CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 2 aprile 2009 [1]

1. Con il presente ricorso, il Parlamento europeo chiede alla Corte di annullare il regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 2006, n. 1968 [2], con cui il Consiglio dell'Unione europea ha fissato il contributo finanziario della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda [3] per il periodo 2007-2010. Tale regolamento è stato adottato sul fondamento dell'art. 308 CE.

2. A sostegno del ricorso, il Parlamento asserisce che tale articolo non poteva essere utilizzato quale fondamento normativo del detto regolamento. A suo parere, le misure contenute nel regolamento contestato rientrano nell'ambito di applicazione del titolo XVII del Trattato CE, dedicato alla coesione economica e sociale, e, più in particolare, dell'art. 159, terzo comma, CE. Si chiede quindi alla Corte di valutare se le misure dirette a consolidare il processo di pace e ad incoraggiare la riconciliazione tra gruppi di popolazione divisi in una regione della Comunità possano o meno essere considerate parte integrante della politica comunitaria di coesione economica e sociale disciplinata dal titolo XVII del Trattato.

3. Nelle presenti conclusioni esporrò le ragioni per le quali ritengo fondato tale motivo concernente la scelta errata del fondamento normativo.

I — Contesto normativo

A — *Diritto primario*

4. L'art. 158 CE così recita:

«Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.

In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie

1 — Lingua originale: il francese.
2 — Regolamento relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010) (GU L 409, pag. 81 e rettifica GU 2007, L 36, pag. 31; in prosieguo: il «regolamento contestato»).
3 — In prosieguo: il «FII».

regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali».

5. Ai sensi dell'art. 159, primo comma, CE:

«(…) L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 158 e concorrono alla loro realizzazione. La Comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia [FEAOG], sezione "orientamento", Fondo sociale europeo [FSE], Fondo europeo di sviluppo regionale [FESR]), la Banca europea per gli investimenti [BEI] e gli altri strumenti finanziari esistenti».

6. D'altro canto, l'art. 159, terzo comma, CE dispone:

«Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche della Comunità, possono essere adottate dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

7. Inoltre, conformemente all'art. 308 CE:

«Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

B — *Il trattato anglo-irlandese del 1985 e l'accordo relativo ad un Fondo internazionale per l'Irlanda*

8. Il 15 novembre 1985, l'Irlanda e il governo del Regno Unito hanno firmato a Hillsborough un accordo [4] con il quale si sono impegnati a cooperare per «assicurare la pace, la stabilità e la prosperità di tutta l'isola favorendo la riconciliazione, il rispetto dei diritti umani, la cooperazione contro il

4 — *Recueil des traités des Nations unies,* vol. 1413, n° I-23668, in prosieguo: il «trattato anglo-irlandese».

terrorismo e lo sviluppo della cooperazione economica, sociale e culturale» [5].

9. Tra i settori di azione previsti da tale trattato anglo-irlandese figura, secondo l'intestazione del titolo F di detto trattato, la cooperazione transfrontaliera nei settori economico, sociale e culturale. Così, l'art. 10, lett. a), del trattato anglo-irlandese recita: «[i] due governi collaborano per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone situate in entrambe le parti dell'Irlanda che hanno maggiormente sofferto in conseguenza dell'instabilità degli ultimi anni ed esaminano la possibilità di ottenere appoggi internazionali a tale fine».

10. Conformemente a tale disposizione e per realizzare l'obiettivo ivi previsto, l'Irlanda e il governo del Regno Unito hanno concluso, il 18 settembre 1986, un accordo che istituisce il Fondo internazionale per l'Irlanda [6].

11. Nel preambolo di tale accordo, l'Irlanda e il governo del Regno Unito riconoscono che «una grave sottoccupazione e molteplici privazioni creano un clima che genera instabilità e che tale instabilità e la mancata corrispondenza di intenti determinano a loro volta condizioni avverse al progresso economico e sociale».

12. Secondo l'art. 2 di detto accordo, «[i]l [FII] ha lo scopo di promuovere il progresso economico e sociale e di incoraggiare i contatti, il dialogo e la riconciliazione tra nazionalisti e unionisti in tutta l'Irlanda».

13. L'art. 3 dell'accordo FII precisa che, «[a] tale scopo, il [FII] stimola gli investimenti privati e lo spirito d'impresa; esso integra i programmi governativi e incoraggia l'impegno volontario (…). Tenuto conto dei problemi specifici dell'Irlanda del Nord, che sono legati all'instabilità degli ultimi anni, circa tre quarti delle risorse del [FII] saranno destinati ad essa».

14. L'art. 4 di tale accordo elenca le categorie di progetti che dovranno essere finanziati dal FII in via prioritaria. Si tratta, in sostanza, degli investimenti destinati al settore privato, dei progetti di cooperazione transfrontaliera in materia economica, di istruzione e di ricerca, dei progetti destinati a migliorare le condizioni di vita degli abitanti delle regioni che fronteggiano gravi problemi economici e/o sociali, quali un livello elevato di disoccupazione o una carenza di infrastrutture, nonché dei progetti di formazione professionale all'estero.

15. Dagli artt. 5 e 6 di detto accordo risulta che il FII è un'organizzazione internazionale i cui membri sono l'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e che gode di personalità giuridica. Il FII è diretto da un

5 — Art. 4, lett. a), punto II), del trattato anglo-irlandese.

6 — *Recueil de traités des Nations unies,* vol. 1515, nº I-26244, in prosieguo: l'«accordo FII».

consiglio d'amministrazione il cui presidente e i cui membri sono designati congiuntamente dall'Irlanda e dal governo del Regno Unito. Se lo desiderano, i paesi donatori (Stati Uniti d'America, Canada, Nuova Zelanda, Australia e Comunità europea) possono designare propri osservatori affinché prendano parte alle riunioni del consiglio d'amministrazione [7].

16. La Comunità contribuisce al finanziamento del FII dal 1989 [8]. Si prevede che i lavori del FII proseguiranno fino al 2010.

C — *Il regolamento contestato*

17. Il regolamento contestato ha lo scopo di definire il quadro nel cui ambito vengono stanziati i contributi finanziari della Comunità al FII per gli esercizi 2007, 2008, 2009 e 2010. L'importo di riferimento per il periodo 2007-2010 ammonta a EUR 60 milioni.

18. Il regolamento contestato è stato adottato sul fondamento dell'art. 308 CE [9].

19. A termini del secondo 'considerando' di tale regolamento, la Comunità «riconosc[e] che gli obiettivi del [FII] rispecchiano quelli da essa perseguiti».

20. Dal terzo 'considerando' di detto regolamento risulta che «[l]e valutazioni effettuate a norma dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 177/2005 [[10]] hanno confermato la necessità di sostenere ulteriormente le attività del [FII], rafforzando nel contempo la sinergia degli obiettivi e il coordinamento con interventi dei Fondi strutturali, in particolare con il programma speciale per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee di frontiera dell'Irlanda (in seguito denominato "il programma PEACE"), istituito a norma del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio,

7 — La Commissione, rappresentata dal direttore generale della politica regionale, partecipa alle sedute del consiglio d'amministrazione del FII. V. comunicazione della Commissione 12 ottobre 2006, contenente la relazione sul Fondo internazionale per l'Irlanda ai sensi dell'articolo 5 del regolamento del Consiglio (CE) n. 177/2005 [COM(2006) 563 def., punto 2.2]. V. anche art. 3, primo comma, del regolamento contestato.

8 — Da quando la Comunità ha deciso di contribuire al FII, il suo contributo finanziario è stato pari a EUR 15 milioni all'anno tra il 1989 e il 1994, EUR 17 milioni all'anno tra il 1995 e il 1999, ed EUR 15 milioni all'anno dopo il 2000.

9 — Il medesimo fondamento normativo è stato utilizzato per i regolamenti relativi ai periodi di contribuzione anteriori (art. 235 del Trattato CE, divenuto art. 308 CE).

10 — Regolamento del Consiglio 24 gennaio 2005, relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (2005-2006) (GU L 30, pag. 1).

del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali [11]». Il legislatore comunitario ha quindi ritenuto che il processo di pace nell'Irlanda del Nord richiedesse il mantenimento del sostegno della Comunità a favore del FII dopo il 31 dicembre 2006 [12].

21. Secondo il sesto 'considerando' del regolamento contestato, «[l]'obiettivo principale [di quest'ultimo] è il sostegno della pace e della riconciliazione mediante una gamma di attività più ampia di quella coperta dai fondi strutturali e che si estende al di là dell'ambito di applicazione della politica della Comunità in materia di coesione economica e sociale».

22. Il quindicesimo 'considerando' di tale regolamento precisa che «[l]a strategia del [FII] avviata per la fase finale delle sue attività (2006-2010) e denominata "Sharing this Space" (Condividere questo spazio) è incentrata su quattro settori chiave: gettare le fondamenta per la riconciliazione nelle comunità più emarginate, costruire ponti per mettere in contatto le comunità divise, progredire verso una società più integrata e lasciare un'eredità. L'obiettivo ultimo del [FII] e del presente regolamento è pertanto quello di incoraggiare la riconciliazione tra le comunità».

23. Al sedicesimo 'considerando' del medesimo regolamento, il legislatore comunitario enuncia che «[i]l sostegno della Comunità contribuirà a rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri e fra i loro popoli».

24. Ai sensi dell'art. 2 del regolamento contestato:

«Il [FII] si avvale [del] contributo conformemente all'accordo [FII].

Nell'assegnazione del contributo il [FII] attribuisce priorità ai progetti riguardanti ambedue le comunità o le zone da entrambe le parti della frontiera, così da integrare le attività finanziate dai Fondi strutturali, in particolare quelle del programma PEACE che opera nell'Irlanda del Nord e nelle contee di frontiera dell'Irlanda.

Il contributo viene impiegato in modo da promuovere un durevole progresso econo-

11 — GU L 161, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 24 gennaio 2005, n. 173 (GU L 29, pag. 3), e successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 11 luglio 2006, n. 1083 (GU L 210, pag. 25) a decorrere dal 1° gennaio 2007.

12 — V., sulla giustificazione del mantenimento del finanziamento comunitario, la menzionata comunicazione della Commissione 12 ottobre 2006, in cui si rileva che «[l]a situazione politica e sociale della regione rimane fragile e il persistere della violenza e delle divisioni incita l'UE a proseguire la sua azione a favore della pace e della riconciliazione in questa parte dell'Unione europea» (punto 6) e che «[a]vendo come obiettivo fondamentale il rafforzamento della solidarietà tra gli Stati membri e i popoli, l'UE deve mantenere il proprio impegno, accanto agli altri donatori internazionali, e rinnovare il contributo alla FII» (pag. 10).

mico e sociale nelle zone interessate. Esso non è utilizzato in sostituzione di altre spese pubbliche e private».

D — *Il programma PEACE e il regolamento (CE) n. 1083/2006*

25. Secondo l'art. 7, n. 1, di detto regolamento, i contributi della Comunità al FII sono amministrati dalla Commissione. Fatto salvo il disposto dell'art. 7, n. 2, del medesimo regolamento, il contributo annuo è erogato a rate secondo le seguenti modalità:

26. Il programma PEACE è un'iniziativa comunitaria intrapresa nel quadro dei Fondi strutturali e intesa a favorire il progresso verso una società pacifica e stabile, nonché a promuovere la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle regioni frontaliere dell'Irlanda. Il programma PEACE è stato sviluppato per la prima volta nel periodo di programmazione 1995-1999 (PEACE I) ed è stato successivamente rinnovato per i periodi 2000-2006 (PEACE II) e 2007-2013 (PEACE III).

«a) un primo acconto del 40 % è versato dopo che la Commissione ha ricevuto un impegno, firmato dal presidente del consiglio di gestione, in cui si dichiara che il [FII] si conformerà alle condizioni stabilite nel presente regolamento per la concessione del contributo;

27. Per quanto riguarda il periodo di programmazione in corso (2007-2013), il programma PEACE è attuato come un programma di cooperazione transfrontaliera ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. c), del regolamento 1083/2006.

b) un secondo acconto del 40 % è versato sei mesi più tardi;

28. L'art. 3 del regolamento n. 1083/2006 così descrive gli obiettivi dei Fondi strutturali:

c) un pagamento finale del 20 % è versato dopo che la Commissione ha ricevuto e approvato il rapporto annuale delle attività del [FII] e verificato i conti per l'anno in questione».

«1. L'azione condotta dalla Comunità ai sensi dell'articolo 158 del trattato è volta a rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione europea allargata per promuovere lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile

della Comunità. (…) Essa intende ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali emerse in particolare nei paesi e nelle regioni in ritardo di sviluppo e in relazione alla ristrutturazione economica e sociale e all'invecchiamento della popolazione.

L'azione condotta nell'ambito dei Fondi integra, a livello nazionale e regionale, le priorità comunitarie a favore dello sviluppo sostenibile rafforzando la crescita, la competitività, l'occupazione e l'inclusione sociale e tutelando e migliorando la qualità dell'ambiente.

2. A tal fine il FESR, il FSE, il Fondo di coesione, la BEI e gli altri strumenti finanziari comunitari esistenti contribuiscono, ciascuno in maniera appropriata, alla realizzazione dei tre obiettivi seguenti:

(…)

c) l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", che è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato.

(…)».

29. Ai sensi del punto 22 dell'allegato II al medesimo regolamento, il programma PEACE è attuato «per favorire la stabilità socioeconomica nelle regioni interessate, comprende in particolare azioni per promuovere la coesione tra comunità. La zona interessata comprende tutta l'Irlanda del Nord e le contee di frontiera dell'Irlanda. Il programma sarà attuato nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea"».

II — Procedimento legislativo che ha condotto all'adozione del regolamento contestato

30. Come si è già rilevato, la Comunità contribuisce finanziariamente al FII dal 1989. Il regolamento n. 177/2005 conteneva le disposizioni applicabili per il periodo 2005-2006. Secondo l'art. 5 di tale regolamento, la Commissione doveva presentare all'autorità di bilancio, entro il 31 marzo 2006, una relazione di valutazione dei risultati delle

attività del FII e della necessità di continuare a erogare contributi dopo il 2006, tenendo conto degli sviluppi intervenuti nel processo di pace nell'Irlanda del Nord.

31. Il 12 ottobre 2006, la Commissione ha presentato la menzionata relazione [13], nella quale ha concluso per il rinnovo del contributo comunitario. Su tale presupposto, la Commissione ha, nel contempo, sottoposto al Consiglio una proposta di regolamento [14] diretto a proseguire il contributo della Comunità al FII nel periodo 2007-2010.

32. La proposta della Commissione era fondata sull'art. 308 CE, che richiede l'unanimità in seno al Consiglio e la consultazione del Parlamento. Dopo avere ricevuto tale proposta, e su parere conforme della sua commissione giuridica, il Parlamento l'ha approvata mediante una risoluzione legislativa del 13 dicembre 2006 [15], con un solo emendamento, diretto a sostituire l'art. 159 CE all'art. 308 CE quale fondamento normativo del regolamento impugnato.

33. Il 21 dicembre 2006, il Consiglio ha adottato la proposta della Commissione sulla base dell'art. 308 CE.

13 — Comunicazione della Commissione 12 ottobre 2006, cit.

14 — Proposta di regolamento del Consiglio 12 ottobre 2006, relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010) [COM(2006) 564 def.].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III — Conclusioni delle parti

34. Il Parlamento chiede che la Corte voglia:

— annullare il regolamento contestato in quanto non adottato sulla base di un fondamento normativo adeguato, e

— condannare il Consiglio alle spese.

35. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

— in via principale, respingere il ricorso in quanto infondato, e

— condannare il ricorrente alle spese;

— in subordine, conformemente all'art. 231, secondo comma, CE, mantenere gli effetti del regolamento contestato fino all'ado-

zione di un nuovo regolamento e dichiarare che l'annullamento non invalida i pagamenti effettuati né gli impegni assunti sulla base del regolamento contestato.

36. Con ordinanza del presidente della Corte 20 settembre 2007, la Commissione, l'Irlanda e il Regno Unito sono stati autorizzati ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

IV — Principali argomenti delle parti

37. A sostegno del ricorso, il Parlamento deduce un unico motivo concernente la scelta errata del fondamento normativo del regolamento contestato. A suo parere, il legislatore comunitario avrebbe erroneamente adottato tale regolamento sul fondamento dell'art. 308 CE, mentre disponeva delle competenze necessarie a tale scopo in forza dell'art. 159, terzo comma, CE.

38. Il Parlamento ricorda, anzitutto, la costante giurisprudenza della Corte secondo cui il ricorso all'art. 308 CE come fondamento normativo di un atto è giustificato solo quando nessun'altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso [16]. Esso rileva poi che l'art. 159, terzo comma, CE attribuisce alle istituzioni la competenza ad adottare le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi strutturali per realizzare obiettivi di rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità di cui all'art. 158 CE. L'espressione «rafforzamento della coesione economica e sociale» contenuta in detto articolo includerebbe qualsiasi azione, a prescindere dalla forma giuridica o dalla portata territoriale, diretta a promuovere lo sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, il rafforzamento della coesione sociale e territoriale, nonché la solidarietà fra gli Stati membri e i popoli della Comunità. Sarebbe questa l'ottica in cui sono stati realizzati in molti atti comunitari gli obiettivi dell'articolo sopra citato, sia nell'ambito dei Fondi strutturali che al di fuori di essi.

39. Secondo il Parlamento, le finalità perseguite dalla Comunità, sia con il proprio contributo al FII che nell'ambito del programma PEACE, coincidono. Esse attengono al rafforzamento della coesione sociale e della solidarietà tra i popoli dell'Irlanda del Nord e delle regioni frontaliere dell'Irlanda.

16 — V., in particolare, sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493, punto 13); 30 maggio 1989, causa 242/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1425, punto 6); 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4193, punto 11); 13 luglio 1995, causa C-350/92, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-1985, punto 26); 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1689, punto 13); 28 maggio 1998, causa C-22/96, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-3231, punto 22), e 2 maggio 2006, causa C-436/03, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-3733, punto 36).

Tali finalità rientrerebbero nella «coesione economica e sociale» ai sensi dell'art. 158 CE. Infatti, il Parlamento ritiene che non possa esistere un rafforzamento della coesione economica e sociale nelle regioni interessate senza la riconciliazione e la comprensione reciproca tra comunità. Esso spiega, in proposito, che l'assenza di conciliazione tra le comunità è al contempo uno degli effetti di una situazione di sottosviluppo economico e sociale e la causa della persistenza di tale situazione. Affrontare il problema della riconciliazione significherebbe quindi rafforzare la coesione economica e sociale nel senso indicato dall'art. 158 CE.

40. Il Parlamento sottolinea inoltre la complementarietà tra le operazioni del FII e quelle dei Fondi strutturali, in particolare del programma PEACE. Nel periodo di programmazione in corso si prevedrebbe di allineare le operazioni del programma PEACE alle priorità definite dal FII nel quadro della strategia denominata «Sharing this Space», cui dovrebbero ispirarsi le attività del FII fino al 2010. Così, il programma PEACE dovrebbe essere realizzato sostanzialmente secondo due priorità strategiche, concernenti rispettivamente la riconciliazione tra le comunità ed il contributo a una società condivisa. Tali priorità corrisponderebbero ai temi fondamentali sui quali il FII dovrebbe incentrare le proprie attività. Peraltro, il Parlamento rileva che l'omogeneità e la coerenza tra le operazioni del FII e quelle dei Fondi strutturali trovano espressione anche nella gestione concreta di tali operazioni.

41. Per stabilire se l'art. 308 CE possa o meno servire quale fondamento normativo del regolamento contestato, si devono individuare le finalità che tale regolamento era inteso a perseguire concedendo il contributo finanziario al FII, e non le finalità del FII. L'art. 2, secondo e terzo comma, del regolamento contestato subordinerebbe l'utilizzo del contributo finanziario della Comunità a condizioni precise, dirette a garantire che le azioni così finanziate rimangano effettivamente nell'ambito degli obiettivi perseguiti dalla Comunità con la sua politica di coesione economica e sociale. Il Parlamento sottolinea che, conformemente all'art. 7, n. 1, lett. a) e c), del regolamento contestato, l'erogazione dei contributi comunitari in questione è subordinata al rispetto di tali condizioni da parte del FII. Pertanto, anche ammettendo che il campo di intervento del FII, quale definito dall'accordo FII, travalichi l'ambito della politica comunitaria di coesione economica e sociale, le risorse finanziarie comunitarie dovrebbero comunque essere destinate in via prioritaria ad interventi mirati, conformemente all'art. 2, secondo e terzo comma, del regolamento contestato, a «integrare le attività finanziate dai Fondi strutturali» e in ogni caso a interventi idonei a «promuovere un durevole progresso economico e sociale nelle zone interessate», vale a dire interventi che si collochino chiaramente nell'ambito degli obiettivi di cui all'art. 158 CE. Pertanto, il regolamento contestato non perseguirebbe finalità diverse o più ampie rispetto a quelle definite all'art. 158 CE. Il sesto 'considerando'

di tale regolamento, lungi dal rispecchiare il contenuto e le finalità di quest'ultimo, sarebbe una semplice dichiarazione di intenti del Consiglio intesa a motivare il ricorso all'art. 308 CE.

42. Il Parlamento osserva inoltre che l'art. 159, terzo comma, CE non precisa né i settori in cui possono essere intraprese azioni specifiche, né le forme che tali azioni possono assumere. Inoltre, nulla nel testo di tale articolo indicherebbe che dette azioni specifiche non possano assumere la forma di interventi ad hoc o mirati come quelli in discussione nel caso di specie, qualora ciò si riveli necessario.

43. Infine, il Parlamento fa valere che né l'art. 159 CE né il regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 25 giugno 2002, n. 1605, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità [17], ostano a che il finanziamento di un'azione specifica ai sensi del terzo comma di detto articolo venga assicurato attraverso un'organizzazione internazionale. Pur osservando che le disposizioni del menzionato regolamento finanziario non possono influire in alcun modo sulla scelta del fondamento normativo di un atto comunitario, esso rileva che varie disposizioni del detto regolamento prevedono espressamente la possibilità di un contributo da parte della Comunità a strumenti economici esterni e quella di un'esecuzione del bilancio attraverso organizzazioni internazionali.

44. Il Consiglio ritiene, al contrario, che il titolo XVII del Trattato CE non preveda i poteri di azione richiesti per l'attività del FII e quindi non possa fornire un fondamento normativo idoneo a giustificare la concessione a quest'ultimo di un contributo finanziario della Comunità.

45. Esso rileva, anzitutto, che la struttura e l'economia generale degli artt. 158 CE e 159 CE sono tali che la nozione di azioni specifiche dev'essere considerata parte integrante degli obiettivi menzionati all'art. 158 CE. Di conseguenza, secondo il Consiglio, l'adozione di un'azione specifica al di fuori dei Fondi strutturali costituisce lo strumento da utilizzare, al pari della parteci-

17 — GU L 248, pag. 1, come modificato dai regolamenti (CE, Euratom) del Consiglio 13 dicembre 2006, n. 1995 (GU L 390, pag. 1) e (CE) 17 dicembre 2007, n. 1525 (GU L 343, pag. 9) (in prosieguo: il «regolamento finanziario»).

pazione della Comunità attraverso tali Fondi, per rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità, allo scopo di promuovere lo sviluppo armonioso del suo insieme.

46. Il Consiglio osserva che l'incoraggiamento della presa di contatto, del dialogo e della riconciliazione tra i nazionalisti e gli unionisti sull'isola di Irlanda costituisce un elemento fondamentale del regolamento contestato. Si tratta, a suo parere, di un obiettivo che, con tutta evidenza, non può essere fatto rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 158 CE, che mira a promuovere uno sviluppo armonioso e, in particolare, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni della Comunità.

47. Nel contesto storico e politico che ha dato luogo all'iniziativa internazionale cui la Comunità contribuisce attraverso il regolamento contestato, l'assenza di conciliazione tra nazionalisti e unionisti nei territori interessati dal FII sarebbe considerata un ostacolo all'effettiva realizzazione di una politica di coesione economica e sociale. Il contributo alla rimozione di tale ostacolo dovrebbe essere considerato una condizione di efficacia della politica di coesione.

48. Il Consiglio rileva poi che, a differenza del FII, il programma PEACE è un'iniziativa comunitaria le cui misure vengono finanziate a titolo del FESR. Il fondamento normativo del programma PEACE non attribuirebbe a quest'ultimo le competenze necessarie per finanziarie tutte le azioni attualmente finanziate dal FII, nonostante il fatto che talune azioni suscettibili di essere finanziate con entrambi gli strumenti lo siano nella pratica. Questi due strumenti affrontano parallelamente due aspetti della problematica irlandese costituita, da un lato, dall'instabilità e dal conflitto e, dall'altro, dallo sviluppo economico e sociale, pur adottando due approcci diversi. Infatti, il FII mirerebbe alla riconciliazione per promuovere la coesione, mentre il programma PEACE mirerebbe alla coesione per promuovere la riconciliazione.

49. Il Consiglio e l'Irlanda sottolineano che il FII è un'organizzazione internazionale cui la Comunità si limita a partecipare finanziariamente attraverso il regolamento contestato, della quale essa non è membro e che è stata istituita a prescindere dalla sua volontà. Orbene, il titolo XVII del Trattato CE riguarderebbe mezzi di azione propri della Comunità e che vengono gestiti secondo le modalità del quadro normativo comunitario, compreso

il suo regolamento finanziario. Secondo il Consiglio, né il detto titolo, né il quadro normativo comunitario sono applicabili ad un organismo internazionale di cui la Comunità non è membro, anche ammettendo che, in un determinato momento, possa accadere che il FII si occupi prioritariamente di coesione economica anziché di riconciliazione.

50. Nell'ipotesi in cui la Corte decidesse di annullare il regolamento contestato, il Consiglio, al pari della Commissione, dell'Irlanda e del Regno Unito, chiedono, in subordine, in applicazione dell'art. 231, secondo comma, CE, che gli effetti di detto regolamento vengano mantenuti fino all'adozione di un nuovo regolamento, e che l'annullamento non pregiudichi la validità dei pagamenti effettuati né quella degli impegni assunti sulla base del regolamento contestato, per importanti motivi di certezza del diritto connessi sia ai progetti in corso che alle legittime aspettative dell'amministrazione del FII.

51. La Commissione sostiene altresì che l'art. 308 CE costituisce il fondamento giuridico appropriato per l'adozione delle misure contenute nel regolamento contestato.

52. Essa fa infatti valere che lo sviluppo economico e sociale, quale previsto dal trattato anglo-irlandese, per quanto importante, non è mai stato uno scopo di per sé. Esso è stato scelto, tra altri, quale strumento per assicurare una pace durevole e la stabilità in una regione afflitta da divisioni tra le principali tradizioni ivi rappresentate. In quest'ottica, l'accordo FII si fonderebbe anzitutto sull'esistenza di un'instabilità politica e il FII da esso creato avrebbe lo scopo di ridurre o di eliminare tale instabilità politica mediante, tra l'altro, strumenti economici e sociali. Sarebbe quindi errato trattare la parte economica e sociale come uno scopo in sé, dato che tale lettura equivarrebbe ad ignorare il contesto politico e giuridico in cui si colloca l'accordo FII.

53. Riassumendo, il regolamento contestato avrebbe lo scopo di fornire al FII un contributo finanziario che andrebbe utilizzato conformemente all'accordo FII, e tale accordo, al pari del trattato anglo-irlandese che l'ha ispirato, avrebbe quale unico oggetto la pace e la riconciliazione. La Commissione sostiene quindi che, da un lato, il legislatore comunitario ha giustamente constatato, al quindicesimo 'considerando' del regolamento contestato, che «[l]'obiettivo ultimo del [FII] e del presente regolamento è (…) incoraggiare la riconciliazione tra le comunità» e, dall'altro,

ha ritenuto che, trattandosi di una missione diretta a promuovere la pace e la stabilità politica, il Trattato CE non fornisse altro fondamento normativo se non l'art. 308 CE ai fini dell'adozione del regolamento contestato.

54. Inoltre, la Commissione ritiene che la natura generale della politica instaurata dall'art. 158 CE non sia conciliabile con un intervento specifico, limitato in partenza a una sola regione della Comunità e che non può essere generalizzato. L'espressione «azioni specifiche» di cui all'art. 159, terzo comma, CE non sarebbe affatto sinonimo di interventi ad hoc o mirati. Tale interpretazione della portata generale dell'art. 159, terzo comma, CE sarebbe conforme alla prassi legislativa in questo settore [18].

55. Peraltro, per quanto attiene all'eventuale sovrapposizione tra le attività del FII e quelle dei Fondi strutturali, la Commissione ne ammette l'esistenza. Essa si spiegherebbe con il fatto che la promozione della cooperazione transfrontaliera, in particolare mediante lo sviluppo economico e sociale delle regioni irlandesi maggiormente colpite dall'instabilità, è una delle vie privilegiate dal trattato anglo-irlandese per conseguire il suo unico obiettivo, vale a dire la pace e la riconciliazione. La Commissione osserva tuttavia che il FII ha il diritto di sostenere azioni che non potrebbero essere finanziate a titolo della politica comunitaria di coesione economica e sociale. Essa menziona, ad esempio, l'azione diretta a fare in modo che il FII condivida l'esperienza e le conoscenze acquisite in vent'anni con i soggetti che tentano di costruire la pace in altre regioni del mondo, nonché un programma destinato a facilitare i contatti tra comunità locali, la polizia e i District Policing Partnerships [19]. La Commissione sostiene, infine, che la differenza tra i possibili settori di intervento dei Fondi strutturali e quelli del FII trova espressione nell'art. 2, secondo comma, del regolamento contestato. Infatti, l'affermazione secondo cui, nell'assegnazione del contributo finanziario della Comunità, il FII integra le attività finanziate dai Fondi strutturali, significherebbe che si tratta di finanziare attività diverse, ancorché complementari.

56. Il Regno Unito sostiene che gli artt. 158 CE e 159 CE sono intesi a rimediare agli squilibri economici e sociali tra le regioni della Comunità, e non a favorire la pace e la

18 — A sostegno del suo argomento, la Commissione menziona tre regolamenti adottati sul fondamento di tale disposizione, che, a suo parere, hanno tutti natura orizzontale. Si tratta dei regolamenti (CE) del Consiglio 11 novembre 2002, n. 2012, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (GU L 311, pag. 3), (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 5 luglio 2006, n. 1082, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) (GU L 210, pag. 19), e (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 2006, n. 1927, che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (GU L 406, pag. 1). Rilevo che il regolamento n. 2012/2002 è stato adottato sulla base di un duplice fondamento normativo, vale a dire gli artt. 159, terzo comma, CE e 308 CE.

19 — Si tratta di partenariati locali in materia di mantenimento dell'ordine.

riconciliazione tra comunità diverse di una regione. Orbene, i programmi finanziati del FII nell'ambito della sua strategia «Sharing this Space» evidenzierebbero chiaramente l'obiettivo della comprensione reciproca e della riconciliazione tra le comunità. Inoltre, il Regno Unito, pur senza contestare che il FII e il programma PEACE siano complementari sotto taluni aspetti, che essi aiutino spesso le stesse categorie di persone e che taluni progetti siano finanziati sia dal FII che dal programma PEACE, ritiene tuttavia che queste due iniziative perseguano obiettivi diversi.

V — Valutazione

57. L'Irlanda rileva che, a suo parere, il FII, del quale essa sottolinea il carattere specifico ed unico, ha quale obiettivo principale il consolidamento della pace e la riconciliazione tra le comunità. Quand'anche si potesse ritenere che il FII si interessi anche dello sviluppo economico e sociale, tale interesse rivestirebbe carattere strumentale. Infatti, lo sviluppo economico e sociale non costituirebbe, nel quadro del FII, uno scopo in sé, bensì un fattore di riconciliazione e di progresso politico. In quest'ottica, l'Irlanda ritiene evidente che il FII non possa essere definito come un meccanismo di rafforzamento della coesione economica e sociale. I quattro settori fondamentali della strategia del FII per il periodo 2006-2010 ne illustrerebbero la funzione principale di meccanismo diretto a conseguire una riconciliazione tra i nazionalisti e gli unionisti. Infine, l'Irlanda ritiene che gli artt. 158 CE e 159 CE riguardino principalmente lo sviluppo economico e non le questioni connesse alla riconciliazione, al dialogo politico e al consolidamento della pace.

58. Si deve anzitutto ricordare che l'avvalersi dell'art. 308 CE come fondamento normativo di un atto è ammesso solo quando nessun'altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso [20]. Infatti, l'art. 308 CE ha lo scopo di supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato CE, quando poteri di tale genere dovessero apparire nondimeno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato [21].

20 — V. giurisprudenza citata alla nota 16.

21 — Sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-635, punto 211 e giurisprudenza ivi citata).

59. Inoltre, risulta da una costante giurisprudenza che la scelta del fondamento giuridico di un atto comunitario dev'essere fondata su circostanze obiettive, che possono essere oggetto di controllo in sede giurisdizionale, tra le quali figurano lo scopo e il contenuto dell'atto, e non sul fondamento giuridico scelto per l'adozione di altri atti comunitari aventi, eventualmente, caratteristiche analoghe [22]. Preciso altresì che, secondo la Corte, sono irrilevanti per la scelta del fondamento normativo di un atto l'auspicio di un'istituzione di partecipare più intensamente all'adozione di un determinato atto, il lavoro effettuato per altro motivo nel settore di azione in cui rientra l'atto o il contesto dell'adozione dell'atto [23].

60. Alla luce di tale giurisprudenza, si deve quindi esaminare se, come sostiene il Parlamento, il regolamento contestato dovesse essere adottato sul fondamento dell'art. 159, terzo comma, CE. In questa prospettiva, e prima di esaminare lo scopo e il contenuto di detto regolamento, formulerò alcune osservazioni preliminari in ordine alla politica comunitaria di coesione economica e sociale.

22 — Sentenza 6 novembre 2008, causa C-155/07, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-8103, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

23 — Sentenza 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-2257, punto 44).

A — *Osservazioni preliminari in ordine alla politica comunitaria di coesione economica e sociale*

61. La coesione economica e sociale trova attualmente molteplici espressioni nei Trattati UE e CE. Il suo rafforzamento costituisce un obiettivo sia per l'Unione (art. 2 UE) che per la Comunità (art. 2 CE). Ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. k), CE, l'azione della Comunità comporta il rafforzamento della coesione economica e sociale. Il titolo XVII del Trattato CE, costituito dagli artt. 158 CE-162-CE, conferisce alla Comunità la competenza a condurre una politica comunitaria di coesione economica e sociale, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità.

62. Il riconoscimento e lo sviluppo di tale politica sono avvenuti progressivamente. Detta politica si è tradotta in un certo numero di iniziative comunitarie dirette a realizzare una politica regionale. A tal riguardo, il vero punto di svolta è stato l'allargamento della Comunità al Regno di Danimarca, all'Irlanda e al Regno Unito.

All'epoca, infatti, questi due ultimi Stati richiedevano azioni regionali, l'Irlanda per quasi tutte le sue regioni e il Regno Unito per le regioni svantaggiate della Scozia e dell'Irlanda del Nord [24].

63. In assenza di disposizioni nel Trattato CEE, firmato il 25 marzo 1957, che conferissero al legislatore comunitario i poteri d'azione necessari per realizzare una politica regionale, quest'ultimo ha dovuto ricorrere in particolare all'art. 235 del Trattato CE (divenuto art. 308 CE) per sviluppare la propria azione in ambito regionale, segnatamente per istituire il FESR [25].

64. La politica regionale è assurta al rango di politica comunitaria sancita nel diritto originario con l'Atto unico europeo del 1986. Quest'ultimo ha infatti introdotto nel Trattato CEE un titolo V, «Coesione economica e sociale», che definisce gli obiettivi e indica gli strumenti per realizzare tale politica.

65. A partire dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, il 1° luglio 1987, il legislatore comunitario non ha quindi più dovuto fare ricorso all'art. 235 del Trattato CE in quanto clausola generale di autorizzazione per svolgere la propria azione nell'ambito della politica di coesione economica e sociale.

66. Tale disposizione del Trattato CE conserverà tuttavia la propria importanza in quanto strumento per il rafforzamento dei poteri di cui la Comunità dispone laddove debba fare fronte a situazioni non previste dal Trattato CE [26]. Qualora i poteri conferiti alla Comunità non siano sufficienti, il legislatore comunitario dovrà quindi avvalersi dell'art. 308 CE quale fondamento unico o quale fondamento complementare agli altri pertinenti articoli del Trattato CE.

24 — V. Blumann, C., «Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale», *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale,* Bruylant, Bruxelles, 2003, pag. 5, in particolare pag. 10.

25 — Regolamento (CEE) del Consiglio 18 marzo 1975, n. 724, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 73, pag. 1).

26 — V. Flaesch Mougin, C., «Commentaire de l'article 235», *Traité instituant la CEE: commentaire article par article,* sotto la direzione di V. Constantinesco, J.-P. Jacqué, R. Kovar e D. Simon, Économica, Parigi, 1992.

67. Il regolamento n. 2012/2002 costituisce un esempio di tale prassi. Ai sensi dell'art. 1, letto congiuntamente al primo 'considerando' del medesimo regolamento, quest'ultimo ha lo scopo di istituire un Fondo di solidarietà, il cui obiettivo è permettere alla Comunità di affrontare situazioni d'emergenza in maniera rapida, efficace e flessibile, principalmente in caso di catastrofi naturali. Detto regolamento è stato adottato su un duplice fondamento normativo, ossia gli artt. 159, terzo comma, CE e 308 CE. L'utilizzo complementare dell'art. 308 CE viene così giustificato al terzo 'considerando' del regolamento n. 2012/2002: «[l]a solidarietà europea dovrebbe manifestarsi anche nei confronti degli Stati con cui sono in corso i negoziati di adesione all'Unione europea. L'applicazione del presente regolamento a tali Stati necessita di far ricorso all'articolo 308 [CE]». Il legislatore comunitario ha quindi ritenuto di non disporre in forza dell'art. 159, terzo comma, CE dei poteri sufficienti per estendere tale parte della politica di coesione economica e sociale a paesi che non hanno ancora aderito all'Unione [27].

68. La questione principale sollevata dalla presente causa riguarda a sua volta la portata dei poteri di cui dispone il legislatore in forza dell'art. 159, terzo comma, CE, ma in questo caso nel contesto particolare dei contributi finanziari della Comunità erogati ad un'organizzazione internazionale costituita da due Stati membri, i cui beneficiari sono esclusivamente regioni della Comunità, principalmente l'Irlanda del Nord, e per motivi che, secondo il Consiglio e le altre parti intervenienti, vanno al di là degli obiettivi perseguiti dal titolo XVII del Trattato CE. Si deve ritenere che, tenuto conto dell'assenza o dell'insufficienza dei poteri attribuiti alla Comunità dall'art. 159, terzo comma, CE per condurre tale azione, il legislatore comunitario fosse obbligato a ricorrere all'art. 308 CE in quanto fondamento normativo del regolamento contestato?

69. Per risolvere tale questione occorre anzitutto esaminare lo scopo e il contenuto di detto regolamento e, in un secondo tempo, verificare se l'azione della Comunità da esso prevista rientri o meno nell'ambito di applicazione dell'art. 159, terzo comma, CE.

B — *Esame dello scopo e del contenuto del regolamento contestato*

70. Ricordo anzitutto che l'art. 10, lett. a), del trattato anglo-irlandese recita: «[i] due governi collaborano per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone situate in entrambe le parti dell'Irlanda che hanno maggiormente sofferto in conseguenza

27 — V. anche, in tal senso, il regolamento n. 1082/2006, fondato esclusivamente sull'art. 159, terzo comma, CE e il cui sedicesimo 'considerando' enuncia che «[tale disposizione] non consente di far rientrare entità di paesi terzi nella legislazione basata su [di essa]».

dell'instabilità degli ultimi anni ed esaminano la possibilità di ottenere appoggi internazionali a tale fine». Il FII è stato successivamente creato per contribuire alle azioni previste in tale disposizione. L'art. 2 dell'accordo FII dispone infatti che «[i]l [FII] ha lo scopo di promuovere il progresso economico e sociale e di incoraggiare i contatti, il dialogo e la riconciliazione tra nazionalisti e unionisti in tutta l'Irlanda».

71. Nel 1998, l'Irlanda e il governo del Regno Unito hanno invitato la Comunità a contribuire al FII. Così, dal 1989, la Comunità sostiene finanziariamente i progetti del FII. In uno dei regolamenti che hanno preceduto il regolamento contestato, vale a dire il regolamento (CE) n. 2687/94 [28], il legislatore comunitario enunciava che «i programmi del [FII] favoriscono la cooperazione tra le due collettività da entrambe le parti della frontiera, promuovendo così il dialogo e la riconciliazione tra repubblicani e unionisti» [29] e che il FII «costituisce un esempio di riuscita collaborazione anglo-irlandese per la promozione dei progressi economici e sociali e la riconciliazione tra le due collettività e da entrambe le parti della frontiera» [30].

72. Anche il regolamento contestato evidenzia tali obiettivi, dato che i contributi comunitari sono destinati a promuovere il progresso economico e sociale nelle zone interessate e, in definitiva, la riconciliazione tra le comunità divise.

73. Risulta infatti espressamente dall'art. 2, secondo e terzo comma, di detto regolamento che il contributo comunitario erogato al FII, che è destinato in via prioritaria «ai progetti riguardanti ambedue le comunità o le zone da entrambe le parti della frontiera», dev'essere «impiegato in modo da promuovere un durevole progresso economico e sociale nelle zone interessate». L'erogazione rateale del contributo annuo della Comunità, quale prevista dall'art. 7, n. 1, del regolamento contestato, garantisce che tale contributo venga effettivamente utilizzato a tale scopo.

28 — Regolamento del Consiglio 31 ottobre 1994, riguardante i contributi finanziari comunitari al Fondo internazionale per l'Irlanda (GU L 286, pag. 5).

29 — Ottavo 'considerando'.

30 — Undicesimo 'considerando'.

74. Risulta inoltre dal sesto 'considerando' del regolamento contestato che quest'ultimo ha quale «obiettivo principale (…) il sostegno della pace e della riconciliazione». Il quindicesimo 'considerando' di detto regolamento enuncia a sua volta tale finalità, attribuendole carattere di obiettivo ultimo. Dopo avere elencato i quattro settori sui quali è incentrata la strategia denominata «Sharing this Space», che ha avviato la fase finale delle attività del FII per il periodo 2006-2010, il legislatore comunitario precisa infatti in tale 'considerando' che l'«obiettivo ultimo del [FII] e del presente regolamento è (…) quello di incoraggiare la riconciliazione tra le comunità».

75. L'azione comunitaria prevista dal regolamento contestato è dunque intesa a risolvere i problemi economici e sociali dell'Irlanda del Nord e delle contee di frontiera dell'Irlanda nel quadro di un processo di pace e di riconciliazione.

76. In altre parole, tale azione è destinata, al pari del programma PEACE, a consolidare dal punto di vista economico e sociale il processo di pace. Se la riconciliazione, e quindi il consolidamento della pace, costituiscono l'obiettivo ultimo, si potrebbe dire ideale, la finalità più concreta e immediata del regolamento contestato è contribuire allo sviluppo economico e sociale della regione interessata.

77. Questi due obiettivi perseguiti dalla Comunità costituiscono, al contempo, un esempio dell'originalità e della ratio di un meccanismo comunitario che, come indicano in sostanza il secondo e l'ottavo comma del preambolo al Trattato CE, mira a tutelare la pace favorendo il progresso economico e sociale nelle varie regioni della Comunità.

78. Occorre quindi stabilire se, essendo diretto a favorire il progresso economico e sociale nelle zone interessate e, in definitiva, la riconciliazione tra comunità divise, il regolamento contestato rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 159, terzo comma, CE.

C — *Il regolamento contestato rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 159, terzo comma, CE?*

79. Ricordo anzitutto che l'art. 159, terzo comma, CE costituisce il fondamento normativo delle azioni specifiche che si rivelino necessarie al di fuori dei Fondi strutturali per rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità.

80. Lo scopo perseguito dalla politica comunitaria di coesione economica e sociale è, secondo l'art. 158, primo comma, CE, quello di «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità». Tale politica mira, in particolare, a termini dell'art. 158, secondo comma, CE, «a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali».

81. La definizione generica di tale missione conferisce una certa flessibilità e adattabilità agli scopi perseguiti dal legislatore comunitario attraverso lo sviluppo di azioni comuni. I settori di azione prioritari sono quindi in continua evoluzione, in funzione delle esigenze economiche e sociali che si manifestano nei vari Stati membri.

82. Il carattere proteiforme della coesione economica e sociale e la genericità delle missioni affidate a tale politica rendono la stessa difficilmente definibile [31]. La coesione economica e sociale appare infatti come un insieme dai contorni poco precisi, al punto che risulta difficile delimitare l'ambito di tale politica [32]. La giurisprudenza della Corte non fornisce elementi decisivi in proposito [33].

31 — V. Petit, Y., «La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?», *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale,* op. cit., pag. 139, in particolare pag. 142.

32 — V. Blumann, op. cit., pag. 13. Secondo tale autore, «[l]a coesione racchiude formalmente l'economico e il sociale. Ma essa va ancora più in là, poiché tocca anche la dimensione culturale, intellettuale, societale e altro (...). La coesione costituisce un aspetto fondamentale del progetto europeo, mira a rafforzare l'omogeneità, l'unità dell'Unione europea. Al pari dei diritti fondamentali o della cittadinanza, essa rientra tra i principi costituzionali di base ed esprime al massimo livello la solidarietà che deve regnare al suo interno» (traduzione libera).

33 — Nella sentenza 23 novembre 1999, causa C-149/96, Portogallo/Consiglio (Racc. pag. I-8395), la Corte ha interpretato la coesione economica e sociale come segue: «[o]ccorre rilevare che, se è vero che dagli artt. 2 e 3 del Trattato [divenuti, in seguito a modifica, rispettivamente artt. 2 CE e 3 CE] e dagli artt. da 130 A a 130 E dello stesso Trattato [divenuti, in seguito a modifica, rispettivamente artt. da 158 CE a 162 CE] risulta che il rafforzamento della coesione economica e sociale è uno degli obiettivi della Comunità e, di conseguenza, costituisce un elemento importante, in particolare per l'interpretazione del diritto comunitario nel campo economico e sociale, le disposizioni controverse presentano un carattere programmatico, di modo che la realizzazione dell'obiettivo della coesione economica e sociale deve essere il risultato delle politiche e delle azioni della Comunità nonché degli Stati membri» (punto 86).

83. Tuttavia, in questa sede non occorre procedere all'elencazione dei settori di azione rientranti nella politica comunitaria di coesione economica e sociale. Si deve unicamente stabilire se un'azione comunitaria diretta a favorire il progresso economico e sociale delle zone interessate e, in definitiva, la pace e la riconciliazione tra comunità divise sia parte integrante della politica comunitaria di coesione economica e sociale.

84. A mio parere, la soluzione dovrebbe essere affermativa, per vari motivi.

85. Anzitutto, la politica di coesione si definisce come un meccanismo di riequilibrio e di ridistribuzione tra gli Stati membri [34]. Essa è inoltre espressione di una solidarietà tra questi ultimi e i tra loro popoli. Essendo inteso, ai sensi dell'art. 2, terzo comma, del regolamento contestato, a promuovere un durevole progresso economico e sociale nelle zone interessate, il contributo finanziario della Comunità al FII, a mio parere, rientra a pieno titolo in una politica di ridistribuzione diretta a correggere gli squilibri economici e sociali in una regione della Comunità, eliminando le conseguenze del conflitto e della violenza.

86. Inoltre, poiché il contributo deve, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, del medesimo regolamento, essere destinato in via prioritaria ai progetti riguardanti ambedue le comunità o le zone da entrambe le parti della frontiera, esso favorisce la cooperazione transfrontaliera, che costituisce uno degli obiettivi principali della politica comunitaria di coesione economica e sociale [35].

87. Per di più, le misure dirette a promuovere la tolleranza e la riconciliazione tra gruppi di popolazione divisi hanno lo scopo di rafforzare la coesione tra le comunità, il che costituisce, a mio parere, uno degli aspetti della nozione di coesione sociale. Incoraggiando gli attori economici e sociali, attraverso progetti concreti riguardanti ambedue le comunità o le zone da entrambe le parti

34 — V. Blumann, op. cit., pag. 18.

35 — Come testimonia l'art. 3, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1083/2006. V. anche lo strumento di promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale costituito dall'iniziativa comunitaria Interreg [comunicazione della Commissione 28 aprile 2000, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario — Interreg III (GU C 143, pag. 6)]. Rilevo peraltro che la Comunità è parimenti intervenuta attraverso il programma Irlanda del Nord-Irlanda nel quadro dell'iniziativa Interreg II A (v. comunicazione della Commissione 28 aprile 2000, cit., pag. 28).

della frontiera, a superare le perduranti barriere culturali e sociali, l'intervento della Comunità contribuisce alla costruzione di una società pacifica e stabile e quindi al rafforzamento della coesione sociale nelle zone interessate.

88. Peraltro, si deve evidenziare lo stretto collegamento esistente tra, da un lato, il progresso economico e sociale, e, dall'altro, il consolidamento della pace e la riconciliazione. Nel suo parere 23 ottobre 2008 sul ruolo dell'Unione europea nel processo di pace nell'Irlanda del Nord [36], il Comitato economico e sociale europeo ha definito con chiarezza la natura di tale collegamento nel modo seguente: «[l]a stabilità e la prosperità si rafforzano a vicenda [e] l'UE ha contribuito, con i suoi programmi di finanziamento, a risolvere le situazioni sociali ed economiche che erano derivate dal conflitto, ma contribuivano anche ad alimentarlo» [37]. Con il suo intervento, la Comunità ha agito sia sulle cicatrici economiche e sociali lasciate dal conflitto sia sugli ostacoli al consolidamento della pace esistenti. Riconciliazione e sviluppo economico e sociale risultano quindi indissociabili e devono essere considerati congiuntamente nel quadro della politica comunitaria di coesione economica e sociale. Per di più, la coesione, in quanto proprietà di un insieme in cui tutte le parti sono intimamente unite [38], non può esistere senza riconciliazione.

89. Riassumendo, la circostanza che l'azione comunitaria prevista dal regolamento contestato rientri nell'ambito di un processo di pace e pertanto miri, in definitiva, a riconciliare gruppi di popolazione divisi non è, a mio avviso, tale da escludere detta azione dall'ambito di applicazione del titolo XVII del Trattato CE. Ritengo che si adotterebbe una visione troppo restrittiva della politica comunitaria di coesione economica e sociale qualora si escludessero dal suo ambito di applicazione misure espressamente dirette ad apportare miglioramenti economici e sociali durevoli in una regione della Comunità, per il solo motivo che tali misure rientrano in un processo di pace e contribuiranno potenzialmente a riconciliare gruppi di popolazione divisi.

90. La nozione di coesione economica e sociale mi sembra sufficientemente ampia da ricomprendere questo tipo di azione. Inoltre, il carattere generale della missione affidata alla Comunità attraverso la sua politica di coesione economica e sociale consente, secondo me, di far rientrare un'azione come quella prevista dal regolamento contestato nell'ambito del titolo XVII del Trattato CE. Lo sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità esige, infatti, che le zone in cui esistono

36 — Documento SC/029 — CESE 1686/2008.
37 — Punto 6.8.5 del parere.
38 — V. *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

tensioni comunitarie, con conseguenti effetti negativi sullo sviluppo economico e sociale, siano oggetto di un intervento della Comunità nel quadro della sua politica volta a rafforzare la propria coesione economica e sociale.

91. Infine, l'espressione impiegata all'art. 159, terzo comma, CE, ossia «azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi [strutturali]», mi sembra sufficientemente ampia da includere misure come quelle previste dal regolamento contestato. Contrariamente a quanto sostengono la Commissione e il Consiglio, né il fatto che si tratti di contributi destinati a una zona particolare della Comunità, né la circostanza che tali contributi vengano erogati ad un'organizzazione internazionale sono sufficienti, a mio parere, per escluderli dall'ambito di applicazione dell'art. 159, terzo comma, CE.

92. Sul primo punto, rilevo che nulla nel testo di tale articolo consente di escludere la realizzazione di un'azione specifica a favore di una o più regioni della Comunità. Peraltro, se si interpreta la politica comunitaria di coesione economica e sociale nel senso che costituisce un meccanismo di riequilibrio destinato a incoraggiare le convergenze tra le regioni della Comunità, è perfettamente logico che essa imperni la sua azione proprio sulle regioni che manifestano determinati squilibri economici e sociali.

93. Sul secondo punto, si deve ricordare che il FII è uno strumento finanziario creato da due Stati membri e al quale la Comunità, al pari di altri paesi terzi, ha deciso di contribuire. La Comunità non partecipa alle spese di gestione generale di tale organizzazione internazionale. Dette spese, unitamente ai costi di funzionamento e al segretariato, vengono assunte dall'Irlanda e dal governo del Regno Unito [39]. Pertanto, il contributo finanziario che la Comunità versa annualmente al FII è unicamente dedicato, conformemente al disposto dell'art. 2, terzo comma, del regolamento contestato, a progetti che assicurino miglioramenti economici e sociali durevoli nelle zone interessate. Il FII costituisce quindi, dal punto di vista della Comunità, un intermediario complementare attraverso il quale essa svolge la propria azione a favore della coesione economica e sociale. Anche se l'azione della Comunità si esplica attraverso il FII, l'erogazione di un contributo finanziario annuo a tale organizzazione internazionale, alle condizioni previste dal detto regolamento, costituisce anzitutto uno strumento con il quale la Comunità può realizzare la propria politica di coesione economica e sociale nell'Irlanda del Nord e nelle contee di frontiera dell'Irlanda.

39 — V. comunicazione della Commissione 12 ottobre 2006, cit., punto 2.1.3, quarto paragrafo.

94. Al termine di quest'analisi ritengo che le misure previste dal regolamento contestato rientrino effettivamente nell'ambito della politica comunitaria di coesione economica e sociale. L'esame dello scopo e del contenuto di detto regolamento, nonché quello del campo di applicazione dell'art. 159, terzo comma, CE, non consentono quindi di accogliere l'affermazione enunciata al sesto 'considerando' del medesimo regolamento, secondo cui, in sostanza, quest'ultimo travalicherebbe l'ambito della politica di coesione economica e sociale. La Comunità disponeva, in forza dell'art. 159, terzo comma, CE, dei poteri di azione necessari per adottare le misure contenute nel regolamento contestato. Ritengo quindi che quest'ultimo, essendo stato adottato sul fondamento dell'art. 308 CE, debba essere annullato.

95. Infine, si deve precisare che, sebbene le parti abbiano dedicato una parte significativa delle loro memorie, in difesa delle rispettive tesi, ai punti comuni o alle divergenze tra il FII e il programma PEACE, il confronto fra questi strumenti non è decisivo per quanto riguarda la scelta del fondamento normativo del regolamento contestato [40]. Mi limiterò quindi a formulare su tale argomento le osservazioni che seguono.

96. Secondo il Consiglio, esisterebbe una differenza fondamentale tra l'obiettivo perseguito dal FII e quello perseguito dal programma PEACE. Infatti, il FII mirerebbe alla riconciliazione per favorire la coesione, mentre il programma PEACE mirerebbe alla coesione per facilitare la riconciliazione. Tale distinzione, a mio avviso, è artificiosa, dato che dalla lettura delle varie relazioni dedicate a queste due iniziative emerge lo stretto collegamento esistente, in entrambi i casi, tra la ricerca del progresso economico e sociale e il consolidamento della pace. Sarebbe inoltre sorprendente che, vista la sua denominazione, il programma PEACE non mirasse, al pari del regolamento contestato, a incoraggiare la riconciliazione tra gruppi di popolazione divisi.

97. Come peraltro ha ammesso la Commissione nella menzionata comunicazione del 12 ottobre 2006, «[l]'obiettivo strategico del programma PEACE, consistente nel *consolidare i progressi verso una società pacifica e stabile e promuovere la riconciliazione*, è uno dei principali obiettivi del FII» [41]. Del resto, quando si pone l'accento sulla complementarietà tra le due iniziative, lo si fa semmai per evidenziarne i punti comuni e le convergenze [42].

40 — V. la giurisprudenza citata al paragrafo 59 delle presenti conclusioni.

41 — Punto 4.1, primo paragrafo.

42 — Punto 4.1, quarto paragrafo («[p]er quanto riguarda i beneficiari, il FII presta la sua assistenza sostanzialmente alle stesse categorie di persone cui si rivolge il programma PEACE II»). V. anche punto 6, quinto paragrafo («[l]e priorità fissate dal FII e dai programmi CE sono complementari, e occorre sfruttare queste possibilità di sinergie»). Si può inoltre menzionare la risoluzione del Parlamento europeo 20 maggio 2008 sulla valutazione del programma PEACE e strategie per il futuro, [P6_TA(2008)0205], il cui 'considerando' P così recita:
«considerando che molteplici azioni nell'ambito dei sottoprogrammi di PEACE, dei programmi del FII e dell'iniziativa Interreg si sono rivelate molto simili e in taluni settori presentano un certo grado di duplicazione delle attività».

98. Ritengo quindi che sarebbe più coerente che due iniziative comunitarie dirette a conseguire obiettivi analoghi rientrassero nella stessa politica comunitaria, nella specie la politica di coesione economica e sociale di cui al titolo XVII del Trattato CE [43].

VI — Sulla domanda di mantenimento degli effetti del regolamento contestato

99. Nell'ipotesi in cui la Corte decidesse, come le suggerisco, di annullare il regolamento contestato, il Consiglio, al pari della Commissione, dell'Irlanda e del Regno Unito, chiedono in subordine, in applicazione dell'art. 231, secondo comma, CE, che gli effetti di tale regolamento vengano mantenuti fino all'adozione di un nuovo regolamento e che l'annullamento non pregiudichi la validità dei pagamenti effettuati né quella degli impegni assunti sulla base di detto regolamento, per importanti motivi di certezza del diritto connessi sia ai progetti in corso che alle legittime aspettative dell'amministrazione del FII.

100. Suggerisco alla Corte di accogliere tale richiesta di mantenimento degli effetti del regolamento contestato.

101. Ai sensi dell'art. 231, secondo comma, CE, la Corte, ove lo reputi necessario, può precisare gli effetti del regolamento annullato che devono essere considerati definitivi. Orbene, l'annullamento del regolamento contestato senza mantenimento dei suoi effetti potrebbe avere ripercussioni negative sulle attività del FII e potrebbe comportare incertezze pregiudizievoli per le operazioni già finanziate dal FII o che siano sul punto di esserlo. Pertanto, a mio parere, sussistono importanti motivi di certezza del diritto che giustificano l'esercizio da parte della Corte dei poteri conferitile dall'art. 231, secondo comma, CE [44]. Ritengo quindi che essa dovrebbe mantenere gli effetti del regolamento contestato fino all'entrata in vigore di un nuovo regolamento adottato sul fondamento normativo adeguato.

43 — Altri indizi, che non possono tuttavia essere determinanti per la scelta del fondamento normativo, confermano invece la mia convinzione che le misure contenute nel regolamento contestato rientrino effettivamente nella politica comunitaria di coesione economica e sociale. Rilevo infatti che la Commissione è rappresentata nel consiglio di amministrazione del FII dal direttore generale della politica regionale. Peraltro, i servizi della Comunità europea incaricati di procedere alle verifiche e ai controlli in loco del FII sono, oltre a quelli della Corte dei conti delle Comunità europee, quelli della direzione generale «REGIO».

44 — Per un'applicazione recente di tale disposizione, v. sentenza 6 novembre 2008, Parlamento/Consiglio, cit. (punti 86-89).

VII — Conclusione

102. Alle luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di decidere come segue:

«1) Il regolamento del Consiglio 21 dicembre 2006, n. 1968, relativo ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010), è annullato.

2) Gli effetti del regolamento n. 1968/2006 sono mantenuti fino all'entrata in vigore di un nuovo regolamento adottato sul fondamento normativo adeguato.

3) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.

4) La Commissione delle Comunità europee, l'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese».