CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 5 maggio 1998 *

1. Con il presente ricorso, il Parlamento europeo chiede l'annullamento della decisione del Consiglio 21 novembre 1996, 96/664/CE, riguardante l'adozione di un programma pluriennale per la promozione della diversità linguistica della Comunità nella società dell'informazione [1]. La censura dedotta concerne il fondamento giuridico della decisione, adottata sulla base dell'art. 130 del Trattato. Secondo la prospettazione dell'istituzione ricorrente la decisione avrebbe invece dovuto essere fondata anche sull'art. 128, in tema di azioni comunitarie nel campo culturale.

Fatti e quadro normativo

2. Le vicende procedimentali sottostanti all'adozione dell'atto possono essere richiamate come segue. In data 8 novembre 1995, la Commissione sottoponeva al Consiglio una proposta di decisione per l'adozione di un programma pluriennale volto a promuovere la diversità linguistica della Comunità nella società dell'informazione (nel prosieguo: «programma MLIS») [2]. Il Parlamento, con risoluzione del 21 giugno 1996 [3], faceva valere che la decisione avrebbe dovuto essere fondata, oltre che sull'art. 130, anche sull'art. 128, per accentuare gli aspetti culturali del programma. La Commissione, tuttavia, teneva ferma la proposta iniziale quanto alla scelta della base giuridica, ed il Consiglio, in data 21 novembre 1996, adottava il provvedimento controverso fondandosi sul solo art. 130. Il Parlamento adiva quindi la Corte chiedendo l'annullamento della decisione.

3. Per valutare la correttezza del fondamento giuridico dell'atto in esame, occorre prima di tutto, secondo la costante giurisprudenza della Corte [4], vederne la finalità ed il contenuto.

Il primo 'considerando' rileva che:

«l'avvento della società dell'informazione apre all'industria, e in particolare all'industria del settore linguistico, nuove prospettive per la comunicazione e per gli scambi su mercati

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 306, pag. 40

2 — La proposta si inseriva nel quadro del piano d'azione adottato dalla Commissione il 19 luglio 1994 ed intitolato «Verso la società dell'informazione in Europa: un piano d'azione» [COM(94) 347].

3 — GU C 198, pag. 248.

4 — V., *ex multis*, sentenza 3 dicembre 1996, causa C-268/94, Portogallo/Consiglio (Racc. pag. I-6177).

europei e mondiali, caratterizzati da una grande diversità linguistica e culturale».

Da qui l'affermazione secondo la quale: «l'industria e tutti gli altri operatori interessati devono elaborare soluzione specifiche e adeguate per sormontare le barriere linguistiche se vogliono beneficiare pienamente dei vantaggi del mercato interno e restare concorrenziali sui mercati mondiali» [5].

Il terzo 'considerando' mette l'accento sui soggetti che sono principalmente interessati dalla decisione:

«(...) il settore privato in questo campo è costituito principalmente di piccole e medie imprese (PMI), le quali incontrano notevoli difficoltà nel rivolgersi ai vari mercati nelle differenti lingue e devono pertanto essere sostenute, soprattutto se si tiene conto della loro capacità di offrire occupazione».

Il quarto 'considerando' richiama espressamente la necessità di:

«(...) stimolare l'uso delle tecnologie, degli strumenti e dei metodi che riducono il costo del trasferimento dell'informazione tra persone o applicazioni che fanno uso di lingue diverse, ferma restando l'esigenza di garantire la qualità delle traduzioni, in particolare nel caso della traduzione letteraria, che richiede un lavoro specifico di creazione».

Nel settimo 'considerando' viene posta in rilievo la necessità di un intervento comunitario:

«(...) le politiche in materia linguistica sono di competenza degli Stati membri, nel rispetto del diritto comunitario; (...) tuttavia, la promozione dello sviluppo degli strumenti di trattamento della lingua e della loro utilizzazione è un settore d'attività in cui è necessaria un'azione comunitaria per permettere la realizzazione di sostanziali economie di scala e la coesione tra le diverse zone linguistiche; (...) le azioni da svolgere sul piano comunitario devono essere proporzionate agli obiettivi da raggiungere e riguardare soltanto i campi che si prestano alla realizzazione di un valore aggiunto per la Comunità».

Vengono altresì sottolineate le conseguenze positive che la decisione avrà per i cittadini comunitari, sotto il profilo, sia dell'«equo accesso all'informazione», che «dovrebbe essere messa a disposizione nella loro lingua» [6], sia dell'«opportunità di beneficiare della ricchezza e delle diversità culturali e linguistiche dell'Europa» [7].

5 — Secondo 'considerando'.

6 — V. undicesimo 'considerando'.

7 — V. sesto 'considerando'.

Sempre nel preambolo, viene poi dato atto che:

«le lingue che rimangono fuori dalla società dell'informazione correrebbero il rischio di una più o meno rapida emarginazione» [8].

Le disposizioni centrali del testo della decisione sono gli artt. 1 e 2. Il primo è così testualmente formulato:

«È adottato un programma comunitario le cui finalità sono:

— accrescere all'interno della Comunità la conoscenza di servizi multilingui che si avvalgono di tecnologie, risorse e standars linguistici e promuoverne la fornitura;

— creare condizioni favorevoli allo sviluppo delle industrie nel settore linguistico;

— ridurre i costi del trasferimento delle informazioni tra le lingue, in particolare nell'interesse delle PMI;

— contribuire alla promozione della diversità linguistica della Comunità.

Ai fini della presente decisione:

a) per "servizi multilingui" si intendono i servizi che permettono la comunicazione tra utenti di lingue diverse all'interno della Comunità;

b) per "industrie del settore linguistico" si intendono le società, istituzioni e operatori professionali che forniscono o permettono la fornitura di servizi mono o multilingui in settori quali il reperimento delle

8 — V. dodicesimo 'considerando'.

informazioni, la traduzione, l'ingegneria linguistica e i dizionari elettronici».

L'art. 2, poi, definisce in dettaglio il contenuto del programma:

«Per la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 1 sono intraprese, secondo le linee d'azione di cui all'allegato I e le modalità di attuazione del programma specificate nell'allegato III, le seguenti azioni:

— sostegno alla creazione di una struttura di servizi per le risorse linguistiche e incoraggiamento delle associazioni interessate a tale creazione;

— incentivazione dell'uso di tecnologie, risorse e norme linguistiche e della loro integrazione nelle applicazioni informatiche;

— promozione dell'utilizzazione di strumenti linguistici avanzati nel settore pubblico comunitario e degli Stati membri;

— misure di accompagnamento.

Nessuna di tali azioni deve consistere in una ripetizione di quelle già svolte in questi campi nell'ambito di programmi comunitari o nazionali.

In tutti i programmi predisposti si tiene conto nelle misure della Comunità delle esistenti intese di cooperazioni per l'utilizzazione in comune delle risorse sul piano nazionale, comunitario e internazionale per quanto riguarda traduzione, terminologia, lessici e corpus, in modo da utilizzare le strutture disponibili e evitare duplicazioni».

Il programma ha una durata di tre anni [9] e la sua attuazione è curata dalla Commissione [10].

4. Infine, le norme del Trattato che rilevano nel presente giudizio sono le seguenti.

9 — V. art. 3, che definisce anche l'importo di riferimento finanziario per la sua esecuzione.

10 — V. art. 4.

L'art. 128, inserito nel titolo IX, in materia di cultura, è così formulato:

«1. La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.

2. L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:

— miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei;

— conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;

— scambi culturali non commerciali;

— creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

3. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa.

4. La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente trattato».

Per realizzare gli obiettivi sopra descritti, il Consiglio è investito di un duplice ordine di attribuzioni: esso può adottare raccomandazioni, «deliberando all'unanimità su proposta della Commissione» [11]; oppure intraprendere «azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» [12]. In tal caso, è previsto il ricorso alla procedura detta di «codecisione», disciplinata all'art. 189 B.

Viene, poi, in questione l'art. 130, inserito nel titolo XIII, in materia di industria:

«La Comunità e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni neces-

11 — Art. 128, n. 5, secondo trattino.
12 — Art. 128, n. 5, primo trattino.

sarie alla competitività dell'industria della Comunità.

A tal fine, nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, la loro azione è intesa:

— ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali;

— a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese di tutta la Comunità, segnatamente delle piccole e medie imprese;

— a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese;

— a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico.

(...)

3. La Comunità contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni del presente trattato. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, può decidere misure specifiche, destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al paragrafo 1.

(...).»

Analisi giuridica

5. In via preliminare, va detto che il Parlamento non contesta la pertinenza dell'art. 130 come base giuridica dell'atto impugnato, ma non ritiene che essa sia la sola [13]; a tale disposizione se ne dovrebbe aggiungere un'altra, l'art. 128. Il punto centrale della presente causa, quindi, consiste nel valutare se, alla luce della finalità e del contenuto dell'atto impugnato, si imponesse, oppure no, il ricorso alla doppia base giuridica indicata dall'istituzione attrice.

13 — Il Parlamento, tuttavia, rileva che il Consiglio, per accentuare gli aspetti industriali dell'atto, si è impropriamente riferito ad espressioni quali «industrie del settore linguistico», delle quali l'istituzione ricorrente nega l'esistenza. Il Consiglio, dal canto suo, replica correttamente che tale espressione, inserita all'art. 1, secondo comma, lett. b), designa collettivamente l'insieme degli operatori economici che sono, a vario titolo, impegnati in questo settore di attività. Settore, aggiungo, del quale mi sembra difficile negare l'esistenza.

A tale riguardo, l'opinione delle parti diverge. La risposta affermativa del Parlamento è essenzialmente argomentata in base al rilievo che la decisione controversa è volta a garantire la diversità linguistica, in quanto elemento essenziale della cultura europea [14]. Il profilo culturale non sarebbe secondario, o accessorio, rispetto a quello industriale. Il provvedimento censurato avrebbe dovuto, pertanto, essere fondato anche sull'art. 128.

Il Consiglio è di contrario avviso. Esso riconosce che la promozione della diversità linguistica ha anche un impatto culturale, ma osserva che si tratta di un risultato indiretto rispetto alla finalità immediata della decisione, che è di natura industriale. L'incidenza culturale, insomma, sarebbe solo riflessa e non sarebbe, quindi, necessario il ricorso all'art. 128 per giustificare l'adozione della decisione controversa.

6. A mio avviso, la tesi del Parlamento non può essere condivisa. Non ritengo, infatti, che la «diversità linguistica», nel nostro caso, rivesta la valenza culturale che le attribuisce l'istituzione ricorrente. Promuovere ed assicurare la suddetta diversità linguistica, di per sé, ha un significato neutro; esso significa solo garantire alle categorie interessate la possibilità di esprimersi nella propria lingua. Resta da vedere se il disposto della decisione sia ispirato da finalità culturali, nel senso che la pluralità linguistica è stata concepita come un elemento «del patrimonio culturale di importanza europea», a norma dell'art. 128, n. 2, secondo trattino; oppure se la suddetta diversità linguistica è stata vista nelle sue applicazioni commerciali: essa, infatti, rappresenta un costo per le imprese e costituisce talvolta un ostacolo alla penetrazione nei mercati stranieri, soprattutto per gli operatori economici di piccola o media dimensione.

Ora, a me sembra che la decisione in esame abbia inteso perseguire la seconda finalità, e non la prima. Il legislatore muove dal rilievo che «*l'industria e tutti gli altri operatori interessati* devono sormontare le barriere linguistiche se vogliono *beneficiare pienamente dei vantaggi del mercato interno e restare concorrenziali sui mercati mondiali*» [15]. Particolare importanza viene poi riconosciuta al fatto

14 — Il Parlamento, in udienza, ha osservato che i profili culturali della decisione risulterebbero anche dalla circostanza che le risorse finanziarie necessarie alla sua attuazione sono state iscritte nel bilancio della Commissione sotto il titolo «cultura»; osservazione questa, alla quale il Consiglio non ha replicato nel merito, limitandosi a rilevare la tardività della sua proposizione. Tuttavia, l'argomento del Parlamento, a prescindere dalla sua eventuale tardività, mi sembra inconferente. Non vedo, infatti, come la collocazione del programma in esame nell'ambito del bilancio della Commissione possa modificare il giudizio della Corte in ordine alla base giuridica della decisione: anzitutto, l'approvazione del bilancio, nel nostro caso, è successiva all'adozione dell'atto; nulla esclude, inoltre, che sia errata la collocazione in bilancio, e non la scelta della base giuridica del provvedimento.

15 — V. secondo 'considerando'. Il corsivo è mio.

che le «piccole e medie imprese (...) incontrano *notevoli difficoltà nel rivolgersi ai vari mercati nelle differenti lingue* e devono pertanto essere sostenute (...)» [16]

Il provvedimento che ci concerne è, quindi, finalizzato a «stimolare l'uso delle *tecnologie, degli strumenti e dei metodi che riducono il costo del trasferimento dell'informazione tra persone o applicazioni che fanno uso di lingue diverse* (...)» [17].

In sostanza, il programma comunitario è chiaramente ispirato da considerazioni di natura economica, come risulta del resto espressamente dall'art. 1 della decisione, che enuncia le sue finalità: «accrescere all'interno della Comunità la conoscenza di servizi multilingui che si avvalgono di tecnologie, risorse e standars linguistici e promuoverne la fornitura» (primo trattino); «creare condizioni favorevoli allo sviluppo delle industrie nel settore linguistico» (secondo trattino); «ridurre i costi del trasferimento delle informazioni tra le lingue, in particolare nell'interesse delle PMI» (terzo trattino);

16 — V. terzo 'considerando'. Il corsivo è mio.
17 — V. quarto 'considerando'.

Questa conclusione è poi avvalorata dall'art. 2, che descrive le azioni comunitarie volte a raggiungere gli obiettivi appena descritti:

«sostegno alla creazione di una struttura di servizi per le risorse linguistiche e incoraggiamento delle associazioni interessate a tale creazione» (primo trattino);

«incentivazione dell'uso di tecnologie, risorse e norme linguistiche e della loro integrazione nelle applicazioni informatiche» (secondo trattino);

«promozione dell'utilizzazione di strumenti linguistici avanzati nel settore pubblico comunitario e degli Stati membri» (terzo trattino);

«misure di accompagnamento» (quarto trattino);

Si tratta, anche qui, di azioni tecniche volte ad applicazioni commerciali e, quindi, a facilitare l'attività delle imprese su scala transnazionale. Ed è, dunque, in tale contesto che va valutata la portata da attribuire al quarto trattino dell'art. 1, sul quale fa affidamento la

tesi del Parlamento: «contribuire alla promozione della diversità linguistica della Comunità» non significa altro che garantire agli operatori economici la possibilità di inserirsi in un mercato globale senza essere costretti a ricorrere all'uso di una lingua veicolare, sopportando gli ingenti costi che da ciò derivano, e che inciderebbero negativamente sulla loro capacità concorrenziale. È agevole osservare che qui non viene in rilievo alcun profilo di carattere culturale, ma solo una preoccupazione di natura commerciale: si vuole, infatti, mettere a disposizione delle piccole e medie imprese un insieme di strumenti tecnici che possa loro permettere di penetrare nei mercati stranieri superando le barriere linguistiche. In altri termini, la lingua non è vista come veicolo di cultura, ma come supporto di scambio di informazioni economiche, come mezzo di comunicazione tra imprenditori di diversa nazionalità.

Alla luce di questa considerazione ritengo che vada letto anche il dodicesimo 'considerando', dove è detto che «le lingue che rimangono fuori dalla società dell'informazione correrebbero il rischio di una più o meno rapida emarginazione». L'inciso è richiamato dal Parlamento, che vede nella tutela delle lingue meno praticate un profilo di chiara valenza culturale. A torto, tuttavia: il pericolo che il legislatore ha inteso scongiurare è quello di un'emarginazione dall'ambito commerciale, e non da quello culturale. Ed è per questo che è stata intrapresa un'azione comunitaria volta a creare le condizioni tecniche per garantire una presenza sul mercato di tutte le lingue.

7. In sostanza, a me sembra che «la diversità linguistica» sia vista nella decisione controversa nell'ottica dell'integrazione economica, anziché in quella culturale. Diversamente dal Parlamento, non ritengo quindi che il richiamo alla «promozione della diversità linguistica» che troviamo all'art. 1, quarto trattino, del provvedimento impugnato valga a ricondurre la decisione — come vorrebbe il Parlamento — anche nell'ambito della «conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea», ai sensi dell'art. 128, n. 2, secondo trattino: e questo — ripeto — perché la lingua non è trattata dalla decisione come parte del «patrimonio culturale», ma come strumento dell'attività d'impresa [18].

Con ciò non voglio escludere che il programma comunitario in esame, una volta portato a compimento, possa avere ricadute nel-

18 — È appena il caso di osservare che non merita di essere condiviso l'assunto del Parlamento secondo cui una parte della decisione non ricadrebbe nell'ambito dell'art. 130, ed avrebbe quindi richiesto il ricorso all'art. 128. Più precisamente, l'istituzione ricorrente richiama il terzo trattino dell'art. 2, che annovera fra le azioni del programma la «promozione dell'utilizzazione di strumenti linguistici avanzati nel settore pubblico comunitario e degli Stati membri». A suo avviso, si tratterebbe qui di un'azione che riguarda il settore pubblico, estranea pertanto all'ambito di applicazione dell'art. 130, che concerne invece il solo settore privato. Senonché, il Consiglio ha correttamente replicato che la norma appena richiamata è volta ad assicurare «le condizioni necessarie alla competitività dell'industria»; ed il buon andamento dell'amministrazione comunitaria, nonché di quelle nazionali, rientra fra tali condizioni; inoltre, il termine «settore pubblico» non copre solo le amministrazioni in senso stretto, ma anche le imprese pubbliche.

l'ambito culturale, e più precisamente sul piano dell'uso delle diverse lingue nazionali. In altri termini, il risultato del programma sarà di mettere a disposizione degli operatori economici tecnologie applicate al trattamento linguistico che ridurranno gli ostacoli derivanti dalla pluralità delle lingue. Così risulterà anche agevolata, nel medio o lungo periodo, la salvaguardia delle lingue meno praticate nel mondo delle transazioni internazionali [19]. Tuttavia, come osserva correttamente il Consiglio, si tratta di una conseguenza solo indiretta, che, ai fini del presente giudizio, non giustifica l'inquadramento della decisione in esame nell'ambito delle azioni in tema di cultura. Ed è questo, in definitiva, il solo punto che qui interessa. Per adottare il provvedimento controverso non occorreva ricorrere all'art. 128. La Corte ha, del resto, già chiarito che l'applicazione di una doppia base giuridica non è richiesta quando l'atto da adottare rientri nell'ambito di una disposizione del Trattato e serva, ma solo indirettamente, gli scopi regolati da altra disposizione [20]. Questo principio vale a mio avviso anche nel caso di specie. Perché un atto possa fondarsi sull'art. 128, esso deve avere direttamente ed appositamente ad «oggetto» le azioni in materia di cultura configurate da tale disposizione del Trattato.

Le considerazioni appena svolte trovano, poi, conferma nello stesso disposto dell'art. 128, n. 4, ai sensi del quale «La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente Trattato». Il che dimostra che la cultura è vista, nel Trattato, come un valore, per così dire, trasversale, che tocca potenzialmente ogni settore di attività della Comunità. Non basta, però, una qualsivoglia incidenza culturale per giustificare il ricorso all'art. 128. I provvedimenti da adottare in applicazione di tale disposizione devono *specificamente* disciplinare interventi culturali. L'art. 128 non si applica, quindi, qualora l'atto adottato per perseguire determinati obiettivi di una specifica azione o politica comunitaria produca effetti anche in materia culturale; ma effetti solo indiretti ed accessori. La tesi del Parlamento comporterebbe che ogni provvedimento in cui si possano ravvisare profili culturali verrebbe attratto nell'ambito dell'art. 128. Conseguenza che mi sembra in contrasto con il n. 4 di tale disposizione.

8. In conclusione, non ravviso nella decisione elementi teleologici o contenutistici tali da qualificarla come un'azione comunitaria in materia di cultura, che avrebbe quindi richiesto anche l'applicazione dell'art. 128 in sede di adozione del provvedimento. La promozione della «diversità linguistica», ripeto, è considerata nella decisione nei suoi profili commerciali; e gli aspetti culturali, che pure esistono, sono una mera conseguenza indiretta ed accessoria rispetto alla finalità ed al contenuto dell'atto in esame.

19 — Non possono poi escludersi ricadute anche al di fuori dello stretto ambito commerciale, sia pure in forma indiretta ed in prospettiva futura: v. sesto 'considerando', che sottolinea le opportunità culturali che saranno offerte ai cittadini europei con l'avvento della società dell'informazione.

20 — V. sentenza 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1689).

Conclusioni

In considerazione di quanto sopra esposto, propongo alla Corte di:

— rigettare il ricorso del Parlamento europeo;

— condannare l'istituzione attrice alle spese di giudizio.