Sebbene anche tale soluzione si basi sulla duplice natura di questo tipo di regolamenti, ossia di atti normativi e di atti che possono riguardare direttamente e individualmente i cittadini [24], il riferimento alla sentenza Simmenthal/Commissione [25], citata al precedente punto 42, e la sua estensione all'ipotesi di un regolamento comunitario, tanto più che la motivazione della Corte non appariva limitata agli specifici regolamenti antidumping, hanno potuto contribuire a gettare dubbi sulla sorte delle eccezioni di illegittimità sollevate dinanzi alla Corte da ricorrenti privilegiati nell'ambito dell'applicazione formale dell'art. 241 CE.

47. La Corte ha tuttavia fornito importanti precisazioni nella citata sentenza Commissione/BCE, nel senso di ammettere che un ricorrente privilegiato possa invocare al suo cospetto, mediante l'eccezione di illegittimità, l'inapplicabilità di un regolamento di carattere generale o normativo.

48. In quella causa la Commissione chiedeva l'annullamento di una decisione della Banca centrale europea, riguardante la prevenzione della frode, poiché contraria al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 25 maggio 1999, n. 1073, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) [26]. A sua difesa la BCE adduceva, inter alia, che il regolamento n. 1073/1999 era illegittimo e doveva essere dichiarato inapplicabile ex art. 241 CE, perché violava diverse disposizioni del Trattato, in particolare l'art. 105, n. 4, CE, relativo alla consultazione della BCE. La Commissione ribatteva che tale mezzo di difesa era irricevibile, in quanto la BCE non poteva eccepire l'illegittimità di un atto di cui avrebbe potuto chiedere l'annullamento ai sensi dell'art. 230 CE.

49. Dopo aver rammentato, da un lato, che il destinatario di una decisione individuale non può eccepirne l'illegittimità e, dall'altro, che, conformemente alla citata sentenza

23 — Sentenza 15 febbraio 2001, causa C-239/99, Nachi Europe (Racc. pag. I-1197, punti 37 e 38).

24 — Punto 37 in fine della sentenza.

25 — Ibidem, punto 39.

26 — GU L 136, pag. 1.

Nachi Europe, un regolamento comunitario può divenire definitivo nei confronti di un singolo se vale nei suoi riguardi come decisione individuale della quale avrebbe potuto senza alcun dubbio chiedere l'annullamento ai sensi dell'art. 230 CE [27], la Corte ha tuttavia dichiarato che tali «principi non incidono *in alcun modo* sulla regola stabilita dall'art. 241 CE, a *tenore* del quale, nell'eventualità di una controversia che metta in causa un regolamento previsto in questa disposizione, ciascuna parte può valersi dei motivi previsti dall'art. 230, secondo comma, CE per invocare dinanzi alla Corte l'inapplicabilità del regolamento stesso» [28]. Giacché, in quella causa, il «carattere normativo» del regolamento n. 1073/1999 non era stato messo in dubbio e non era stato obiettato che esso dovesse essere assimilato a una decisione di cui la BCE sarebbe stata, in tal caso, il destinatario [29], la Corte ha respinto l'eccezione di irricevibilità della Commissione e ha esaminato nel merito l'eccezione di illegittimità sollevata dalla BCE.

50. Basandosi unicamente sull'interpretazione letterale dell'art. 241 CE per riconoscere a ciascuna parte il diritto d'invocare, in via incidentale, l'inapplicabilità di un regolamento «a carattere normativo», la Corte ha avallato, questa volta in maniera esplicita, la tesi, sopra esposta, di diversi suoi avvocati generali.

51. Quand'anche alla lettura della citata sentenza Commissione/BCE permanessero dubbi quanto all'applicazione a ogni ricorrente privilegiato della soluzione decisa con riferimento alla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità sollevata dalla BCE, visto che, ai sensi dell'art. 230, terzo comma, CE, quest'ultima è legittimata ad agire unicamente per salvaguardare le proprie prerogative, un altro argomento letterale e logico, oltre a quello indicato dalla citata sentenza, depone a favore di detta estensione.

52. L'art. 241 CE attribuisce a ciascuna parte il diritto d'invocare l'inapplicabilità di un regolamento, in una controversia che lo metta in causa, «*anche dopo* lo spirare del termine previsto dall'art. 230, quinto comma, [CE]» [30].

53. Orbene, sarebbe poco convincente riservare la facoltà di eccepire l'illegittimità di un regolamento alle parti che non hanno potuto presentare ricorso d'annullamento quando, in conformità al testo dell'art. 241 CE, tale eccezione può essere invocata «anche dopo» lo spirare dei termini di ricorso [31].

27 — V., rispettivamente, punti 74 e 75.

28 — Ibidem, punto 76 (il corsivo è mio).

29 — Ibidem, punto 77.

30 — Il corsivo è mio.

31 — V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Darmon, cit. (paragrafo 25).

54. L'art. 241 CE offre dunque senz'altro ai ricorrenti privilegiati la possibilità di far valere in via incidentale l'illegittimità di un regolamento «a carattere normativo», anche se questi avrebbero potuto impugnare direttamente l'atto nel termine previsto dall'art. 230, quinto comma, CE.

55. Occorre ora stabilire se tale conclusione valga anche nell'ipotesi in cui l'eccezione d'illegittimità sia sollevata dalla Commissione nei confronti di un'azione comune adottata sulla base del titolo V del Trattato UE.

ii) Sulla ricevibilità di un'eccezione di illegittimità contro un'azione comune adottata sulla base del titolo V del Trattato UE

56. Ritengo, anzitutto, che il primo capo dell'eccezione di irricevibilità invocata dal Consiglio, formulato in maniera generale e basato sull'incompetenza della Corte a decidere sull'eccezione di illegittimità dell'azione comune contestata, debba essere respinto per motivi analoghi a quelli enunciati al precedente paragrafo 31.

57. Siccome, infatti, le disposizioni del Trattato CE sulla competenza della Corte e l'esercizio di tale competenza, fra le quali senz'altro l'art. 241 CE, si applicano anche all'art. 47 UE, la Corte ben può essere chiamata a decidere in via incidentale se un'azione comune del Consiglio, adottata ai sensi del titolo V del Trattato UE e posta a fondamento della decisione impugnata, sia inapplicabile perché, emanandola, il Consiglio avrebbe usurpato le competenze attribuite dal Trattato CE alla Comunità.

58. Come risulta dal paragrafo precedente, l'art. 47 UE naturalmente limita la competenza della Corte a decidere su un'eccezione di illegittimità di un atto emanato nell'ambito del titolo V del Trattato UE, così come limita l'applicazione a questo stesso tipo di atti dell'art. 230 CE. Pertanto, i motivi invocati a sostegno dell'eccezione di illegittimità, al pari di quelli sollevati nella domanda principale di annullamento, devono, a mio parere, limitarsi a contestare la competenza del Consiglio ad emanare l'atto di cui si eccepisce l'illegittimità, atto che usurperebbe le competenze attribuite dal Trattato CE alla Comunità.

59. Ebbene, pur senza disconoscere la portata generale della propria eccezione di illegittimità come relativa a tutte le disposizioni dell'azione comune contestata, la Commissione ha precisato nelle memorie

scritte che il titolo I del suddetto atto (ossia gli artt. 2-5) rientrava nella PESC ad esclusione di «taluni elementi» dell'art. 4 [32].

60. Da quanto sopra risulterebbe l'incompetenza della Corte a valutare l'eccezione di illegittimità con riferimento ai suddetti articoli. Nulla osterebbe, però, a che la Corte tenga conto di essi nel verificare la legittimità della decisione impugnata, tanto più che quest'ultima si fonda espressamente sull'art. 3 dell'azione comune contestata.

61. Mi sembra, poi, che la ricevibilità dell'eccezione di illegittimità nel caso di specie dipenda meno dallo status di ricorrente privilegiato della Commissione che dalla natura dell'atto preteso illegittimo.

62. Infatti, se l'azione comune contestata ha carattere normativo o generale ai sensi della giurisprudenza della Corte, avvicinandosi dunque a un regolamento a termini dell'art. 241 CE, la Commissione, come qualsiasi altra parte, potrà avvalersi del rimedio previsto da tale disposizione per contestare, in via incidentale, la competenza del Consiglio a adottare tale atto. Per contro, se l'azione comune contestata dovesse essere qualificata come decisione diretta alla Commissione, quest'ultima non potrebbe eccepirne l'illegittimità.

63. Occorre rammentare a tale proposito che, a termini dell'art. 14, n. 1, UE, un'azione comune affronta specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione europea e fissa gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione europea deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata. L'art. 14, n. 3, UE aggiunge che le azioni comuni vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione.

64. Nella specie, l'art. 1 dell'azione comune contestata definisce gli obiettivi di lotta contro l'accumulazione e la diffusione delle armi leggere e di piccolo calibro, mentre i titoli I e II precisano, l'uno, i principi che regolano la prevenzione e la reazione e, l'altro, il contributo dell'Unione europea alle azioni specifiche. Secondo le disposizioni del titolo II, il Consiglio deve, in particolare, decidere i principi, le modalità e il finanziamento dei progetti che contribuiscono in modo diretto e tangibile all'attuazione dei principi di cui al titolo I. Ai sensi dell'art. 8, il Consiglio prende atto che la Commissione

32 — V., in particolare, punti 52-54 del ricorso.

intende orientare la sua azione verso il conseguimento degli obiettivi e delle priorità dell'azione comune contestata. L'art. 12, infine, prevede l'entrata in vigore dell'azione comune il giorno dell'adozione, senza precisarne i destinatari.

65. Tutto ciò considerato, e sebbene presenti indubbiamente, per lo meno con riferimento al titolo II, un aspetto operativo inerente alla natura stessa dell'atto, l'azione comune contestata, compreso il titolo II, non sembra una decisione nei confronti della Commissione tale che quest'ultima ne appaia il destinatario.

66. Dopotutto, a sostegno dell'eccezione di irricevibilità opposta alla censura di illegittimità non è stato addotto che l'azione comune contestata avesse natura di decisione individuale nei confronti della Commissione, e né il Consiglio, né i governi spagnolo e del Regno Unito hanno messo in discussione il carattere generale dell'azione comune contestata, a giusto titolo difeso dalla Commissione.

67. Ritengo pertanto che l'eccezione di illegittimità sollevata dalla Commissione contro l'azione comune contestata sia ricevibile, almeno per quanto riguarda il suo titolo II.

68. Non osta a tale conclusione l'argomento del Consiglio secondo cui i motivi addotti dalla Commissione dimostrerebbero che l'asserita illegittimità dell'azione comune contestata era evidente già al momento della sua adozione, così che la Commissione non avrebbe potuto eccepirne l'illegittimità.

69. Una tale circostanza, infatti, come non è rilevante nell'ambito di un'eccezione di illegittimità di un regolamento ai sensi dell'art. 241 CE, così non potrebbe essere presa in considerazione contro la ricevibilità di un'eccezione di illegittimità di un atto di carattere generale quale è l'azione comune contestata, adottata ai sensi del titolo V del Trattato UE.

70. D'altro canto, negare il rilievo di siffatta circostanza non significa permettere alla Commissione di aggirare il termine imperativo di cui all'art. 230, quinto comma, CE per la proposizione di un ricorso d'annullamento. La Commissione ha chiesto solo che venga dichiarata inapplicabile nella fattispecie l'azione comune contestata ai sensi

dell'art. 241 CE e l'accoglimento della sua domanda non comporterebbe anche l'annullamento di tale atto o di sue disposizioni.

71. Occorre, dunque, a mio parere, respingere l'eccezione di irricevibilità opposta dal Consiglio e dai governi spagnolo e del Regno Unito e accogliere l'eccezione di illegittimità dell'azione comune contestata, o per lo meno del titolo II di quest'ultima, sollevata dalla Commissione.

72. Le conclusioni di annullamento della decisione impugnata e la domanda della Commissione volta a far dichiarare inapplicabile l'azione comune contestata, o comunque il suo titolo II, sono pertanto ricevibili.

B — *Sul merito*

73. Come evidenziato nelle rispettive memorie, le parti principali e gli intervenienti controvertono, in primo luogo, sull'interpretazione e la portata dell'art. 47 UE e, in secondo luogo, sul rapporto tra la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro e le competenze comunitarie. In terzo luogo, dagli argomenti esposti in ordine alle due questioni precedenti essi traggono conseguenze diametralmente opposte quanto alla legittimità della decisione impugnata e dell'azione comune contestata.

74. Procederò, quindi, nei successivi paragrafi, all'esame di questi tre punti.

1. Sull'interpretazione e sulla portata dell'art. 47 UE

a) Argomenti delle parti

75. La Commissione, sostenuta dal Parlamento, ritiene che la decisione impugnata relativa alla lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro debba essere annullata in quanto usurpa le competenze attribuite alla Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, in violazione quindi dell'art. 47 UE.

76. Secondo la Commissione e il Parlamento, l'art. 47 UE mirerebbe a proteggere le competenze comunitarie dall'azione dell'Unione europea fondata sul Trattato UE stabilendo un confine «netto» tra le competenze della Comunità e quelle dell'Unione.

77. Ai sensi dell'art. 47 UE, il rapporto tra le competenze comunitarie e le competenze dell'Unione europea nell'ambito della PESC non sarebbe simile a quello tra le competenze comunitarie e le competenze degli Stati membri nel senso che, per delimitare le competenze della Comunità e dell'Unione europea, non è possibile ricorrere al principio del prior tempore. Se, in un ambito di competenze concorrenti, qual è quello della politica di cooperazione allo sviluppo, gli Stati membri conservano la competenza ad agire da soli, in maniera individuale o collettiva, qualora la Comunità non abbia ancora esercitato la propria competenza, lo stesso non varrebbe per l'Unione europea che, ai termini dell'art. 47 UE, deve rispettare le competenze, esclusive o meno, della Comunità, quand'anche non siano state esercitate.

78. Il Consiglio ritiene che, ferma restando la rilevanza del dibattito sulla ripartizione delle competenze tra la Comunità e l'Unione europea, nel caso di specie la Comunità sia comunque priva di qualsivoglia competenza (potenziale o effettiva) per contrastare la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro.

79. Riguardo all'interpretazione dell'art. 47 UE, il Consiglio sostiene che tale disposizione mira a conservare l'equilibrio dei poteri stabilito dai Trattati e non può essere interpretata nel senso di tutelare le competenze attribuite alla Comunità a discapito di quelle di cui beneficia l'Unione europea. Ai sensi dell'art. 5 CE, la Comunità può agire, infatti, solo nei limiti delle competenze che le sono state conferite e degli obiettivi che le sono stati assegnati dal Trattato CE.

80. Il Consiglio aggiunge che l'art. 47 UE non impedisce l'adozione di misure nell'ambito della PESC che ricorrano agli stessi strumenti utilizzati dalla Comunità nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, fintantoché tali misure mirano a raggiungere non obiettivi di cooperazione allo sviluppo, bensì obiettivi derivanti dalla PESC.

81. Il governo del Regno Unito, da parte sua, è del parere che debbano essere soddisfatte due condizioni affinché un atto fondato sul Trattato UE possa essere considerato contrario all'art. 47 UE.

82. La prima condizione è che la Comunità sia competente a adottare un atto avente il medesimo obiettivo e il medesimo contenuto.

Quand'anche l'atto adottato ai sensi del Trattato UE si riferisse a una materia in cui la Comunità avrebbe potuto agire secondo obiettivi ad essa assegnati, non vi sarebbe violazione dell'art. 47 UE se tale atto perseguisse un obiettivo del tutto diverso, in particolare un obiettivo specificamente rientrante nella PESC.

83. La seconda condizione è che l'atto fondato sul Trattato UE leda una competenza attribuita alla Comunità impedendone o limitandone l'esercizio. Orbene, una tale ipotesi sarebbe esclusa in un settore come quello della cooperazione allo sviluppo, in cui la Comunità dispone di competenze parallele. In un ambito di competenze parallele il semplice fatto che la Comunità abbia esercitato la propria competenza non impedirebbe all'Unione europea di esercitare la sua. L'unico limite che sarebbe dunque imposto all'Unione europea sarebbe quello della coerenza, prescritto all'art. 3 UE.

b) Valutazione

84. Il vivace dibattito che vede fronteggiarsi, più in particolare, la Commissione e il governo del Regno Unito in merito all'interpretazione dell'art. 47 UE sembra essere solo la punta dell'iceberg di una divergenza di opinioni più radicale circa la struttura dell'Unione europea.

85. Secondo il modello difeso dalla Commissione, le relazioni tra l'Unione europea e la Comunità non sono paragonabili ai rapporti tra la Comunità e gli Stati membri. All'interno di questo modello, che potrebbe essere definito «triangolare», l'Unione europea possiede ed esercita competenze proprie che non equivalgono semplicemente all'esercizio collettivo delle competenze degli Stati membri. È per questo che la Commissione difende la tesi di un confine «netto» tra la Comunità e l'Unione europea allorché opera nell'ambito della PESC.

86. Per contro, il governo del Regno Unito difende un modello che potrebbe essere definito «dualista», equiparando il confine tra le competenze della Comunità e quelle dell'Unione europea a quello che divide la Comunità dai suoi Stati membri. In altre parole, secondo tale approccio, un intervento dell'Unione europea ai sensi del titolo V del Trattato UE, che persegua uno degli obiettivi previsti dall'art. 11, n. 1, UE, tra cui il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, non usurperebbe *mai* le competenze della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo pure se avesse un contenuto simile a quello dell'azione che potrebbe adottare la Comunità, poiché, analogamente ai suoi Stati membri, l'Unione eserciterebbe competenze

parallele a quelle della Comunità. Non vi sarebbe quindi motivo di appellarsi all'art. 47 UE [33].

87. La discussione può sembrare di primo acchito retorica, poiché né la Commissione né il governo del Regno Unito negano che l'esame cui la Corte dovrebbe procedere per verificare l'eventuale violazione dell'art. 47 UE debba fondarsi sulla valutazione dell'obiettivo e del contenuto della decisione impugnata alla luce dell'azione comune contestata. Tuttavia, dalle memorie del governo del Regno Unito emerge con chiarezza che la tesi di quest'ultimo porterebbe a respingere il ricorso senza esaminare il contenuto della decisione impugnata, giacché solo l'obiettivo perseguito dall'intervento dell'Unione europea risulterebbe rilevante per accertare, nella specie, una violazione dell'art. 47 UE.

88. Nonostante la finezza dell'analisi, ritengo che l'argomentazione del governo del Regno Unito si fondi su presupposti errati quanto all'interpretazione dell'art. 47 UE, così come risulta dalle sentenze della Corte, che dovrebbero portare a respingerla.

89. A titolo generale desidero anzitutto sottolineare che il governo del Regno Unito non pretende che l'Unione europea possa adottare un'azione ai sensi della PESC, perseguendo un obiettivo socio-economico di cooperazione allo sviluppo, senza violare l'art. 47 UE. Tale governo sembra anzi ammettere, come già chiaramente il Consiglio, che l'Unione europea non possa perseguire un tale obiettivo nell'ambito del titolo V del Trattato UE. In ogni caso, sia il Consiglio, sia il governo del Regno Unito sostengono che la decisione impugnata e l'azione comune contestata perseguono un obiettivo inerente alla PESC.

90. Per contro, il governo del Regno Unito afferma che, in virtù del parallelismo delle competenze, la Comunità può sempre adottare un'azione a titolo di cooperazione allo sviluppo, anche quando l'Unione europea, nell'ambito della PESC, abbia adottato un'azione di contenuto simile (ossia, nella specie, un aiuto finanziario e/o tecnico a un'organizzazione regionale africana), ma intesa a uno degli obiettivi di cui all'art. 11, n. 1, UE, in questo caso il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale. Questa tesi si fonda in parte sulla premessa secondo cui, in conformità alla giurisprudenza della Corte, l'accertamento di una violazione dell'art. 47 UE richiede che siano soddisfatte due condizioni indipendenti: da un lato, la Comunità dovrebbe essere competente a adottare un'azione il cui contenuto e soprattutto il cui obiettivo

33 — V., in particolare, punti 70-72 della memoria d'intervento del governo del Regno Unito.

siano analoghi a quelli dell'atto emanato dall'Unione europea e, dall'altro, dovrebbero essere state usurpate le competenze della Comunità.

91. Occorre innanzi tutto rammentare che, ai sensi dell'art. 47 UE, nessuna disposizione del Trattato UE pregiudica le disposizioni del Trattato CE [34].

92. Lo scopo dell'art. 47 UE consiste nel salvaguardare le competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità contro qualsiasi usurpazione in forma di atti che il Consiglio consideri rientrare nell'ambito dei titoli V e VI del Trattato UE [35].

93. Rammento, inoltre, che nella citata sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, la Corte ha accolto il ricorso di annullamento proposto dalla Commissione avverso la decisione quadro del Consiglio 2003/80/GAI, adottata ai sensi del titolo VI del Trattato UE e relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale [36], affermando che, *in ragione tanto della loro finalità quanto del loro contenuto,* gli artt. 1-7 di detta decisione quadro avevano ad oggetto principale la protezione dell'ambiente e *avrebbero potuto validamente essere adottati* sul fondamento dell'art. 175 CE [37].

94. La Corte ha poi precisato che, «[*a*]*lla luce di quanto sopra*, la decisione quadro, *sconfinando* nelle competenze che l'art. 175 CE attribuisce alla Comunità, viola[va] nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'art. 47 UE» [38].

95. Contrariamente a quanto indica il governo del Regno Unito, la motivazione della citata sentenza 13 settembre 2005 non permette di capire se un'usurpazione delle competenze della Comunità possa costituire una condizione autonoma rispetto all'esame del contenuto e della finalità dell'atto controverso. All'opposto, esordendo al punto 53 con l'espressione «alla luce di quanto sopra», la Corte sembra ricavare l'usurpazione delle competenze della Comunità, e pertanto la

34 — Sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, cit. (punto 38).

35 — V. citate sentenze 12 maggio 1998, Commissione/Consiglio (punto 16), e 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio (punto 39).

36 — Decisione quadro pubblicata nella GU L 29, pag. 55.

37 — Punto 51 (il corsivo è mio). La Corte ha dunque applicato, come preannunciato al punto 45, la propria costante giurisprudenza sulla scelta del fondamento normativo di un atto comunitario: la scelta «deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, figurano lo scopo e il contenuto dell'atto».

38 — Ibidem, punto 53 (il corsivo è mio).

violazione dell'art. 47 UE, proprio dall'esame preliminare dell'obiettivo e del contenuto della decisione quadro del Consiglio. È dunque a seguito di tale esame che la Corte ha potuto affermare che l'art. 47 UE era stato violato, senza bisogno di verificare l'altra eventuale condizione costituita dall'usurpazione delle competenze della Comunità.

96. Esaminiamo ora l'argomento del governo del Regno Unito secondo il quale, dato il parallelismo o la complementarità delle competenze attribuite alla Comunità rispetto a quelle degli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo [39], un'azione dell'Unione europea che persegua un obiettivo rientrante nella PESC non potrebbe mai invadere le competenze della Comunità nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

97. Si osservi, in primo luogo, che questo approccio generico rimane per lo meno subordinato alla verifica, da parte della Corte, dell'autenticità dell'obiettivo della PESC perseguito dall'intervento dell'Unione europea ai sensi del titolo V del Trattato UE, visto che l'Unione europea, come riconosciuto dal Consiglio e dal governo del Regno Unito, non può perseguire un obiettivo di cooperazione allo sviluppo che nessuna disposizione del Trattato UE le assegna [40].

98. In secondo luogo, è d'uopo rilevare che l'art. 47 UE non introduce alcuna graduazione nella tutela che accorda alle disposizioni del Trattato CE in base alla ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità e, dunque, alla natura delle competenze attribuite a quest'ultima. L'art. 47 UE pare quindi poggiare sul presupposto che tutte le competenze attribuite alla Comunità, indipendentemente dal rapporto tra la Comunità e gli Stati membri, meritano di essere tutelate contro qualsiasi usurpazione dell'Unione europea in forma di atti emanati nell'ambito dei titoli V e/o VI del Trattato UE.

99. Dalle citate sentenze 12 maggio 1998, Commissione/Consiglio, e 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, risulta che la Corte ha altresì analizzato l'eventuale violazione dell'art. 47 UE in forma di atti adottati dall'Unione europea in settori (rispettivamente, la politica dei visti e la

39 — Si osservi, pro memoria e ad ogni buon conto, che l'art. I-12 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (GU 2004, C 310, pag. 1) distingue tre «categorie» di competenze dell'Unione (fusa con la Comunità): la competenza esclusiva, la competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore — Stati membri che esercitano la loro competenza «nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla» — e la competenza (non definita) in determinati settori «per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori».

40 — Secondo la giurisprudenza della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma, come è già stato precisato alla precedente nota 37, deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale: v., in particolare, le sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493, punto 11), e 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2867, punto 10).

politica dell'ambiente) che non rientrano nella competenza esclusiva della Comunità, ma in quella concorrente della Comunità e degli Stati membri e dove la Comunità non era ancora intervenuta.

100. Tali elementi appaiono indicativi del fatto che la natura della competenza attribuita alla Comunità e la ripartizione delle competenze tra quest'ultima e gli Stati membri sono irrilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 47 UE, sempre che tale competenza esista. Ebbene, la competenza della Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo è un dato di fatto, come confermano le disposizioni del titolo XX del Trattato CE.

101. È senza dubbio vero che, come sostiene il governo del Regno Unito, la competenza della Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo è complementare a quella degli Stati membri.

102. L'art. 177, n. 1, CE enuncia, infatti, che la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, di cui all'art. 3, n. 1, lett. r), CE e al titolo XX del Trattato CE, «integra quelle svolte dagli Stati membri». L'art. 180, n. 1, CE precisa che «[l]a Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto» e «possono intraprendere azioni congiunte». Il primo comma dell'art. 181 CE aggiunge che «[n]ell'ambito delle rispettive competenze, la Comunità e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali», e il secondo comma esplicita che la competenza della Comunità nel settore non «pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali».

103. È pertanto indubbio, come la Corte aveva già dichiarato in una sentenza del 2 marzo 1994 — pronunciata dopo l'entrata in vigore del Trattato UE, ma su fatti antecedenti —, che la competenza della Comunità in detto settore non è esclusiva [41]. La Corte ha peraltro confermato tale valutazione, dopo l'entrata in vigore del Trattato UE, nella sentenza Portogallo/Consiglio [42].

104. Nella citata sentenza Parlamento/Consiglio la Corte ha dedotto dalla consta-

41 — Sentenza 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-625, punto 26).

42 — Sentenza 3 dicembre 1996, causa C-268/94 (Racc. pag. I-6177, punto 36). La Corte ha tuttavia precisato che la Comunità godeva di una competenza specifica a concludere accordi con paesi terzi nel settore della cooperazione allo sviluppo.

tazione del carattere non esclusivo della competenza comunitaria che gli Stati membri avevano essi stessi il potere di assumere impegni nei confronti degli Stati terzi, collegialmente o individualmente, se non addirittura insieme alla Comunità [43].

105. Come rilevava l'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni presentate per tale causa, la Corte, benché non abbia definito in positivo la competenza della Comunità, ha respinto tutti gli argomenti esposti dal Parlamento, il quale sosteneva, in particolare, che, giacché la Comunità aveva esercitato la sua competenza, gli Stati membri non potevano più esercitare la propria [44]. L'avvocato generale Jacobs considerava questa tesi inaccettabile in un settore ove la Comunità e gli Stati membri dispongono di competenze parallele [45].

106. In una recente sentenza più volte citata dalle parti nella presente controversia, in cui si discuteva se la decisione impugnata dal Parlamento fosse un atto suscettibile di ricorso ai sensi dell'art. 173 CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 230 CE), la Corte ha altresì ricordato che la competenza della Comunità nel settore degli aiuti umanitari non era esclusiva e che, pertanto, agli Stati membri non era vietato esercitare collettivamente, *nell'ambito del Consiglio o al di fuori di esso*, i loro poteri in materia [46].

107. Ne consegue che, contrariamente a quanto ha lasciato intendere la Commissione nelle sue memorie, gli Stati membri possono esercitare i loro poteri, nel settore della cooperazione allo sviluppo, anche se la Comunità ha esercitato i propri [47].

108. Una diversa interpretazione delle disposizioni del titolo XX del Trattato CE toglierebbe ogni effetto utile all'obbligo sancito dall'art. 180 CE, al quale sono soggetti la Comunità e gli Stati membri, di coordinare le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e di concertarsi sui rispettivi programmi d'aiuto. L'interpretazione

43 — Ibidem.

44 — Paragrafo 42 delle conclusioni presentate il 10 novembre 1993.

45 — Ibidem, in particolare, paragrafi 44 e 50.

46 — Sentenza 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3685, punto 16) (il corsivo è mio).

47 — Resta inteso che l'esistenza di competenze parallele in materia di cooperazione allo sviluppo non significa che gli Stati membri, nell'esercizio dei loro poteri, siano esenti dall'obbligo di leale cooperazione derivante dall'art. 10 CE. Siffatto obbligo comporta, anzi, il coordinamento delle politiche comunitarie e nazionali di cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 180, n. 1, CE. Uno Stato membro non potrebbe, quindi, per esempio, nell'ambito della propria politica bilaterale, conservare o rinnovare un programma di aiuti allo sviluppo a favore di un paese terzo al quale la Comunità avesse deciso di sospendere i contributi a causa, in particolare, di una grave violazione dei diritti dell'uomo nel suo territorio.

sostenuta dalla Commissione renderebbe, inoltre, poco comprensibile la facoltà attribuita alla Comunità e agli Stati membri di adottare azioni congiunte, sancita dall'art. 180, n. 1, CE.

109. L'accordo di cooperazione tra la Comunità e la Repubblica dell'India sulla compartecipazione e sullo sviluppo [48], che è all'origine della citata sentenza Portogallo/Consiglio, costituisce peraltro un esempio del parallelismo o della complementarità delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri. Infatti, a termini del suo art. 25, né tale accordo, né alcuna azione intrapresa ai suoi sensi pregiudicano la possibilità per gli Stati membri di avviare attività bilaterali con l'India nel settore della cooperazione economica o di concludere, all'occorrenza, nuovi accordi di cooperazione economica con detto paese. La Corte ha dedotto, in particolare, da tale disposizione, che «la mera inclusione [nell'accordo] di disposizioni che prevedono una cooperazione in un settore specifico (…) non pregiudica (…) la ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri, né la base giuridica degli atti comunitari per l'attuazione della cooperazione in tale settore» [49].

110. Rimane il fatto, tuttavia, che la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri va tenuta distinta da quella, stabilita dall'art. 47 UE, tra la Comunità e l'Unione europea, che agisce nell'ambito del secondo e terzo pilastro [50].

111. Invero, mentre gli Stati membri sono in linea di principio liberi di agire [51], l'intervento dell'Unione europea nell'ambito dei titoli V e VI del Trattato UE è, sempre in linea di principio, escluso, ove esistano precise competenze previste dal Trattato CE, indipendentemente dalla natura (esclusiva, concorrente o parallela) dei poteri attribuiti alla Comunità.

112. Se le Alte Parti Contraenti avessero inteso limitare la portata dell'art. 47 UE seguendo la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri, l'articolo sicuramente non sarebbe stato formulato nei termini attuali, secondo cui, fatte salve le disposizioni ivi esplicitamente indicate, «nessuna» disposizione del Trattato UE «pregiudica» il Trattato CE.

113. Il fatto che gli Stati membri possano essere liberi di agire collettivamente non pare

48 — GU 1994, L 223, pag. 35.

49 — Sentenza cit. (punto 47).

50 — V., in tal senso, paragrafo 58 delle conclusioni dell'avvocato generale Mazák, presentate il 28 giugno 2007 per la causa C-440/05, Commissione/Consiglio, in corso.

51 — Ma non se la Comunità ha competenza esclusiva o, in dati settori, condivisa con gli Stati membri e già esercitata.

in contrasto con il principio che all'Unione europea è vietato intraprendere un'azione, ai sensi dei titoli V e VI del Trattato UE, che possa rientrare nelle competenze della Comunità.

114. Non solo, infatti, come sostiene la Commissione e Consiglio e governo del Regno Unito ammettono, gli Stati membri non esercitano collettivamente i loro poteri quando un'azione viene adottata con un atto del Consiglio ai sensi del titolo V del Trattato UE, tanto più se tale atto, analogamente alla decisione impugnata, può essere adottato a maggioranza qualificata [52], ma poi le citate sentenze 12 maggio 1998, Commissione/Consiglio, e 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, non hanno escluso l'eventuale violazione dell'art. 47 UE da parte dell'Unione europea agente nell'ambito del titolo VI del Trattato UE — anzi, come abbiamo visto, la seconda sentenza ha dichiarato usurpate le competenze della Comunità —, per quanto la Comunità non fosse ancora intervenuta nei settori di cui trattavasi e, pertanto, gli Stati membri conservassero, in linea di principio, il proprio potere di agire.

115. Non vedo alcun motivo per cui, nell'ambito dei rapporti tra il titolo V del Trattato UE e la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, l'interpretazione e la portata dell'art. 47 UE dovrebbero dipendere dalla ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri in applicazione del Trattato CE.

116. Come accennavo sopra, l'art. 47 UE mira a proteggere quasi ermeticamente il primato dell'azione comunitaria fondata sul Trattato CE rispetto alle azioni intraprese nell'ambito del titolo V o del titolo VI del Trattato UE, di modo che, se *può* essere intrapresa a norma del Trattato CE, un'azione *deve* essere intrapresa ai sensi del Trattato CE [53].

117. La salvaguardia dell'azione comunitaria risulta altresì da diverse altre disposizioni del Trattato UE.

118. È senz'altro vero che, per quanto riguarda le azioni esterne, l'art. 11, n. 1, UE conferisce alla PESC un ambito d'applicazione «estes[o] a tutti i settori della politica estera e di sicurezza», espressione sufficientemente ampia per comprendere, in particolare, la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

52 — Infatti, secondo l'art. 23, n. 2, UE, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in particolare quando adotta decisioni relative all'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune.

53 — V. anche, in tal senso, paragrafo 53 delle conclusioni dell'avvocato generale Mazák, cit.

119. Tale disposizione, tuttavia, contenuta nel titolo V del Trattato UE, non può essere letta da sola, bensì, al contrario, va interpretata alla luce delle disposizioni comuni e finali del suddetto Trattato, che si riferiscono all'Unione europea in quanto «interfaccia» dei tre pilastri.

120. Si osserverà così che, oltre all'art. 47 UE, anche l'art. 1 UE afferma che le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal suddetto Trattato, tra cui appunto la PESC, *integrano* le Comunità europee, e che, conformemente all'art. 2 UE, l'Unione europea si prefigge, in particolare, l'obiettivo «di mantenere integralmente l'*acquis* comunitario e svilupparlo», come è ripetuto in termini leggermente diversi all'art. 3, primo comma, UE.

121. Si tratta, dunque, di salvaguardare i settori d'azione della Comunità in maniera che l'Unione europea non interferisca in essi con modalità di cooperazione meno integrate di quelle previste dal Trattato CE, ossia quelle previste ai titoli V e VI del Trattato UE. Seppure impreciso nel contenuto, il riferimento alla nozione di acquis comunitario allude senza alcun dubbio alle competenze che sono attribuite alla Comunità.

122. In definitiva, si potrebbe sostenere che la PESC comprende «tutti i settori della politica estera e di sicurezza» ad eccezione delle forme di politica estera che rientrano nella competenza della Comunità, come la politica commerciale comune o la politica di cooperazione allo sviluppo, indipendentemente dalla ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità. Questo approccio sembra l'unico idoneo a garantire una coerenza d'insieme delle disposizioni del Trattato UE.

123. Detta tesi è rafforzata a contrario dall'unico collegamento specificatamente creato dal Trattato di Maastricht e mantenuto nella versione attuale del Trattato UE, conformemente all'art. 47 UE [54], tra l'azione della Comunità che irroga sanzioni economiche ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE e gli obiettivi del Trattato UE elencati all'art. 11, n. 1, UE in materia di relazioni esterne. Queste disposizioni assolutamente particolari del Trattato CE [55] considerano, infatti, esplicitamente la possibilità che l'Unione europea, agendo in applicazione del titolo V del Trattato UE, *preveda* un'azione della Comunità per interrompere o ridurre, in tutto o in parte, le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, subordinando, così, l'azione comunitaria a quella decisa nell'ambito della PESC.

54 — Infatti, è vero, come previsto da tale articolo, che nessuna disposizione del Trattato UE pregiudica il Trattato CE, ma unicamente «fatte salve le disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea».

55 — V. sentenze del Tribunale 21 settembre 2005, causa T-306/01, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-3533, punto 160), e causa T-315/01, Kadi/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-3649, punto 124). Entrambe le sentenze sono state impugnate; i ricorsi pendono ora dinanzi alla Corte con i numeri di registrazione, rispettivamente, C-415/05 P e C-402/05 P.

124. Dubito, per di più, che un'azione dell'Unione europea ai sensi del titolo V del Trattato UE non possa *mai* invadere le competenze comunitarie in materia di cooperazione allo sviluppo, contrariamente a quanto sostiene il governo del Regno Unito.

125. Lo stesso governo ammette, del resto, che un'usurpazione sarebbe esclusa solo se l'azione dell'Unione europea, in applicazione del titolo V del Trattato UE, persegue un obiettivo rientrante nella PESC. Come osservavo sopra, però, la Corte deve accertare l'autenticità di tale scopo per escludere una eventuale violazione dell'art. 47 UE.

126. Inoltre, la formulazione assai prudente dell'art. 8 dell'azione comune contestata, secondo la quale il Consiglio «*prende atto* che la Commissione *intende* orientare la sua azione verso la realizzazione degli obiettivi e delle priorità della (...) azione comune [contestata], *se del caso con pertinenti misure comunitarie*» [56], mostra senza possibilità di fraintendimenti che il Consiglio è pienamente consapevole del fatto che, dal punto di vista generale, un suo intervento ai sensi del titolo V del Trattato UE potrebbe invadere le competenze comunitarie in materia di cooperazione allo sviluppo.

127. Dalle considerazioni precedenti risulta che l'interpretazione e la portata dell'art. 47 UE non possono dipendere dalla ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri secondo il Trattato CE.

128. La Corte dovrà, dunque, verificare nella fattispecie se, in virtù delle competenze attribuite alla Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo, la decisione impugnata, per obiettivo e contenuto, nonché per l'azione comune che mira a realizzare, avrebbe potuto essere adottata dalla Comunità ai sensi del titolo XX del Trattato CE.

129. Tale esame è tuttavia subordinato all'esito della questione, anch'essa assai dibattuta tra le parti, se la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro esuli in quanto tale dalle competenze comunitarie. Se così fosse, il ricorso dovrebbe essere, in linea di principio, respinto.

56 — Il corsivo è mio.

2. Sui rapporti tra la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro e le competenze comunitarie

a) Argomenti delle parti

130. Secondo la Commissione e il Parlamento, la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro, nella misura in cui è divenuta parte integrante della politica di cooperazione allo sviluppo, rientra nelle competenze attribuite alla Comunità con riferimento a tale settore.

131. Invero, la cooperazione allo sviluppo sostenibile di un paese può essere efficace solo in presenza di un minimo di stabilità e di legittimità democratica. La politica di sminamento e di smantellamento delle armi leggere e di piccolo calibro, iscrivendosi in siffatta ottica di stabilità, costituirebbe uno strumento indispensabile per raggiungere gli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo.

132. La Commissione fa valere che l'integrazione della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo è stata sancita dall'accordo di Cotonou, benché si tratti di un accordo misto. Il fatto che lo smantellamento delle armi leggere e di piccolo calibro rientri nel settore della politica comunitaria della cooperazione allo sviluppo risulterebbe confermato dalla sua stessa integrazione nella pianificazione attuata con il programma indicativo regionale per l'Africa occidentale del 19 febbraio 2003 e con l'inserimento nel bilancio generale dell'Unione europea per il 2004, nell'ambito del capitolo della PESC, di una voce destinata al finanziamento di interventi mirati, in particolare, alla lotta contro la diffusione di armi leggere e contro il traffico illecito di armi, sempreché tali azioni non siano già contemplate dall'accordo di Cotonou, che prevede interventi di questo tipo nei paesi ACP.

133. Il nesso tra la politica della cooperazione allo sviluppo e l'accumulazione destabilizzante di armi leggere e di piccolo calibro sarebbe peraltro riconosciuto dallo stesso Consiglio e dalla comunità internazionale. Nella risposta alle memorie d'intervento la Commissione precisa che, nondimeno, determinati aspetti della lotta contro le armi leggere e di piccolo calibro possono, per scopo e per contenuto, rientrare nella PESC.

134. Il Consiglio, sostenuto da tutti i governi intervenienti, ritiene che la lotta contro le armi leggere e di piccolo calibro non rientri nelle competenze attribuite alla Comunità.

135. Tra gli obiettivi della Comunità elencati dagli artt. 2 CE e 3 CE non figurerebbero né la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro, né gli obiettivi più generali del mantenimento della pace e del rafforzamento della sicurezza, che rientrerebbero esclusivamente nell'ambito del Trattato UE, nel settore della PESC in particolare. Per contro, ai sensi dell'art. 177, n. 1, CE, l'obiettivo principale della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo sarebbe la riduzione della povertà. Le disposizioni del Trattato CE non potrebbero essere interpretate in senso lato, minando la coesistenza dell'Unione e della Comunità in quanto ordinamenti giuridici integrati ma distinti, e l'architettura dei pilastri.

136. Secondo il Consiglio, sostenuto dai governi francese, olandese e del Regno Unito, il fatto che la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro possa avere in subordine un'influenza sulle prospettive di sviluppo sostenibile non implica che l'intero settore rientri nelle competenze comunitarie. Il Consiglio e il governo del Regno Unito sottolineano che, se si accogliesse la tesi della Commissione, la PESC sarebbe privata di ogni effetto utile.

137. Il Consiglio, sostenuto dai governi spagnolo, francese, svedese e del Regno Unito, sottolinea che una competenza comunitaria in materia di lotta contro le armi leggere e di piccolo calibro non può nemmeno essere dedotta dall'accordo di Cotonou, tenuto conto, in particolare, della natura mista di tale accordo, né dagli altri atti indicati dalla Commissione.

138. All'udienza, il governo francese ha precisato che l'art. 3 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 novembre 2006, n. 1717, che istituisce uno strumento per la stabilità [57], confermerebbe che l'aiuto comunitario allo sviluppo non comprende il sostegno a misure volte a combattere la proliferazione di armi leggere e di piccolo calibro.

b) Valutazione

i) Osservazioni preliminari

139. In merito alla tesi della Commissione occorre svolgere due osservazioni preliminari.

140. In primo luogo, va osservato che, nel corso del presente procedimento, la Commissione ha attenuato notevolmente il

57 — GU L 327, pag. 1.

suo giudizio sul nesso che ravvisa tra la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro e la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo. Se, infatti, nel ricorso ha essenzialmente sostenuto che l'azione contro la proliferazione di tali armi costituiva parte integrante della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, e addirittura di ogni politica di sviluppo [58], nella risposta alle memorie d'intervento essa ha affermato che detta azione rientrerebbe nella competenza della Comunità *nella misura in cui* è divenuta parte integrante della politica comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo, ammettendo, evidentemente, che determinati aspetti dell'azione possano rientrare nella PESC [59].

141. La sfumatura introdotta dalla Commissione nelle osservazioni scritte potrebbe rendere l'analisi più complessa, poiché, se accolta, la sua tesi potrebbe significare che occorre determinare i criteri che consentono di distinguere gli aspetti della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro eventualmente rientranti nella cooperazione allo sviluppo da quelli rientranti nella PESC.

142. A tal riguardo, come è emerso in particolare nell'esposizione orale, la Commissione sembra tracciare una linea di demarcazione, quanto alla natura delle azioni di cui si discute, tra, da un lato, le azioni di tipo politico, quali il dispiegamento di missioni militari o di polizia per il disarmo delle milizie locali o la decisione di smantellare fabbriche di produzione di armi leggere, azioni che rientrerebbero nella PESC, e, dall'altro, le azioni tecniche e finanziarie di sostegno a iniziative locali nel settore considerato, che rientrerebbero nella competenza comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo.

143. Per contro, si ricorderà che il Consiglio e i governi intervenienti si oppongono con fermezza alla tesi che la lotta contro la proliferazione di armi leggere e di piccolo calibro rientri, anche in parte, nell'ambito d'applicazione della cooperazione allo sviluppo.

144. In secondo luogo, devo rammentare che la Commissione, nelle sue memorie, ha sostenuto solo saltuariamente che la decisione impugnata e l'azione comune contestata avrebbero usurpato anche le competenze attribuite alla Comunità dall'art. 181 A CE, articolo unico del titolo XXI del Trattato CE sulla «[c]ooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi» [60].

58 — V. punti 38 e 40 del ricorso.

59 — V. punti 16 nonché 9, 11, 12 e 19 delle osservazioni della Commissione sulle memorie d'intervento.

60 — V. punti 52, 60 e 63 del ricorso.

145. Il titolo XXI è stato introdotto nel Trattato CE in occasione della revisione risultante dal Trattato di Nizza. L'art. 181 A CE prevede, in particolare, che, fatte salve le altre disposizioni del Trattato CE, segnatamente quelle del titolo XX, la Comunità conduca, nell'ambito delle sue competenze, azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi.

146. Prima dell'entrata in vigore di questo articolo, e sempre che gli atti comunitari non fossero ascrivibili ad altre politiche, la Comunità ha deciso misure e concluso accordi di cooperazione con paesi terzi che non erano in via di sviluppo ai sensi dell'art. 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE) in mancanza di uno specifico fondamento normativo [61].

147. L'inserimento del nuovo titolo XXI nel Trattato CE crea, pertanto, un fondamento normativo specifico per tale cooperazione e semplifica la procedura d'adozione delle iniziative comunitarie nel settore, mitigando con il ricorso alla maggioranza qualificata del Consiglio il requisito dell'unanimità previsto dall'art. 308 CE.

148. In quanto fa salvo il titolo XX relativo alla cooperazione allo sviluppo, l'art. 181 A CE non si applica alla cooperazione con i paesi terzi in via di sviluppo, come peraltro la Commissione ha riconosciuto nelle memorie [62].

149. Benché la nozione di «paesi in via di sviluppo», pur ricorrendo più volte nelle disposizioni del Trattato CE, non sia ivi esplicitamente definita, è assai evidente, nel caso di specie, che tutti gli Stati membri dell'ECOWAS, beneficiaria della decisione impugnata, sono parti contraenti dell'accordo di Cotonou e paesi in via di sviluppo, indipendentemente dai criteri e dai parametri che si vogliano adoperare per definire

61 — V., ad esempio, regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1989, n. 3906, relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia (GU L 375, pag. 11); regolamento (CE) del Consiglio 5 dicembre 2000, n. 2666, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89 (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE (GU L 306, pag. 1), nonché regolamento (CE) del Consiglio 26 febbraio 2001, n. 382, relativo all'attuazione di progetti destinati a promuovere la cooperazione e le relazioni commerciali tra l'Unione europea e i paesi industrializzati dell'America settentrionale, dell'Estremo oriente e dell'Australasia e che abroga il regolamento (CE) n. 1035/1999 (GU L 57, pag. 13). Secondo la giurisprudenza, il ricorso all'art. 308 CE come fondamento normativo di un atto è ammesso soltanto quando nessun'altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso: v., in particolare, sentenza Portogallo/Consiglio, cit., punto 21 e giurisprudenza ivi citata.

62 — V., segnatamente, punto 20 del ricorso.

la categoria [63]. Nella sua comunicazione 26 aprile 2000 al Consiglio e al Parlamento europeo sulla politica di sviluppo della Comunità europea [64], in particolare, la Commissione ha compreso fra i paesi economicamente, socialmente e strutturalmente in via di sviluppo tutti i paesi che in passato avevano beneficiato dell'applicazione della convenzione di Lomé (poi sostituita dall'accordo di Cotonou).

150. Pertanto, è solo con riferimento alla competenza comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo che occorre esaminare il nesso tra quest'ultima e la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro.

63 — La Banca mondiale utilizza abitualmente l'espressione «paesi in via di sviluppo» con riferimento ai paesi a basso e medio reddito secondo il reddito nazionale lordo pro capite. Il comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE si ispira sin dal 2005 a questi stessi criteri, che sono stati ripresi dal regolamento (CE) del Parlamento e del Consiglio 18 dicembre 2006, n. 1905, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378, pag. 41), il cui allegato II riguarda i paesi in via di sviluppo, quali definiti dall'elenco del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, e che comprende, in particolare, gli Stati membri dell'ECOWAS. La Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), che a partire dagli anni 70 redige un elenco dei paesi meno sviluppati, aggiornandolo ogni tre anni, si è fondata ultimamente sui tre criteri del reddito nazionale lordo pro capite, del capitale umano secondo uno «human assets index» e della vulnerabilità economica. Nel 2006, dodici dei quindici Stati membri dell'ECOWAS erano compresi nell'elenco dei paesi meno sviluppati dell'UNCTAD, ad eccezione di Costa d'Avorio, Liberia e Nigeria: v. http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2

64 — COM(2000) 212 def., pag. 5. V. anche art. 30 e allegato II del citato regolamento n. 1905/2006.

ii) Ambito di applicazione della cooperazione allo sviluppo

151. Prima di esaminare tale questione, è opportuno, anzitutto, richiamare i termini dell'art 177 CE.

152. Ai sensi del n. 1 di tale articolo, «[l]a politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo (…) favorisce:

— lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati,

— l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale,

— la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo».

153. L'art. 177, n. 2, CE precisa che la politica della Comunità in detto settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e di consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché all'obiettivo del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

154. A tenore dell'art. 177, n. 3, CE, la Comunità rispetta gli impegni e tiene conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti.

155. Il n. 1 di tale articolo mostra che gli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo sono prima di tutto di ordine economico e sociale e che, nel perseguirli, la Comunità deve contribuire all'obiettivo generale, politico, stabilito dall'art. 177, n. 2, CE.

156. Indubbiamente, alla luce dell'art. 177, n. 3, CE si potrebbe dire che l'elenco di cui al n. 1 dello stesso articolo non è esaustivo, giacché la Comunità deve tener conto degli obiettivi riconosciuti a livello internazionale, in particolare in seno alle Nazioni Unite.

157. Tuttavia, la Comunità deve unicamente «tener conto» degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle organizzazioni internazionali competenti e «tener conto» non significa veramente aggiungere i suddetti obiettivi a quelli imposti alla Comunità dal titolo XX del Trattato CE, al punto che ogni iniziativa dell'Unione europea e/o della Comunità destinata a Stati in via di sviluppo rientrerebbe ormai nella politica comunitaria di sviluppo [65].

158. Una diversa interpretazione sarebbe sicuramente contraria all'art. 5 CE, ai termini del quale, ricordiamo, la Comunità agisce entro i limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal Trattato CE.

159. Orbene, il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale non possono essere ricollegati né a uno degli obiettivi esplicitamente assegnati alla Comunità dagli artt. 2 CE e 3 CE, né, in senso più

65 — Si noti che gli otto obiettivi di sviluppo del millennio concordati nel 2000 sotto l'egida delle Nazioni Unite, e che gli Stati membri e la Comunità si sforzano di realizzare, sono in sostanza i seguenti: assicurare i bisogni elementari vitali delle popolazioni, lottare contro la povertà e sostenere lo sviluppo socio-economico, ossia ridurre la fame e la povertà estrema, garantire un'istruzione primaria per tutti, promuovere l'uguaglianza dei sessi e l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie, garantire un ambiente sostenibile e realizzare un partenariato mondiale per lo sviluppo: v., al riguardo, la recente Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea, intitolata «Il consenso europeo [in materia di sviluppo]» (GU 2006, C 46, pag. 1).

lato, al preambolo del Trattato CE. Sebbene debbano ispirare l'azione della Comunità, il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale non rientrano nel Trattato CE, bensì negli obiettivi del Trattato UE, e in quelli della PESC in particolare, come dispone l'art. 11, n. 1, UE [66].

160. La natura socio-economica degli obiettivi perseguiti dalla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo è stata confermata dalla Corte nella citata sentenza Portogallo/Consiglio.

161. In quella sentenza la Corte ha certo riconosciuto che gli obiettivi previsti dall'art. 130 U del Trattato CE (divenuto art. 177 CE) sono ampi nel senso che le misure necessarie al loro perseguimento devono poter riguardare varie materie specifiche [67]. Tuttavia, da un lato, ha precisato che, per essere validamente adottate ai sensi dell'art. 130 Y (divenuto art. 181 CE), le clausole di un accordo di cooperazione su tali diverse materie specifiche non possono comportare obblighi che costituiscono in realtà scopi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo [68] e, dall'altro, ha verificato, in sede di esame di una delle clausole del detto accordo relativa alla cooperazione delle parti contraenti in materia di lotta contro l'abuso di stupefacenti, se tale clausola rimanesse nei limiti previsti per il perseguimento degli obiettivi «di sviluppo economico e sociale» di cui all'art. 130 U del Trattato CE o degli obiettivi «socio-economici» della cooperazione allo sviluppo, che non richiedono il ricorso a una competenza e a un fondamento giuridico propri della materia discussa [69].

162. Siffatta tesi può apparire relativamente restrittiva con riferimento alla delimitazione degli obiettivi perseguiti dalla cooperazione allo sviluppo.

163. Tuttavia, come illustra la citata sentenza Portogallo/Consiglio, tale relativo rigore è bilanciato dalla possibilità di includere nel contesto della cooperazione allo sviluppo un'ampia gamma di materie, in quanto contribuiscano a realizzare gli obiettivi previsti dall'art. 177 CE.

164. È così che la Comunità ha adottato il regolamento (CE) n. 1724/2001, riguardante l'azione contro le mine terrestri antiper-

66 — V., in tal senso, citate sentenze Yusuf e Al Barakaaf International Foundation/Consiglio e Commissione (punti 152-155) e Kadi/Consiglio e Commissione (punti 116-119)

67 — Sentenza citata (punto 37).

68 — Ibidem (punto 39).

69 — Ibidem (punti 60, 61 e 63).

sona nei paesi in via di sviluppo [70], il quale, conformemente al suo art. 2, mira a sostenere i paesi che subiscono le conseguenze provocate dalle mine terrestri antipersona «ai fini della creazione delle condizioni necessarie per il loro sviluppo economico e sociale», pur rammentando, al punto 15), che le azioni della Comunità condotte ai sensi di tale regolamento devono essere in linea con la politica estera dell'Unione europea in senso lato, in particolare con la PESC.

165. L'esempio dei progetti di sminamento dimostra che le misure connesse alla sicurezza possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'assistenza allo sviluppo, purché valgano a realizzare gli obiettivi di sviluppo socio-economico di cui all'art. 177 CE.

166. A mio parere, tale delimitazione degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, senza che, però, le misure potenzialmente oggetto della suddetta cooperazione siano sottratte *a priori* alla sua sfera d'applicazione, permette di assicurare la dinamicità di tale politica garantendo al contempo il rispetto, da parte della Comunità, del principio dell'attribuzione delle competenze e dell'assegnazione degli obiettivi elencati all'art. 5 CE.

167. Questa tesi mi pare altresì in linea con l'economia generale del Trattato CE, che mira a raggiungere obiettivi limitati servendosi di mezzi ingenti e non il contrario.

168. Rimane tuttavia aperta la questione dell'intensità del nesso che deve sussistere tra una data misura e gli obiettivi di sviluppo socio-economico di cui all'art. 177 CE affinché tale misura possa rientrare nella competenza comunitaria ai sensi del titolo XX del Trattato CE.

169. È innegabile che vi sia un nesso tra il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, di cui all'art. 11, n. 1, UE, nonché la prevenzione dei conflitti violenti, da un lato, e lo sviluppo, dall'altro lato. Nessuna delle parti della presente controversia lo ha peraltro contestato ed è fuor di dubbio che i conflitti armati che devastano diversi paesi nel mondo e l'insicurezza che ivi regna costituiscono un ostacolo al loro sviluppo [71].

170. Tale nesso non può, però, far comprendere nel settore della cooperazione allo sviluppo misure che finirebbero così col

70 — Regolamento (CE) del Parlamento e del Consiglio 23 luglio 2001 (GU L 234, pag. 1). Con effetto 1° gennaio 2007 esso è stato abrogato e sostituito dal citato regolamento n. 1717/2006.

71 — V., tra altri, punto 37 della Dichiarazione comune sul consenso europeo in materia di sviluppo, cit.

violare la ripartizione delle competenze nella struttura a pilastri dell'Unione europea.

171. Invero, sarebbe errato ed eccessivo ascrivere qualsiasi misura che *favorisca* lo sviluppo economico e sociale di un paese in via di sviluppo alla competenza della Comunità ai sensi del titolo XX del Trattato CE.

172. Una diversa interpretazione priverebbe senza dubbio le altre politiche comunitarie, come la politica commerciale comune, della rispettiva ratio ed efficacia [72] e potrebbe, altresì, pregiudicare l'effetto utile delle disposizioni del titolo V del Trattato CE, nonostante i limiti posti all'azione della Comunità dall'art. 5 CE.

173. Garantire l'equilibrio tra il rispetto dell'art. 47 UE e il rispetto dell'art. 5 CE presuppone, quando una misura può rientrare negli obiettivi della PESC e contribuire altresì alla realizzazione degli obiettivi socio-economici della politica comunitaria di sviluppo, che si ricerchi l'oggetto principale di tale misura, in considerazione del suo contenuto e della sua finalità.

174. È questo l'approccio che la Corte ha adottato nella citata sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, in cui, è opportuno rammentarlo, ha in particolare annullato gli artt. 2-7 della decisione quadro del Consiglio, sebbene comportassero una parziale armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri [73], poiché l'esame della loro finalità e del loro contenuto aveva dimostrato che avevano «*ad oggetto principale* la protezione dell'ambiente» [74].

175. Il combinato disposto degli artt. 47 UE e 5 CE deve altresì spingere a riconoscere che è esclusa un'usurpazione delle competenze comunitarie quando un'azione dell'Unione europea persegue in via principale (e, beninteso, a fortiori in via esclusiva) il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale e solo

72 — Prima dell'attribuzione formale di una competenza propria alla Comunità in materia di sviluppo, la Corte ha dichiarato, a proposito dell'applicazione del sistema di preferenze tariffarie generalizzate a determinati prodotti originari dei paesi in via di sviluppo, che, anche se tale sistema era espressione di una nuova concezione delle relazioni commerciali che dava ampio spazio a obiettivi di sviluppo, «il nesso con i problemi dello sviluppo» non lo sottraeva all'ambito della politica commerciale comune: v. sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493, punti 18 e 20).

73 — Sentenza citata (punto 47).

74 — Ibidem, punto 51 (il corsivo è mio).

indirettamente contribuisce allo sviluppo socio-economico di paesi in via di sviluppo.

176. Per contro, se i due oggetti della misura sono tra loro inscindibili, senza che uno di essi appaia accessorio all'altro [75], la natura particolare delle relazioni tra l'Unione europea e la Comunità dovrebbe spingere a preferire il fondamento normativo comunitario, fermo restando che, nel quadro di tali relazioni, appare particolarmente difficile, se non impossibile allo stadio attuale del diritto dell'Unione europea, immaginare un duplice fondamento normativo che non violi l'art. 47 UE [76].

75 — Applicando il criterio che emerge dalla giurisprudenza della Corte: v., a tal proposito, sentenza 10 gennaio 2006, causa C-178/03, Commissione/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-107, punti 42 e 43 e giurisprudenza ivi citata).

76 — Si noti che, nel quadro del Trattato CE, il ricorso a un duplice fondamento normativo è eccezionale e viene escluso quando, nonostante l'indissolubilità degli obiettivi perseguiti dall'atto di cui trattasi, le procedure previste relativamente all'uno e all'altro fondamento normativo sono incompatibili e/o quando il cumulo di fondamenti normativi è tale da pregiudicare i diritti del Parlamento: v. sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio, cit. (punto 57 e giurisprudenza ivi citata). In un caso di ripartizione delle competenze tra il secondo e il primo pilastro dell'Unione europea il cumulo dei due fondamenti normativi risulterebbe altresì impossibile per la diversità degli obblighi procedurali posti ora nel quadro del titolo V del Trattato UE, ora in quello del titolo XX del Trattato CE. Infatti, mentre un'azione comune che persegue un obiettivo della PESC è adottata, in linea di principio, solo dal Consiglio che delibera all'unanimità (ferma restando l'applicazione dell'art. 23, n. 2, UE), in materia di cooperazione allo sviluppo l'art. 179, n. 1, CE prevede che «le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 177 [CE]» siano adottate dal Consiglio secondo la procedura detta «di codecisione». Parimenti, è incerto pure se siano cumulabili le procedure condotte per l'adozione di decisioni che concedono un sostegno finanziario e/o tecnico e fondate su atti generali riguardanti l'uno o l'altro pilastro, in quanto, nell'ambito del titolo V del Trattato UE, la competenza per l'adozione di tali decisioni spetterà al Consiglio, mentre, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, incomberà alla Commissione adottare misure di assistenza finanziaria e/o tecnica.

iii) La lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro e la cooperazione allo sviluppo

177. Le valutazioni esposte sopra lasciano già intendere che la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro non può essere esclusa totalmente dall'ambito di applicazione della politica comunitaria.

178. Infatti, questa materia, come la lotta contro l'abuso di stupefacenti o per lo sminamento, non esula a priori dall'ambito delle misure unilaterali o degli accordi conclusi dalla Comunità con paesi terzi in materia di cooperazione allo sviluppo, purché le azioni condotte o considerate abbiano quale scopo principale la cooperazione allo sviluppo e contribuiscano alla realizzazione degli obiettivi socio-economici di tale politica.

179. Mi sembra depongano in tal senso le iniziative delle istituzioni dell'Unione europea relative alla lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro.

180. Durante la guerra fredda numerosi Stati hanno accumulato quantità molto importanti di armi convenzionali che, alla fine di tale periodo e per diversi motivi connessi, in particolare, al dissolvimento delle strutture statali, hanno alimentato i principali conflitti armati degli anni 90 [77].

181. Il 26 giugno 1997, qualche giorno dopo il Consiglio europeo di Amsterdam, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la prima iniziativa, di natura politica, dell'Unione europea nel settore della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro sotto forma di «Programma di prevenzione e lotta contro il traffico illecito di armi convenzionali» [78] (in prosieguo: il «programma del 1997»). Tale programma, che costituiva una risposta a diverse risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite [79], presentava una componente interna destinata agli Stati membri, ai quali veniva richiesto di intensificare i rispettivi sforzi collettivi nella prevenzione e nella lotta contro il traffico di tali armi sul loro territorio [80], e una componente esterna, che dichiarava in particolare che la Comunità e gli Stati membri, nei limiti delle rispettive competenze, avrebbero adottato le misure concertate per aiutare altri paesi, da un lato, a prevenire il traffico illecito di armi e, dall'altro, specialmente in situazioni «post-belliche» e fino al raggiungimento di un livello minimo di sicurezza e di stabilità, a porre fine alla circolazione e al traffico illecito di armi [81]. Tra le misure d'aiuto rientranti nella componente esterna del programma del 1997 figuravano l'adozione o il consolidamento, secondo i casi, di un congruo pacchetto di leggi e di misure amministrative destinate a regolamentare e controllare in maniera efficace i trasferimenti di armi, l'attuazione dei programmi di raccolta, di riacquisto e di distruzione delle armi, la realizzazione di programmi d'istruzione destinati a sensibilizzare le popolazioni locali sulle conseguenze negative del traffico illecito di armi e a promuovere l'integrazione degli ex combattenti nella vita civile.

77 — V., a tal proposito, la tesi sviluppata ai punti 1-8 della Strategia dell'Unione europea volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e relative munizioni, adottata dal Consiglio europeo il 15 e 16 dicembre 2005 (doc. n. 5319/06 PESC 31). Secondo tale documento, il numero di armi leggere in circolazione nel mondo sarebbe superiore a 600 milioni e, su 49 dei maggiori conflitti armati degli anni 90, in 47 sono state usate come armi principali le armi leggere e di piccolo calibro. Da uno studio condotto nel maggio 2004 risulta che nell'Africa occidentale circolerebbero illecitamente da 8 a 10 milioni di armi leggere (v. Bah, A., *Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, documento di lavoro del Groupe de travail sur les armes légères, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Ploughshares, Ontario, 2004, pag. 3. Il documento è disponibile su Internet al seguente indirizzo: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf).

78 — Il testo del programma è disponibile su Internet al seguente indirizzo: http://grip.org/bdg/g1599.html

79 — Il programma del 1997 cita in particolare la risoluzione 51/45 F sulle «misure volte a frenare il trasferimento e l'uso illeciti di armi classiche», la risoluzione 51/45 L riguardante «l'aiuto agli Stati per arrestare la circolazione illecita e la raccolta di piccole armi» e la risoluzione 51/45 N sul «consolidamento della pace grazie a misure concrete di disarmo», tutte e tre adottate in occasione della 79ª seduta plenaria del 10 dicembre 1996. Nell'ultima di tali risoluzioni, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si dichiara «convinta che si debba integrare un approccio globale con riferimento a determinate misure concrete di disarmo, in particolare il controllo delle armi portatili e delle armi leggere, il che è spesso una condizione necessaria al mantenimento e al consolidamento della pace e della sicurezza e costituisce quindi la base di ogni processo effettivo di ripresa e di sviluppo economico e sociale».

80 — Punto 1 del programma del 1997.

81 — Punti 2 e 3 del programma del 1997.

182. Il programma del 1997 è stato completato e rafforzato dalla citata azione comune del Consiglio 17 dicembre 1998, 1999/34/PESC, relativa al contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti delle armi leggere e di piccolo calibro, che è stata sostituita, nel 2002, dall'azione comune contestata.

183. L'Unione europea ha adottato diverse azioni specifiche regionali che realizzano l'azione comune 1999/34/PESC [82]: principalmente contributi finanziari e assistenza tecnica per la raccolta e la distruzione di armi leggere e di piccolo calibro [83].

184. Il 21 maggio 1999, ricordando la citata azione comune 1999/34/PESC, il Consiglio ha adottato una risoluzione sulle armi leggere in cui ha osservato che l'eccessiva disponibilità di armi portatili e l'insufficienza dei controlli hanno contribuito a scatenare conflitti interni e tra Stati, ostacolando il pacifico sviluppo economico e sociale [84], e ha «raccomanda[to] che nel settore della cooperazione allo sviluppo la Comunità e gli Stati membri [dedicassero] particolare attenzione alle (...) misure» dirette segnatamente all'«inclusione del problema delle armi portatili nel dialogo politico con i paesi ACP e altri paesi

82 — Decisione del Consiglio 15 novembre 1999, 1999/730/PESC, che attua l'azione comune 1999/34 sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere in Cambogia (GU L 294, pag. 5); decisione del Consiglio 17 dicembre 1999, 1999/845/PESC, che attua l'azione comune 1999/34 sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere in Mozambico (GU L 326, pag. 73); decisione del Consiglio 14 dicembre 2000, 2000/803/PESC, che attua l'azione comune 1999/34 sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere nell'Ossezia meridionale (GU L 326, pag. 1); decisione del Consiglio 12 marzo 2001, 2001/200/PESC, che attua l'azione comune 1999/34 al fine di dare un contributo da parte dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere nell'America latina e nei Caraibi (GU L 72, pag. 1), e decisione del Consiglio 29 novembre 2001, 2001/850/PESC, concernente l'attauzione dell'azione comune 1999/34 in vista di un contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere in Albania (GU L 318, pag. 1).

83 — La decisione 1999/845/PESC, con cui l'Unione europea ha concesso un contributo, sotto forma di sostegno finanziario, all'individuazione, alla raccolta e alla distruzione di armi in Mozambico attraverso operazioni congiunte transfrontaliere della polizia sudafricana e della polizia mozambicana (operazione «Rachel»); la decisione 2000/803/PESC, concedente un aiuto, sotto forma di attrezzature, alle forze di polizia locali nell'Ossezia meridionale incaricate del controllo, della raccolta e della distruzione delle armi leggere e di piccolo calibro in tale regione; in misura minore, la decisione 1999/730/PESC, che apporta un contributo finanziario e un'assistenza tecnica al governo cambogiano, in particolare per lo sviluppo di leggi e regolamenti adeguati sulla proprietà, sul possesso, sull'utilizzazione, sulla vendita e sul trasferimento di armi e munizioni, nell'elaborazione di procedure per la consegna volontaria di armi portatili e per l'identificazione e la distruzione delle armi portatili eccedenti, nonché per sostenere programmi per la società civile volti a sensibilizzare e informare il pubblico sui problemi connessi con le armi portatili e le armi leggere; la decisione 2001/850/PESC, che apporta un sostegno finanziario al «programma di controllo delle armi portatili e delle armi leggere in Albania» stabilito sotto l'egida del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) che contribuisce, in particolare, alla promozione della raccolta delle armi in tale Stato. Con la decisione 2001/200/PESC l'Unione europea ha concesso un contributo finanziario ai progetti del Centro regionale delle Nazioni Unite per la pace, il disarmo e lo sviluppo nell'America latina e nei Carabi, che ha sede a Lima, destinati alla formazione del personale degli uffici delle dogane e delle forze di polizia locali.

84 — Punto 1 della risoluzione, il cui testo è disponibile sul sito http://grip.org/bdg/g1786.html

partner dell'[Unione europea] nella cooperazione allo sviluppo, [al] *sostegno alla cooperazione allo sviluppo per i paesi che chiedono assistenza in materia di controllo o eliminazione del sovrappiù di armi portatili, nonché altri incentivi per incoraggiare la restituzione volontaria delle armi portatili e la loro distruzione*», nonché all'«*eventuale sostegno volto al rafforzamento delle istituzioni governative e della legislazione appropriate per migliorare il controllo delle armi portatili. I primi interventi potrebbero essere concentrati (...) sull'Africa occidentale (ECOWAS) dove sono stati già compiuti progressi significativi nonché predisposte e concordate strutture per la lotta alla proliferazione di armi portatili*» [85]. Il Consiglio ha inoltre chiesto che, per assicurare un approccio coordinato e fondato sulla complementarità, venisse assicurata a livello comunitario la coerenza delle attività dell'Unione europea nel settore delle armi portatili, con particolare riguardo alla politica estera e di sicurezza comune [86].

185. Il programma del 1997 e la risoluzione del Consiglio 21 maggio 1999 mostrano che il Consiglio non ha escluso che la Comunità possa intervenire contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro, nei limiti delle competenze che le sono attribuite in materia di cooperazione allo sviluppo.

186. Alla luce di tali atti del Consiglio, mi pare poco coerente sostenere, come hanno fatto invece il Consiglio e i governi intervenienti dinanzi alla Corte, escluso quello olandese, che la materia della lotta contro le armi leggere e di piccolo calibro non rientra in nessun caso nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

187. Ritengo altresì che l'art. 11, n. 3, dell'accordo di Cotonou, la cui interpretazione e la cui portata sono state ampiamente discusse dalle parti della presente controversia, benché non espliciti la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri, non possa tuttavia essere interpretato in maniera da escludere ogni azione della Comunità volta a sostenere «la lotta contro (…) l'accumulo (…) di armi di piccolo calibro e armi leggere, la cui diffusione è generale e incontrollata».

188. Per contro, come ha ammesso la Commissione, il solo fatto che questa materia sia menzionata nell'accordo di Cotonou non significa neppure che l'Unione europea non abbia nessuna competenza a adottare misure e azioni volte a combattere la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro.

189. La delimitazione tra le competenze della Comunità e dell'Unione europea passa dunque, in definitiva, attraverso l'identifi-

85 — Punto 5 della risoluzione (il corsivo è mio).
86 — Punto 7 della risoluzione.

cazione dello scopo della misura di cui si discute: se persegue il fine esclusivo o principale di mantenere la pace e/o rafforzare la sicurezza internazionale, rientrando quindi nella PESC, o riguarda lo sviluppo socioeconomico, rientrando allora nella politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo. Questo approccio è confermato anche dalle note esplicative del capitolo PESC nel bilancio generale dell'Unione europea per il 2004 che, pur essendo indicative, rivelano che tanto la Comunità, quanto l'Unione europea nell'ambito del titolo V del Trattato UE possono adottare azioni sulla base delle rispettive competenze per combattere contro l'accumulo di armi leggere e di piccolo calibro.

190. Inoltre, contrariamente a quanto esposto in udienza dal governo francese, non ritengo che, nella presente causa, si possa inferire dall'art. 3 del citato regolamento (CE) n. 1717/2006 l'esclusione sistematica della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro dall'ambito della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo [87].

191. L'art. 3, n. 1, del suddetto regolamento prevede che un'assistenza tecnica e finanziaria possa essere fornita in risposta a una situazione di urgenza, a una crisi o al delinearsi di una crisi, a una situazione che rischi di aggravarsi e sfociare in un conflitto armato o di destabilizzare gravemente il paese o i paesi terzi interessati. Il n. 2 elenca i settori interessati dall'assistenza tecnica e finanziaria sopra citata. A tal riguardo l'art. 3, n. 2, lett. i), primo comma, dispone «il sostegno a misure per affrontare, nel quadro delle politiche comunitarie di cooperazione e dei loro obiettivi, l'impatto sulla popolazione civile dell'uso illecito di armi da fuoco e dell'accesso ad esse; tale sostegno è limitato ad attività d'indagine, all'assistenza alle vittime, a programmi di sensibilizzazione, allo sviluppo di capacità giuridiche e amministrative e di buone prassi». Il secondo comma, su cui insiste il governo francese, precisa che «[l']assistenza è fornita nella misura in cui è necessaria per ripristinare le condizioni di sviluppo sociale ed economico delle popolazioni interessate, in una situazione di crisi o al delinearsi di una crisi, a norma del paragrafo 1. L'assistenza non comprende il sostegno a misure per combattere la proliferazione di armi».

192. Orbene, si deve osservare che, al momento dell'adozione di questo atto, entrato in vigore il 1° gennaio 2007, il Consiglio e la Commissione hanno reso una dichiarazione comune in cui hanno convenuto, in particolare, che nessuna disposizione del regolamento [n. 1717/2006] «intende pregiudicare le posizioni prese nella causa [C-]91/05» e che «[f]ino a quando la

87 — Tale tesi, anche se è stata esposta solo in udienza e si basa su un atto comunitario posteriore all'introduzione del ricorso, dovrebbe essere considerata ricevibile giacché mira a contestare la competenza della Comunità a adottare provvedimenti nel settore della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro, questione che è di ordine pubblico e che, pertanto, può essere affrontata d'ufficio dal giudice comunitario.

Corte di giustizia non avrà deciso in merito a tale causa, la Commissione non cercherà di adottare misure a norma dell'art. 3, paragrafo 2, punto i)» del suddetto regolamento, il cui ambito di applicazione potrà, se del caso, essere riveduto in base ad una proposta della Commissione e alla luce dell'emananda sentenza della Corte [88].

193. In ogni caso, l'interpretazione dell'art. 3, n. 2, lett. i), secondo comma, del regolamento n. 1717/2006 sembra escludere il sostegno a misure per combattere la proliferazione delle armi solo quando l'aiuto comunitario risponde a situazioni di crisi o al delinearsi di una crisi, ma non con riferimento a qualsiasi azione comunitaria che contribuisca alla realizzazione degli obiettivi socio-economici della cooperazione allo sviluppo, perché, in particolare, l'assistenza che il regolamento n. 1717/2006 predispone è fornita, conformemente al suo art. 2, n. 1, soltanto qualora essa non possa essere attuata nell'ambito di altri strumenti comunitari di assistenza esterna, che includono necessariamente gli strumenti geografici di cooperazione allo sviluppo, quale l'accordo di Cotonou. Orbene, come già detto, tale Accordo non esclude che la Comunità possa adottare misure dirette a contribuire alla lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro.

88 — Doc. 14010/06, CODEC 1113, PESC 966, del 27 ottobre 2006, pag. 1.

194. Per tutti questi motivi ritengo che la lotta contro l'accumulazione eccessiva di armi leggere e di piccolo calibro non esuli, in quanto tale, dalla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo ma, al contrario, possa rientrarvi se la misura che contribuisce a tale lotta ha quale finalità esclusiva o principale la cooperazione allo sviluppo, contribuendo a realizzare gli obiettivi di sviluppo socio-economico di tale cooperazione.

195. È ora opportuno esaminare la legittimità della decisione impugnata e dell'azione comune contestata.

3. Sulla legittimità della decisione impugnata e dell'azione comune contestata

196. Alla luce, in particolare, della citata sentenza 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, e, come già indicato, al fine di determinare se, adottando la decisione impugnata, il Consiglio abbia usurpato le competenze della Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo, in violazione dell'art. 47 UE, è opportuno verificare se, per scopo e per contenuto, tale decisione mirasse almeno in via principale alla cooperazione allo sviluppo.

197. Quanto allo scopo della decisione impugnata, occorre ricordare che il suo punto 1) precisa che l'accumulazione e la diffusione eccessive e incontrollate di armi leggere e di piccolo calibro costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza e riducono le prospettive di sviluppo sostenibile.

198. Il punto 2) della decisione impugnata enuncia che l'Unione europea intende attivarsi nelle pertinenti sedi internazionali per promuovere misure atte a creare un clima di fiducia e aggiunge che, «[i]n tal senso, la presente decisione è destinata ad attuare la suddetta azione comune» contestata. Tale punto dev'essere letto alla luce dell'unica disposizione della decisione impugnata che si riferisce all'art. 3 dell'azione comune contestata, che, peraltro, menziona l'adozione di misure miranti a rafforzare la fiducia.

199. Ai sensi del detto art. 3, nel perseguire gli obiettivi dell'azione comune contestata «l'Unione europea mira al raggiungimento di un consenso nell'ambito delle competenti sedi internazionali, e, se del caso, *in un contesto regionale, per l'attuazione dei seguenti principi* e misure volti a *prevenire l'ulteriore accumulazione* destabilizzante di armi leggere» [89]. Tra i principi e le misure citati nell'art. 3 figurano, alla lett. a), «[l']impegno di tutti i paesi a importare o a detenere armi leggere soltanto per legittime esigenze di sicurezza a un livello commisurato alle stesse nonché alle esigenze legittime di autodifesa», alla lett. b), l'impegno dei paesi esportatori a fornire armi leggere soltanto a governi conformemente ai pertinenti criteri internazionali e regionali, alla lett. c), «[l']impegno di tutti i paesi a produrre armi leggere soltanto ai fini di cui alla lett. a) o per le esportazioni di cui alla lett. b)» e, alla lett. e), «[l']adozione di misure miranti a rafforzare la fiducia, comprese misure di promozione di una maggiore trasparenza e apertura, mediante registri nazionali sulle armi leggere e scambi periodici delle informazioni disponibili su esportazioni, importazioni, produzione e detenzione di armi leggere, e sulla legislazione nazionale in materia di armi nonché mediante consultazioni fra le parti interessate sulle informazioni scambiate».

200. Occorre rammentare che la Commissione non nega affatto che l'art. 3 dell'azione comune contestata, analogamente alla maggioranza delle altre disposizioni di cui al titolo I dello stesso atto, rientri nell'ambito della PESC [90].

89 — Il corsivo è mio. Ricordo che l'espressione «armi leggere» utilizzata nel dispositivo dell'azione comune contestata include le «armi portatili» (v. paragrafo 9 supra).

90 — V. precedente paragrafo 59.

201. Ancora una volta ricordiamo, poi, che l'assistenza dell'Unione europea prevista dalla decisione impugnata riguarda essenzialmente la trasformazione della moratoria sulle armi leggere dell'ECOWAS in convenzione regionale vincolante.

202. Detta moratoria, adottata dall'ECOWAS nell'ottobre 1998, riguarda l'importazione, l'esportazione e la fabbricazione di armi leggere negli Stati membri dell'ECOWAS. Nella parte introduttiva essa sottolinea che la circolazione delle armi leggere costituisce un fattore destabilizzante per gli Stati membri dell'ECOWAS e una minaccia per la pace e la sicurezza dei popoli [91].

203. Appoggiando la trasformazione di tale iniziativa politica dell'ECOWAS in una convenzione regionale vincolante, la decisione impugnata sostiene quindi l'attività di prevenzione di un ulteriore accumulo di armi leggere e di piccolo calibro nell'Africa occidentale in grado di destabilizzare (ancora di più) tale regione, in applicazione dell'art. 3 dell'azione comune contestata.

204. La decisione impugnata mira, pertanto, in maniera concreta e tangibile, ad appoggiare gli sforzi dell'ECOWAS per combattere l'insicurezza che deriverebbe da un ulteriore accumulo di armi leggere e di piccolo calibro nell'Africa occidentale. Il suo scopo appare, quindi, principalmente se non esclusivamente, quello della sicurezza pubblica.

205. Certo, la sicurezza è una condizione necessaria allo sviluppo [92]. Tuttavia, contrariamente a quanto suggerito dalla Commissione, la semplice constatazione, contenuta nel punto 1) della decisione impugnata, che l'accumulazione e la diffusione eccessive e incontrollate di armi leggere e di piccolo calibro riducono le prospettive di sviluppo sostenibile non significa che la decisione impugnata intenda sostenere un progetto che miri direttamente e/o principalmente al miglioramento delle condizioni umane e/o socio-economiche delle popolazioni degli Stati africani interessati.

206. Ben al contrario, tale ultimo obiettivo pare piuttosto lontano e, in ogni caso, indiretto e secondario rispetto a quello della

91 — Secondo 'considerando' della dichiarazione di moratoria sui trasferimenti e la fabbricazione di armi leggere in Africa occidentale, cit.

92 — Come peraltro ricordato ai punti I e III della Strategia dell'Unione europea volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni, cit., con riferimento alla Strategia europea per la sicurezza, adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003.

tutela della sicurezza regionale degli Stati membri dell'ECOWAS.

207. Quanto al contenuto della decisione impugnata, è opportuno ricordare che questa fissa un contributo finanziario e un'assistenza tecnica di EUR 515 000 per un periodo di dodici mesi per la creazione dell'unità «armi leggere» in seno al Segretariato tecnico dell'ECOWAS e per la trasformazione della citata moratoria sui trasferimenti e la fabbricazione di armi leggere dell'ECOWAS in convenzione giuridicamente vincolante.

208. È vero che, come sottolinea la Commissione, un contributo finanziario e un intervento di assistenza tecnica sono strumenti tipici nel quadro degli aiuti allo sviluppo.

209. Mi sembra, tuttavia, che tale argomento non consideri che, per rientrare nella cooperazione e nell'assistenza allo sviluppo, detti strumenti devono mirare precisamente allo sviluppo. In altre parole, il semplice fatto di ricorrere a uno strumento finanziario, qual è considerata un'assistenza, non significa automaticamente che tale assistenza rientri nella competenza comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo; occorre che tale assistenza sia qualificata come «assistenza allo sviluppo». Inoltre, nessuna disposizione del Trattato UE vieta il ricorso a uno strumento finanziario ovvero a un'assistenza tecnica nell'ambito del titolo V del medesimo Trattato. Dopo tutto, anche la Commissione l'ha ammesso e la prassi decisionale dell'Unione europea ne fornisce diverse conferme [93].

210. In linea generale, ritengo che, quando una decisione fissa un contributo finanziario e un'assistenza tecnica a uno Stato terzo o, come nella fattispecie, a un'organizzazione di cooperazione regionale, l'analisi del suo contenuto, diversamente da quella di un atto normativo, dipenda in larga misura dalla verifica dello scopo che persegue.

211. Infatti, un contributo finanziario e un'assistenza tecnica sono di per sé neutri e possono, secondo me, rientrare nella cooperazione allo sviluppo oppure nella PESC solo alla luce delle finalità che perseguono.

212. Orbene, come abbiamo osservato, lo scopo perseguito dalla decisione impugnata, alla luce dell'azione comune contestata, è, almeno in via principale, quello della sicurezza pubblica. Inoltre, il fatto che, come ha sostenuto la Commissione, la decisione impugnata apporti il suo sostegno al rafforzamento istituzionale, in particolare mediante

93 — V., in particolare, le decisioni citate sopra, alla nota 83.

la creazione di un'unità di armi leggere in seno al Segretariato tecnico dell'ECOWAS, non pregiudica la validità di tale valutazione, poiché il rafforzamento delle Pubbliche amministrazioni, che siano nazionali, regionali o internazionali, non è fine a sé stesso ma, per rientrare nella cooperazione allo sviluppo, dovrebbe perseguire un obiettivo di sviluppo [94].

213. Pertanto, la decisione impugnata non rientra nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, bensì persegue, almeno in via principale, gli obiettivi di cui all'art. 11, n. 1, UE, tra cui, in particolare, il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, obiettivi che — la Commissione non lo nega — non corrispondono alle finalità attribuite alla Comunità [95].

214. La circostanza che, secondo la Commissione, quest'ultima prevedesse un'assistenza (a prima vista) analoga a quella disposta dalla decisione impugnata non modifica tale valutazione. A parte il fatto che tale iniziativa non cambia la ripartizione delle competenze tra la Comunità e l'Unione europea, gli atti citati dalla Commissione a sostegno della propria tesi non dimostrano che la Comunità si fosse impegnata a finanziare un progetto di contenuto identico o simile a quello previsto dalla decisione impugnata.

215. Occorre sottolineare che i punti pertinenti della strategia di cooperazione regionale e il programma indicativo regionale per l'Africa occidentale, firmati il 19 febbraio 2003, in applicazione dell'accordo di Cotonou, in particolare tra l'ECOWAS e la Commissione [96], e citati da quest'ultima a sostegno della propria argomentazione, ricordano, da un lato, in maniera assolutamente descrittiva, l'importanza del controllo del traffico di armi leggere nelle regioni in cui vi è una moratoria sull'esportazione e l'importazione sostenuta dalla Nazioni Unite [97] e, dall'altro, che un'assistenza «sarà *prevista* a sostegno di quella delle Nazioni Unite per (...) l'*attuazione* della moratoria sull'importazione, l'esportazione e la fabbricazione di armi leggere» [98].

216. Orbene, per quanto riguarda quest'ultimo punto e indipendentemente dalla ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità in merito al finanziamento di tali progetti, il fatto di prevedere un sostegno all'*attuazione* della moratoria non può essere

94 — V., in tal senso, paragrafo 63 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott presentate il 22 maggio 2007 (causa C-403/05, Parlamento/Commissione, in corso).

95 — V. anche precedente paragrafo 159.

96 — Allegato IV al ricorso. Le modalità di preparazione e di adozione delle strategie di cooperazione e dei programmi indicativi sono precisate all'allegato IV dell'accordo di Cotonou. Ai sensi dell'art. 10, n. 2, di tale allegato, i programmi indicativi regionali sono adottati di comune accordo dalla Comunità e dagli Stati ACP interessati.

97 — Sezione 2.3, pag. 19 del documento.

98 — Sezione 6.4.1, pag. 40 del documento.

assimilato all'appoggio alla trasformazione di quest'ultima in una convenzione giuridicamente vincolante.

217. Infatti, come nel contesto dell'attuazione della moratoria può essere ragionevolmente considerata l'adozione di misure che perseguano principalmente obiettivi di sviluppo umano e socio-economico, quali il sostegno a iniziative locali sulla sensibilizzazione delle popolazioni interessate dalla circolazione eccessiva di armi, il contributo a progetti intesi a dissuadere la produzione artigianale di armi leggere e/o a sostituirle con la produzione di beni di consumo e perfino il sostegno a programmi di riacquisto di armi presso le popolazioni locali ovvero allo scambio di alimenti contro la restituzione di armi leggere e di piccolo calibro, allo stesso modo, ma in senso inverso, il sostegno alla trasformazione di una moratoria come quella dell'ECOWAS in una convenzione vincolante persegue almeno in via principale, come già osservato, un obiettivo di rafforzamento della sicurezza regionale e internazionale.

218. La valutazione esposta al precedente paragrafo 213 non risulta inficiata nemmeno dal fatto che all'art. 4, n. 2, della decisione impugnata, che riprende in misura pressoché identica il testo dell'art. 9, n. 1, dell'azione comune contestata, si affermi che la Presidenza dell'Unione e la Commissione presentano relazioni periodiche «sulla coerenza delle attività dell'Unione europea nel settore delle armi leggere e di piccolo calibro, in particolare per quanto concerne le *sue* politiche di sviluppo» [99].

219. Da un lato, infatti, questa constatazione è conforme alla ripartizione delle competenze tra l'Unione e la Comunità europea in materia di lotta contro l'accumulazione di armi leggere e di piccolo calibro, riconoscendo che, come ho illustrato prima, questo settore potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della cooperazione allo sviluppo, se le misure adottate o progettate hanno quale scopo principale la cooperazione allo sviluppo, ossia lo sviluppo socio-economico delle popolazioni interessate. È questo, peraltro, il significato che va attribuito anche all'art. 7, n. 2, dell'azione comune contestata, che precisa che «[i]l Consiglio decide sul merito, sui meccanismi e sul finanziamento [dei] progetti (…) *lasciando impregiudicati* i contributi bilaterali degli Stati membri e *l'azione della Comunità europea*», nonché all'art. 8 con cui, lo rammento, il «Consiglio *prende atto* che la Commissione intende orientare la sua azione verso la realizzazione degli obiettivi e delle priorità della (…) azione

99 — Il corsivo è mio.

comune [contestata], *se del caso con pertinenti misure comunitarie*» [100].

220. Dall'altro lato, non vi è dubbio, nonostante la diversa ipotesi della Commissione, che, parlando di «Unione europea» e delle «sue politiche di sviluppo», l'art. 4, n. 2, della decisione impugnata e l'art. 9, n. 1, dell'azione comune contestata non alludono all'Unione europea che agisce nel quadro del titolo V del Trattato UE bensì, al contrario, esplicitamente rinviano, tenuto altresì conto del riferimento alla necessità di garantire «la coerenza delle attività», all'obbligo generico formulato dall'art. 3 UE che, inserito tra le disposizioni comuni del Trattato e destinato dunque all'Unione europea in quanto «interfaccia» dei tre pilastri, chiede a questa di assicurare, in particolare, la «coerenza *globale* della sua azione esterna nell'ambito delle *sue* politiche in materia di relazioni esterne, di *sicurezza*, di economia e di *sviluppo*» [101].

221. Tutto ciò considerato, ritengo che la decisione impugnata non potesse essere adottata dalla Comunità a norma del titolo XX del Trattato CE. Inoltre, l'azione comune contestata non può, nel caso di specie, essere dichiarata inapplicabile, perché non ha autorizzato il Consiglio ad adottare la decisione impugnata in violazione dell'art. 47 UE. Propongo pertanto alla Corte di respingere il ricorso.

V — Sulle spese

222. Ai sensi dell'art. 69, n. 2 del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda e la Commissione deve, a mio parere, essere dichiarata soccombente, ritengo che quest'ultima debba essere condannata alle spese.

223. In conformità all'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, il Regno di Danimarca, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno di Svezia, il Regno Unito e il Parlamento europeo sopporteranno le proprie spese.

100 — Il corsivo è mio.
101 — Il corsivo è mio.

VI — Conclusione

224. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

«1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

3) Il Regno di Danimarca, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e il Parlamento europeo sopporteranno le proprie spese».