# RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 377/87 *

## I — Antefatti e procedimento

1. *Contesto giuridico*

a) Il calendario del bilancio

Gli artt. 203 del trattato CEE e 177 del trattato CEEA [1] dispongono che l'esercizio finanziario ha inizio il 1° gennaio e si chiude il 31 dicembre e che la procedura di bilancio si svolge secondo il calendario e le fasi seguenti.

Prima fase

1° luglio — 1° settembre: ciascuna istituzione della Comunità elabora, anteriormente al 1° luglio, uno stato di previsione delle proprie spese. La Commissione raggruppa tali stati di previsione in un progetto preliminare di bilancio, che comprende una previsione delle entrate ed una previsione delle spese (art. 203, n. 2, 1° e 2° comma). La Commissione deve sottoporre al Consiglio il progetto preliminare di bilancio non oltre il 1° settembre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio (art. 203, n. 3, 1° comma).

Seconda fase

1° settembre — 5 ottobre: il Consiglio esamina il progetto preliminare di bilancio. Con deliberazione a maggioranza qualificata, il Consiglio stabilisce il progetto di bilancio e lo trasmette al Parlamento europeo (art. 203, n. 3, 2° e 3° comma). Il progetto di bilancio deve essere sottoposto al Parlamento europeo non oltre il 5 ottobre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio (art. 203, n. 4, 1° comma).

Terza fase:

5 ottobre — 19 novembre: il Parlamento esamina il progetto di bilancio ed entro un termine di quarantacinque giorni può proporre modificazioni al Consiglio (art. 203, n. 4, 2° e 3° comma). Se, entro il termine di quarantacinque giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio, il Parlamento europeo non ha emendato ovvero non ha proposto modificazioni, il bilancio si considera definitivamente adottato (art. 203, n. 4, 3° comma).

Quarta fase

20 novembre — 4 dicembre: qualora il Parlamento europeo abbia adottato emendamenti o proposto modificazioni, il Consiglio dispone di un termine di quindici giorni dalla comunicazione del Parlamento del progetto di bilancio emendato o corredato di proposte di modificazione per esaminare dette proposte o emendamenti del Parlamento. Qualora, entro detto termine, il Consiglio non abbia modificato alcun emendamento adottato dal Parlamento e le proposte di modificazione da esso presentate siano state accettate, il bilancio si considera definitivamente adottato (art. 203, n. 5, 3° comma).

Qualora il Consiglio abbia modificato uno o più emendamenti adottati dal Parlamento, o le proposte di modificazione da esso presentate siano state rigettate o modificate, il pro-

* Lingua processuale: il francese.

1 — Per ragioni di semplificazione, in prosieguo ci si riferirà al solo trattato CEE.

getto di bilancio modificato è trasmesso nuovamente al Parlamento (art. 203, n. 5, 4° comma).

Quinta fase

5-19 dicembre: entro un termine di quindici giorni, il Parlamento può fissare le spese non obbligatorie e adottare il bilancio. Qualora entro tale termine il Parlamento non si sia pronunciato, il bilancio si considera definitivamente adottato (art. 203, n. 6).

I vincoli temporali imposti dal calendario di cui all'art. 203 per lo svolgimento della procedura di bilancio hanno condotto la Commissione a proporre, ed il Consiglio ed il Parlamento ad accettare, nel 1976, un « calendario pragmatico ». Detto calendario è il frutto di un accordo fra le tre istituzioni grazie al quale, nel rispetto delle date contemplate dall'art. 203 del trattato, esse hanno fissato un calendario che consente di disporre di un termine più lungo per l'esame in prima lettura del Parlamento, di raddoppiare i termini per ciascuna delle due seconde letture e di neutralizzare il mese di agosto, tradizionale mese di vacanza.

b) Altre norme del trattato

L'art. 199 del trattato dispone:

« Tutte le entrate e le spese della Comunità, ivi comprese quelle relative al Fondo sociale europeo, devono costituire oggetto di previsioni per ciascuno esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio.

Nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio ».

Per quel che concerne le entrate di bilancio, l'art. 200, n. 1, del trattato precisa che queste entrate « comprendono, a prescindere da altre entrate, i contributi finanziari degli Stati membri » e fissa il criterio di ripartizione dei contributi. Il medesimo articolo stabilisce, al n. 3, che « i criteri di ripartizione possono essere modificati dal Consiglio, che delibera all'unanimità ».

L'art. 201 del trattato recita:

« La Commissione studierà a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'art. 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima.

A tal fine, la Commissione presenterà proposte al Consiglio.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità, dopo aver consultato il Parlamento europeo in merito a tali proposte, potrà stabilire le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali ».

c) Le risorse proprie

In attuazione dell'art. 201 del trattato, il Consiglio ha istituito un sistema comunitario di risorse proprie con decisione 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità (GU L 94, pag. 19), in prosieguo: la « decisione 1970 ». Essa prevedeva, in particolare, tre categorie di risorse proprie: i prelievi e contributi previsti nell'ambito della politica agricola comune; i dazi della tariffa doganale comune

e gli altri diritti percepiti sugli scambi con i paesi membri; le risorse provenienti dall'imposta sul valore aggiunto ed ottenute mediante applicazione di un tasso, che non può superare l'1%, ad una base imponibile determinata in modo uniforme per gli Stati membri, secondo norme comunitarie.

La decisione 1970 è stata sostituita, con decorrenza 1° gennaio 1986, dalla decisione del Consiglio 7 maggio 1985, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 128, pag. 15), in prosieguo: la « decisione 1985 ». In particolare, essa dispone che i tassi applicabili alla base imponibile dell'imposta sul valore aggiunto sono fissati nell'ambito della procedura di bilancio tenendo conto di tutte le altre entrate, e che essi non possono essere superiori all'1,4%.

Nella comunicazione « Portare l'Atto unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa » (COM(87) 100 def.) e nella relazione al Consiglio e al Parlamento sul finanziamento del bilancio della Comunità (COM(87) 101 def.), rispettivamente del 15 e del 28 febbraio 1987, la Commissione ha presentato un certo numero di idee e suggerimenti per la riforma del sistema di finanziamento della Comunità e per un aumento delle risorse proprie. Il 4 agosto 1987 la Commissione ha sottoposto al Consiglio una « Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità » [COM(87) 420 def., GU C 241, pag. 3]. Questa prevedeva l'istituzione di una risorsa propria complementare basata sulla differenza fra il totale del prodotto nazionale lordo (PNL) e il totale delle basi imponibili uniformi dell'imposta sul valore aggiunto degli Stati membri.

Le proposte della Commissione sono state in gran parte accolte dal Consiglio, nel vertice di Bruxelles dell'11 e 12 febbraio 1988.

2. *Antefatti della controversia*

La controversia trova origine nel non avere il Consiglio sottoposto al Parlamento europeo un progetto di bilancio, per l'esercizio 1988, prima del 6 ottobre 1987. Il 14 maggio 1987 la Commissione adottava il progetto preliminare di bilancio per detto esercizio. Il 15 giugno 1987 essa lo trasmetteva al Consiglio (COM(87) 240), segnalando in particolare che il progetto preliminare di bilancio era basato sulle sue proposte formulate nei citati documenti COM(87) 100 fin. e 101 fin. e avrebbe reso necessario un aumento delle risorse proprie della Comunità. Inoltre, la Commissione indicava che, ove non fossero adottate le sue proposte sul futuro finanziamento del bilancio comunitario, la differenza fra il tetto dell'1,4% del tasso IVA, fissato nella decisione 1985, e il fabbisogno totale del finanziamento comunitario per il 1988 doveva essere colmata per mezzo di un accordo intergovernativo.

Il Parlamento europeo formulava proposte, sottolineando l'interesse di trovare una soluzione per il futuro finanziamento della Comunità, in particolare nelle sue risoluzioni 22 ottobre 1986, sul futuro finanziamento della Comunità (GU C 297, pag. 103), 7 aprile 1987, sulla situazione di bilancio in vista della preparazione del bilancio per il 1988 (GU C 125, pag. 68), 13 maggio 1987, relativa alle questioni sollevate dalla comunicazione « Portare l'Atto unico al successo » (GU C 156, pag. 52) e 18 giugno 1987, sulla prossima riunione del Consiglio europeo e il futuro finanziamento della Comunità (GU C 190, pag. 100). Dopo la riunione del Consiglio europeo, svoltasi a

Bruxelles il 29 e il 30 giugno 1987, il Parlamento ricordava nella sua risoluzione 8 luglio 1987, relativa a detta riunione, « che esso non accetterà nessuna decisione di bilancio che non copra integralmente il reale fabbisogno finanziario per il 1987 e 1988 ».

Nel corso delle riunioni del 23 luglio, 17 e 18 settembre e 1° ottobre 1987, il Consiglio non è pervenuto a stabilire un progetto di bilancio per il 1988. Il 6 ottobre 1987 il presidente del Consiglio informava il presidente del Parlamento europeo che il Consiglio non era riuscito a rispettare il termine ultimo del 5 ottobre 1987 per sottoporre al Parlamento il progetto di bilancio per il 1988. Con lettera 7 ottobre 1987, il presidente del Parlamento europeo invitava il Consiglio, in conformità all'art. 175 del trattato CEE,

« a stabilire senza indugio un progetto di bilancio per l'esercizio 1988 ».

Nella seduta plenaria del 15 ottobre 1987, il Parlamento adottava poi la seguente risoluzione:

« Il Parlamento europeo,

(...)

1) decide di presentare ricorso per carenza contro il Consiglio di fronte alla Corte di giustizia delle Comunità, qualora la messa in mora trasmessa al Consiglio il 7 ottobre 1987 dal presidente del Parlamento, ai sensi dell'art. 175, non avesse seguito;

2) ritiene che la carenza del Consiglio trascenda di gran lunga la mancata presentazione tempestiva del progetto di bilancio per il 1988; si propone di chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in merito alla carenza del Consiglio nei confronti degli obblighi sanciti dai trattati, in particolare per quanto riguarda l'adozione tempestiva delle decisioni necessarie per garantire il finanziamento integrale delle politiche comunitarie;

3) incarica il suo presidente di avviare le procedure necessarie per dar seguito alla presente decisione ».

Dopo il Consiglio europeo di Copenaghen, del 4 e 5 dicembre 1987, nel corso del quale non veniva adottata alcuna decisione sul bilancio del 1988 o sul suo finanziamento, l'impossibilità di adottare un progetto di bilancio era ufficialmente confermata nella riunione del Consiglio del 9 dicembre successivo.

Prendendo atto di tale situazione, il Parlamento adottava il 16 dicembre 1987 la seguente risoluzione:

« Il Parlamento,

(...)

6) invita il suo presidente a presentare, conformemente alla risoluzione del 15 ottobre 1987, il ricorso per carenza contro il Consiglio per la mancata presentazione del progetto di bilancio 1988; fa notare che l'omissione di stabilire un progetto di bilancio per il 1988 è il diretto risultato dell'incapacità del Consiglio di adottare le decisioni necessarie per garantire un adeguato finanziamento delle politiche comunitarie; intende richiamare l'attenzione su queste prospettive più ampie nella sede del suo imminente ricorso contro il Consiglio di fronte alla Corte di giustizia ».

3. *Procedimento*

L'atto introduttivo è stato registrato nella cancelleria della Corte il 18 dicembre 1987.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Tuttavia, il Parlamento ha rinunciato alla replica.

Con lettera 22 dicembre 1987 il Parlamento ha domandato che la causa fosse decisa con priorità a norma dell'art. 55, n. 1, 2° comma, del regolamento di procedura, vista l'assenza di un progetto di bilancio per l'esercizio 1988. Il presidente della Corte ha accolto detta domanda.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza provvedimenti istruttori preliminari; tuttavia, essa ha invitato il Parlamento a rispondere a taluni quesiti durante l'udienza.

## II — Conclusioni delle parti

Il *Parlamento europeo, ricorrente,* conclude, come dall'atto introduttivo, che la Corte voglia:

1) condannare il Consiglio dei ministri delle Comunità europee per non aver sottoposto al Parlamento europeo, non oltre il 5 ottobre 1987, conformemente all'art. 203, n. 4, CEE, il progetto di bilancio generale delle Comunità, per l'esercizio 1988, che esso avrebbe dovuto stabilire nel rispetto delle norme del trattato CEE, in particolare dell'art. 199;

2) condannare il Consiglio alle spese.

Il *Consiglio delle Comunità europee, convenuto,* conclude come da controricorso, che la Corte voglia:

1) dichiarare irricevibile il ricorso;

2) in subordine, respingerlo in quanto infondato;

3) condannare il ricorrente alle spese.

## III — Mezzi e agormenti delle parti

*Sulla ricevibilità*

Il *Parlamento* osserva che, conformemente all'art. 175, 2° comma, del trattato, al Consiglio è « stato preventivamente richiesto di agire » con lettera 7 ottobre 1987. Nella sua dichiarazione dinanzi all'assemblea plenaria del Parlamento, il 13 ottobre, lo stesso presidente del Consiglio l'avrebbe riconosciuto, affermando: « il presidente del Parlamento ha (...) intimato al Consiglio, ex art. 175 del trattato, di stabilire un bilancio il più rapidamente possibile ». Il Parlamento sottolinea, poi, che il Consiglio non ha preso posizione su detta intimazione. Esso ritiene dunque ricevibile il ricorso.

Il *Consiglio* riconosce di non aver preso posizione, ex art. 175 del trattato, sulla richiesta di agire. Esso deduce che l'assenza del bilancio per un determinato esercizio, e non solo l'assenza di un progetto di bilancio, potrebbe giustificare, date certe circostanze, l'accertamento di un comportamento omissivo. L'atto con cui il Consiglio stabilisce un

progetto di bilancio non costituisce un atto definitivo ma semplicemente una fase, e neppure quella iniziale, di una complessa procedura. In particolare dall'art. 203, n. 7, del trattato, secondo il quale « il presidente del Parlamento europeo constata che il bilancio è definitivamente adottato », si evince che il bilancio resta nella fase preparatoria fino a quando non è conclusa la procedura di bilancio. Sotto tale profilo, è significativo che il bilancio e la dichiarazione del presidente del Parlamento europeo vengano pubblicati sulla Gazzetta ufficiale, diversamente dal progetto di bilancio.

Di conseguenza, il Consiglio chiede che il ricorso sia dichiarato irricevibile, in quanto l'avere omesso di stabilire un progetto di bilancio non oltre il 5 ottobre 1987 non costituisce un'« astensione dal pronunciarsi », ai sensi dell'art. 175 del trattato.

*Sul merito*

Il *Parlamento* osserva in primo luogo che il calendario della procedura di bilancio contemplato dall'art. 203 dev'essere preso in considerazione e interpretato nel suo complesso. Dalla procedura di adozione del bilancio, e in special modo dall'art. 203, n. 4, secondo il quale la prima lettura parlamentare del bilancio ha inizio il 5 ottobre e termina imperativamente quarantacinque giorni dopo, risulta che la data del 5 ottobre è di decisiva importanza; essa segna l'inizio di una procedura che consente alle Comunità di funzionare normalmente, sulla base di un bilancio regolarmente adottato, fin dall'inizio del relativo esercizio di bilancio.

Il *Consiglio* fa valere che la data del 5 ottobre, di cui all'art. 203, n. 3, 1° comma, nonché le altre date previste dall'art. 203 rappresentano un calendario indicativo. Per prima cosa, un obbligo assoluto di stabilire il progetto di bilancio prima del 5 ottobre di ogni anno è irrealistico; l'adozione di un tale progetto non costituisce una « routine » amministrativa ma un atto di alto significato politico, influenzato dalla situazione politica generale della Comunità e con una sua propria incidenza su quest'ultima. Secondariamente, quando l'art. 203 prevede un termine perentorio, dispone altresì gli effetti giuridici del suo superamento (n. 4, 3° comma; n. 5, 3° comma; n. 6). Infine, contemplando il sistema dei « dodicesimi provvisori », lo stesso trattato riconosce che l'adozione definitiva del bilancio non avverrà sempre all'inizio dell'esercizio finanziario. D'altro canto, il potere del Parlamento di respingere il bilancio non è compatibile con un'interpretazione dell'art. 203 secondo la quale esso imporrebbe un rigido calendario nelle fasi iniziali della procedura di bilancio; difatti, questo potere del Parlamento potrebbe comportare che l'esercizio finanziario inizi in assenza di un bilancio.

Il *Parlamento* osserva in secondo luogo che il Consiglio avrebbe dovuto stabilire entro il 5 ottobre un progetto di bilancio conforme ai principi posti dall'art. 199 del trattato e che il Consiglio non può addurre alcuna giustificazione per la sua omissione. Al riguardo, il Parlamento sottolinea che il progetto di bilancio diviene un virtuale bilancio dall'atto della sua trasmissione al Parlamento, specialmente perché, ex art. 203 del trattato, il bilancio si considera definitivamente adottato se il Parlamento non ha emendato né proposto modificazioni entro quarantacinque giorni. Secondo l'art. 199 del trattato, il Consiglio è dunque obbligato a stabilire un progetto di bilancio comprensivo di tutte le spese e ad equilibrare dette spese con entrate corrispondenti. Inoltre, l'art. 203, n. 10, del trattato disponeva che

« ciascuna istituzione esercita i poteri ad essa attribuiti dal presente articolo nel rispetto delle disposizioni del trattato (...), in particolare in materia di risorse proprie delle Comunità e di equilibrio delle entrate e delle spese ». Ora, è parere del Parlamento che le difficoltà nell'equilibrare le entrate e le spese per l'esercizio 1988 non fossero insormontabili. Esso ritiene che il Consiglio disponesse di diverse opzioni. In primo luogo, avrebbe potuto adottare tempestivamente le disposizioni necessarie per aumentare le risorse proprie della Comunità, in conformità dell'art. 201 del trattato. In secondo luogo, come indicato dalla Commissione nel suo progetto preliminare di bilancio, il Consiglio avrebbe potuto ottenere un accordo intergovernativo. In terzo luogo, avrebbe potuto ricorrere a contributi nazionali applicando l'art. 200, n. 3, del trattato. Secondo il Parlamento, questa norma è ancora in vigore, coesistendo col sistema di risorse proprie della Comunità. Infine, il Parlamento sottolinea che il Consiglio avrebbe potuto invocare il principio di continuità richiamato dalla Corte in particolare nella sentenza 14 dicembre 1971 (Commissione/Francia, causa 7/71, Racc. 1971, pag. 103), nonché il dovere di cooperazione degli Stati membri sancito dall'art. 5 del trattato.

Il *Consiglio* fa valere che il Parlamento dà un'errata interpretazione dell'art. 199, 1° comma, del trattato; il problema se il bilancio contenga tutte le previsioni in entrata e in uscita e se sia in pareggio può essere esaminato solo in relazione ad un progetto di bilancio già stabilito.

In proposito, il Consiglio sottolinea innanzitutto che nella sentenza 3 luglio 1986 (Consiglio/Parlamento, causa 34/86, Racc. 1986, pag. 2155) la Corte ha dichiarato che « la determinazione delle esigenze derivanti per il bilancio delle Comunità da situazioni particolari come l'adesione di nuovi Stati membri o l'assorbimento del " peso del passato " non spetta alla Corte, ma va effettuata, di comune accordo, dal Consiglio e dal Parlamento »; detta considerazione implica che spetta all'autorità di bilancio, ed ad essa sola, il distinguere fra spese necessarie per un dato esercizio e spese rinviabili. In secondo luogo, nel cercare di qualificare come violazione dell'art. 199 l'omessa adozione delle disposizioni necessarie per aumentare le risorse proprie, il Parlamento non ha tenuto conto della separazione fra poteri legislativi e poteri di bilancio. Nel sistema istituzionale della Comunità, spetta al legislatore comunitario prevedere le risorse e stabilire la base legale delle spese, mentre spetta all'autorità di bilancio determinare, per un dato esercizio, il livello e l'adeguata ripartizione delle spese in funzione delle entrate disponibili.

Quanto ai diversi argomenti invocati dal Parlamento per sostenere che il Consiglio avrebbe potuto stabilire, assai agevolmente, un progetto di bilancio che coprisse tutte le entrate e le spese della Comunità per l'anno 1988, il Consiglio ha svolto le seguenti osservazioni. Esso si era trovato nel dilemma secondo il quale qualsiasi decisione avesse potuto prendere su peculiari aspetti del progetto preliminare di bilancio sottoposto dalla Commissione, era chiaro che le spese « prevedibili » per il 1988 avrebbero superato le entrate disponibili secondo la decisione 1985, con la sua aliquota massima dell'1,4% delle risorse proprie provenienti dall'IVA. Un progetto di bilancio stabilito entro detto limite dell'1,4%, accompagnato dalla dichiarazione d'intenzione di stabilire un progetto di bilancio supplementare durante l'esercizio 1988 all'atto dell'entrata in

vigore di una nuova decisione sulle risorse proprie, avrebbe potuto essere respinto dal Parlamento, in quanto tale procedura sarebbe contraria al principio di annualità. Sarebbe stato impossibile anche adottare una decisione sulle risorse proprie in sincronia con il calendario della definitiva adozione del bilancio 1988; difatti, la procedura di cui all'art. 201 richiede più di sei mesi. Orbene, la proposta della Commissione di una nuova decisione in materia di risorse proprie era stata trasmessa al Consiglio il 4 agosto; il Parlamento europeo aveva espresso il suo parere soltanto il 18 novembre 1987, mentre quello del Comitato economico e sociale era stato dato solo il 27 gennaio 1988. Un accordo intergovernativo su modalità provvisorie di finanziamento delle spese, come ipotizzato dalla Commissione, sarebbe stato difficilmente concepibile prima che si delineasse un accordo di principio sui diversi aspetti della proposta della Commissione sulle risorse proprie.

Infine, il Consiglio contesta l'asserita possibilità di ovviare a dette difficoltà ricorrendo all'art. 200, n. 3. Il sistema dei contributi finanziari degli Stati membri stabilito da detto articolo non può applicarsi parallelamente al sistema delle risorse proprie. Secondo il Consiglio, la coesistenza di questi due sistemi è incompatibile con la « ratio » dell'art. 201 del trattato, che non consiste semplicemente nel fornire una fonte supplementare di entrate. Una simile coesistenza è incompatibile anche con il massimale IVA, dell'1,4%, stabilito dalla decisione 1985. Infine, l'intenzione, dichiarata dalle istituzioni comunitarie, di sostituire integralmente i contributi nazionali con risorse proprie contrasta con la coesistenza dei due sistemi. Questa intenzione emerge chiaramente dalle decisioni 1970 e 1985 relative alle risorse proprie, secondo le quali « il bilancio delle Comunità, senza pregiudizio delle altre entrate, è integralmente finanziato con risorse proprie delle Comunità ». Sembra da escludere che i contributi nazionali, di cui all'art. 200 del trattato, possano rientrare nella categoria delle « altre entrate ».

All'udienza il Consiglio ha precisato che esso, tuttavia, non invoca la forza maggiore per le difficoltà che gli avrebbero impedito di stabilire un progetto di bilancio entro il termine fissato.

T. Koopmans
giudice relatore