CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 10 novembre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa, il Parlamento impugna di nuovo un atto del Consiglio per il motivo che, adottandolo su una base giuridicamente erronea, il Consiglio ha violato le prerogative del Parlamento. L'atto controverso è il regolamento finanziario (CEE) 29 luglio 1991, n. 491, applicabile alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo ai sensi della quarta convenzione ACP-CEE [1] (in prosieguo: l'«atto contestato»). Il ricorso del Parlamento solleva l'importante questione se il Fondo europeo di sviluppo debba rientrare o meno nel bilancio generale delle Comunità europee.

Sfondo della controversia

2. La quarta convenzione ACP-CEE (in prosieguo: la «convenzione») è stata conclusa a Lomé il 15 dicembre 1989 tra la Comunità e gli Stati membri, da un lato, e 68 Stati d'Africa, dei Caraibi e dell'Oceano Pacifico (in prosieguo: gli «Stati ACP»), dall'altro [2]. Essa è stata approvata a nome della Comunità economica europea e della Comunità europea del carbone e dell'acciaio con decisione del Consiglio e della Commissione 25 febbraio 1991 [3]. Per quanto riguarda la Comunità economica europea, essa è stata conclusa sulla base dell'art. 238 del Trattato. Essa è entrata in vigore il 1° settembre 1991.

3. Ai sensi dell'art. 1, la convenzione persegue l'obiettivo fondamentale della cooperazione tra la Comunità e gli Stati ACP allo scopo di promuovere ed accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale degli Stati ACP. L'art. 1 prevede anche che le parti contraenti si sforzano, nella prospettiva di un ordine economico internazionale più giusto ed equilibrato, di dar vita a un modello di relazioni tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

4. Il titolo III (artt. 220-327) della terza parte della convenzione è denominato «Cooperazione per il finanziamento dello sviluppo». Siffatta cooperazione persegue il fine

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU 1991, L 266, pag. 1.

2 — GU 1991, L 229, pag. 3. Oltre alle parti originarie, la Namibia ha aderito alla convenzione nel 1990.

3 — Decisione 91/400/CECA, CEE, GU 1991, L 229, pag. 1.

ultimo di promuovere lo sviluppo sociale, culturale ed economico degli Stati ACP a lungo termine e di contribuire al miglioramento del tenore di vita mediante la concessione di mezzi di finanziamento sufficienti e un'assistenza tecnica adeguata [4]. A tale scopo, la cooperazione per il finanziamento dello sviluppo è accordata a condizioni molto liberali [5]. Nel quadro della convenzione, la cooperazione per il finanziamento dello sviluppo verte tra l'altro su progetti e programmi d'investimento, programmi settoriali e generali per il sostegno delle importazioni, sostegno al bilancio per attenuare la pressione finanziaria interna, sostegno alle misure che contribuiscono ad alleviare gli oneri inerenti al debito e i problemi della bilancia dei pagamenti nonché a programmi di cooperazione tecnica [6]. È previsto anche il sostegno della Comunità a programmi di adeguamento strutturale negli Stati ACP [7].

5. L'importo globale dei contributi finanziari della Comunità è fissato in 12 000 milioni di ECU per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° marzo 1990 [8]. La maggior parte di tale importo va attribuita agli Stati ACP in forma di sovvenzioni.

4 — Art. 220, lett. a) e b).
5 — Art. 221, lett. b).
6 — Art. 224.
7 — Artt. 243-250.
8 — V. art. 231 della convenzione e l'art. 1, n. 1 del protocollo finanziario della convenzione (GU 1991, L 229, pag. 133).

6. Il 16 luglio 1990, i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno adottato un accordo interno relativo al finanziamento ed alla gestione degli aiuti della Comunità nel quadro della convenzione [9] (in prosieguo: l'«accordo interno»). L'art. 1 dell'accordo interno prevede che gli Stati membri istituiscono un settimo Fondo europeo di sviluppo (in prosieguo: il «Fondo»). L'art. 1 precisa anche il contributo al Fondo da parte di ogni Stato membro. L'art. 32 dispone quanto segue:

«Le disposizioni di applicazione del presente accordo formano oggetto di un regolamento finanziario adottato, sin dall'entrata in vigore della convenzione, dal Consiglio, che delibera alla maggioranza qualificata prevista all'articolo 21, paragrafo 4, in base ad un progetto della Commissione e previo parere della Banca per quanto riguarda le disposizioni che interessano quest'ultima, nonché previo parere della Corte dei conti istituita all'articolo 206 del Trattato».

La maggioranza qualificata prevista all'art. 21, n. 4, è basata su un sistema di ponderazione dei voti che è il riflesso del contributo di ogni Stato membro al Fondo ed è diverso da quello previsto dall'art. 148, n. 2, del Trattato.

9 — GU 1991, L 229, pag. 288.

7. Conformemente all'art. 32 dell'accordo interno, la Commissione ha sottoposto al Consiglio nel giugno 1990 un progetto di regolamento finanziario e, nell'ottobre 1990, modifiche a quest'ultimo. Con lettera 26 ottobre 1990, il Consiglio ha chiesto il parere del Parlamento circa la proposta modificata della Commissione. Con risoluzione 14 dicembre 1990 [10] il Parlamento ha contestato la base giuridica su cui era fondata la proposta presentata dalla Commissione. Esso ha ritenuto che si sarebbe dovuto adottare il progetto di regolamento finanziario sulla base dell'art. 209 del Trattato e che questo avrebbe dovuto prendere la forma di un regolamento ai sensi dell'art. 189 del Trattato. Esso ha invitato la Commissione ad agire di conseguenza. Con risoluzione 14 maggio 1991 [11] il Parlamento ha respinto la proposta della Commissione per il motivo ch'essa contrastava con le disposizioni del Trattato, e in particolar modo con gli artt. 199 e 209, e ha chiesto alla Commissione di presentare una nuova proposta che tenga conto del regolamento finanziario generale [12]. Il Consiglio non ha seguito il parere del Parlamento. Ha invece adottato l'atto contestato sulla base dell'accordo interno.

8. L'atto contestato si divide in sei titoli. Il titolo I (artt. 1-7) prevede i contributi degli Stati membri al Fondo e detta i principi generali quanto ai pagamenti effettuati dal Fondo. Il titolo II (artt. 8-43) disciplina la gestione del Fondo. Esso stabilisce le disposizioni relative alle entrate del Fondo, l'impegno, la convalida, l'autorizzazione e il pagamento delle spese del Fondo, la contabilità del Fondo e la responsabilità degli agenti preposti alle finanze. Il titolo III (artt. 44-60) determina i provvedimenti esecutivi e il titolo IV (artt. 61-68) fissa gli obblighi degli organi di esecuzione. Il titolo V (artt. 69-77) precisa le disposizioni relative alla presentazione e alla verifica dei conti e il titolo VI (artt. 78-79) contiene le disposizioni finali.

9. Il Parlamento sostiene che l'atto di cui è causa è stato adottato su una base giuridica erronea. Esso fa valere che le spese relative all'aiuto allo sviluppo previsto dalla convenzione sono spese della Comunità. Si sarebbe dovuto pertanto adottare il provvedimento in questione conformemente all'art. 209 del Trattato, che dispone quanto segue:

«Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e parere della Corte dei conti:

a) stabilisce i regolamenti finanziari che specificano in particolare le modalità relative all'elaborazione ed esecuzione del bilancio ed al rendimento ed alla verifica dei conti (...)».

10 — GU 1991, C 19, pag. 588.

11 — GU 1991, C 158, pag. 28.

12 — Regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee; v. il testo aggiornato in GU 1991, C 80, pag. 1.

10. Secondo il Parlamento, conformemente all'art. 199 del Trattato, che fissa il principio dell'unità del bilancio comunitario, tutte le voci di entrata e di spesa vanno iscritte nel bilancio. Esso sostiene che solo il legislatore comunitario operante nei limiti delle proprie competenze è abilitato a introdurre un'eccezione a siffatto principio. Essa non può essere introdotta in modo valido dall'accordo interno.

11. Va rammentato che il Parlamento è legittimato ad agire dinanzi alla Corte con ricorso di annullamento avverso un atto del Consiglio o della Commissione, purché siano soddisfatte due condizioni: il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste [v. causa 70/88, Parlamento/Consiglio (causa «Chernobyl»)] [13].

12. Il Parlamento dichiara che, omettendo di adottare l'atto contestato in base all'art. 209, che prevede la consultazione del Parlamento, il Consiglio ha leso le sue prerogative. Esso afferma nel suo ricorso di appoggiare in pieno la concessione di un aiuto allo sviluppo agli Stati ACP in conformità alle disposizioni della convenzione e che le sue obiezioni riguardano soltanto la procedura che è stata seguita per porre in essere detto aiuto.

13. La controversia che ha dato luogo alla presente causa non rappresenta una novità. Le disposizioni finanziarie delle quattro convenzioni di Lomé (come delle convenzioni di Yaoundé che le precedettero) sono state attuate tramite il Fondo europeo di sviluppo [14]. Tale Fondo è stato istituito, per ogni convenzione, grazie ad un accordo interno degli Stati membri. Il Parlamento ha chiesto l'iscrizione in bilancio del Fondo europeo di sviluppo per la prima volta nel 1973: v. la risoluzione del Parlamento 14 febbraio 1973, n. 7 [15]. Da allora esso ha reiterato la richiesta a più riprese ma senza successo. Il rifiuto del Consiglio di includere nel bilancio il quinto Fondo europeo di sviluppo, che venne creato in collegamento con la seconda convenzione di Lomé, fu uno dei motivi che spinsero il Parlamento a respingere il progetto di bilancio per l'esercizio finanziario 1980.

14. Anche la Commissione, la quale non è intervenuta nella presente procedura, ha raccomandato che il Fondo europeo di sviluppo sia fatto rientrare nel bilancio comunitario [16].

13 — Racc. 1990, pag. I-2041, punto 27.

14 — Per una disamina generale del Fondo europeo di sviluppo, v. Strasser, D.: «*The Finances of Europe*», Luxembourg, 1992, pagg. 44-45, in particolare pagg. 109 e seguenti.

15 — GU 1973, C 14, pag. 25.

16 — V. COM (79) 4, 10 gennaio 1979.

La Corte dei conti ha difeso la stessa tesi. Nel suo parere sul progetto di regolamento finanziario applicabile al quinto Fondo europeo di sviluppo, essa ha dichiarato [17]:

«(...) gli interventi finanziari del FES sono in realtà di carattere comunitario, dal momento che perseguono gli stessi obiettivi di sviluppo di tutte le altre azioni a beneficio dei paesi associati o non associati previste nel bilancio generale, che essi sono gestiti da organi della Comunità e che sono soggetti al potere di discarico del Parlamento;

(...) il carattere comunitario delle spese del FES comporta l'obbligo di tener conto del principio dell'unità delle spese comunitarie e (...) tale principio risulta pregiudicato quando le attività connesse all'attuazione della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo a favore dei paesi ACP si avvalgono di strumenti diversi da quelli applicati al complesso delle altre misure a beneficio dei paesi in via di sviluppo, le quali ultime sono disciplinate dal regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (...)».

15. Tuttavia gli Stati membri hanno costantemente respinto l'idea di includere il Fondo europeo di sviluppo nel bilancio comunitario. Nel corso dei negoziati sfociati nella conclusione del Trattato sull'Unione europea, la Commissione ha proposto un emendamento all'art. 199 del Trattato in base al quale detto articolo stabilirebbe che tutte le voci di entrata e di spesa, incluse quelle relative al Fondo europeo di sviluppo, vanno iscritte nel bilancio comunitario. Tale emendamento non è stato adottato. Viceversa l'atto finale allegato al Trattato sull'Unione europea comprende una dichiarazione sul Fondo europeo di sviluppo del seguente tenore:

«La Conferenza conviene che il Fondo europeo di sviluppo continuerà ad essere finanziato attraverso contributi nazionali conformemente alle attuali disposizioni».

16. Il Consiglio ha chiarito all'udienza perché gli Stati membri preferiscono finanziare l'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP per mezzo di contributi diretti invece di iscriverlo nel bilancio comunitario. Secondo il Consiglio, l'istituzione di un Fondo europeo di sviluppo rende possibile il coordinamento dell'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP, accordato in forza delle successive convenzioni di Lomé, con la politica di assistenza allo sviluppo praticata dai singoli Stati membri. Alcuni Stati membri

17 — GU 1981, C 45, pag. 3.

accordano l'assistenza allo sviluppo a favore degli Stati ACP e ad altri paesi in via di sviluppo in una cornice di rapporti bilaterali. In qualche caso, la concessione di siffatta assistenza riflette legami storici tra singoli Stati membri e taluni paesi in via di sviluppo. Il contributo di ogni Stato membro al Fondo, previsto all'art. 1 dell'accordo interno, tiene conto dell'aiuto bilaterale allo sviluppo portato avanti dagli Stati membri. Ciò non sarebbe possibile se l'aiuto agli Stati ACP consentito dalla convenzione fosse incluso nel bilancio comunitario. Inoltre, secondo la dichiarazione del Consiglio, il finanziamento dell'aiuto autorizzato dalla Convenzione tramite contributi diretti esterni al bilancio comunitario è preferibile dal punto di vista della Comunità. I contributi degli Stati membri al Fondo europeo di sviluppo si aggiungono alle risorse proprie della Comunità e non sono compresi in queste ultime. In un caso come quello dell'esercizio finanziario 1984, quando il progetto di bilancio della Commissione raggiunse il tetto legale delle risorse proprie della Comunità, si fa ovvia l'importanza del poter finanziare l'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP con contributi diretti esterni al bilancio comunitario.

17. Va rilevato che, sebbene il Fondo non dipenda dal bilancio, le spese contratte a tale titolo non sfuggono alla supervisione del Parlamento e della Corte dei conti. In forza dell'art. 33 dell'accordo interno, al termine di ogni esercizio finanziario la Commissione adotta il conto della gestione trascorsa nonché il bilancio del Fondo. L'art. 33 prevede del pari che, senza pregiudizio della procedura di controllo e scarico di cui allo Statuto della Banca europea per gli investimenti che si applica alle operazioni finanziate sulle risorse del Fondo gestite dalla Banca, le operazioni finanziate dal Fondo sono soggette ai poteri di vigilanza della Corte dei conti. Il Parlamento, previa raccomandazione del Consiglio, che delibera alla maggioranza qualificata prevista dall'articolo 21, n. 4, dell'accordo interno, dà scarico alla Commissione della gestione finanziaria del Fondo. Le funzioni della Corte dei conti e del Parlamento in tale contesto sono disciplinate più dettagliatamente nel titolo V dell'atto contestato.

Ricevibilità del ricorso

18. Con atto separato, il Consiglio ha chiesto alla Corte di respingere in quanto irricevibile il ricorso del Parlamento senza entrare nel merito della causa. Il Consiglio sostiene che il ricorso va respinto in quanto irricevibile per due motivi: in primo luogo, dato che l'atto in parola non rappresenta un atto sindacabile dalla Corte ai sensi dell'art. 173 del Trattato; in secondo luogo, atteso che non sono state lese le prerogative del Parlamento.

19. Nei casi in cui il Parlamento invoca la violazione delle sue prerogative, v'è una

qualche incertezza, non ancora dissolta dalla giurisprudenza, quanto ai limiti in cui i motivi dedotti sollevano questioni di ricevibilità e quelli in cui tali motivi sollevano questioni di merito [18]. Dal momento che la Corte ha deciso di esaminare congiuntamente le questioni di ricevibilità e quelle di merito, la distinzione ha una scarsa importanza pratica nella presente causa. Dal mio punto di vista, trattasi, in termini succinti, della seguente alternativa: se le prerogative del Parlamento non sono state violate, allora un'azione legale non è fondata; se invece il provvedimento è di quelli rientranti in un settore ove non sono attivate le prerogative del Parlamento e pertanto queste ultime non possono essere lese, allora l'azione è irricevibile.

20. Il primo argomento avanzato dal Consiglio solleva una questione di ricevibilità. Il Consiglio ammette che l'atto controverso è un atto del Consiglio e non degli Stati membri. Tuttavia esso sostiene che l'atto in parola non è stato adottato sulla base del Trattato ma su quella di un'attribuzione conferitagli dall'art. 32 dell'accordo interno. Siccome l'atto controverso è stato adottato al di fuori del Trattato, esso non è un atto comunitario e, a fortiori, non è un regolamento finanziario ai sensi dell'art. 209 del Trattato.

21. In ogni caso, il Consiglio pretende che, con l'adozione dell'atto contestato, esso non ha leso le prerogative del Parlamento. Se l'atto contestato fosse stato adottato a norma dell'art. 209 del Trattato, come il Parlamento sostiene che avrebbe dovuto essere, il Consiglio si sarebbe trovato nell'obbligo di consultare il Parlamento. Benché l'art. 32 dell'accordo interno non preveda la consultazione del Parlamento, il Consiglio ha chiesto il parere del Parlamento prima di porre in essere l'atto contestato ed il Parlamento ha dato il suo parere. Ne consegue che il Parlamento ha esercitato la sua funzione consultiva e che le sue prerogative non sono state lese.

22. Anche il governo spagnolo, che è intervenuto a sostegno del Consiglio, fa valere che il ricorso del Parlamento è irricevibile sulla base di argomenti simili a quelli avanzati dal Consiglio.

23. Prenderò in esame in un primo tempo l'argomento che le prerogative del Parlamento non sono state lese atteso che il Parlamento è stato comunque consultato riguardo all'atto controverso.

24. Non può negarsi che, quando la consultazione è prevista dal Trattato, la mancata consultazione lede le prerogative del Parla-

18 — V. causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, punto 31, e sentenza 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento/Consiglio (causa Bangladesh), Racc. pag. I-3685, punto 32.

mento. La Corte ha ritenuto che rientri nelle prerogative del Parlamento la partecipazione al processo di elaborazione degli atti normativi della Comunità [19]. In particolare, quanto all'obbligo della consultazione, la Corte ha dichiarato che essa permette al Parlamento di svolgere un ruolo nel processo legislativo e conferisce al Parlamento un potere che costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato: causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio [20]. Nella stessa causa, la Corte ha dichiarato che la mancata consultazione del Parlamento, quando quest'ultima è prevista dal Trattato, costituisce violazione di una formalità sostanziale.

25. Emerge da quanto precede che, se il Consiglio adotta un atto su una base giuridica che non prevede la consultazione preliminare del Parlamento mentre l'atto in questione avrebbe dovuto essere adottato a norma di una disposizione del Trattato che prevede siffatta consultazione, il Consiglio rifiuta effettivamente di ammettere che il Parlamento ha il diritto di essere consultato circa l'adozione di tale atto. Mi pare che tale circostanza costituisca di per sé stessa una lesione delle prerogative del Parlamento. Non fa differenza se il Consiglio chiede al Parlamento di sottoporgli il suo parere e ne tiene conto quando esso gli viene presentato. L'ottemperanza alla procedura prevista dal Trattato non può essere lasciata al potere discrezionale dell'istituzione che emana l'atto. Non basta che il Consiglio faccia a titolo grazioso ciò che è tenuto a fare in virtù di un obbligo. Siffatta concezione è indispensabile al fine di garantire la piena osservanza dell'equilibrio istituzionale imposto dal Trattato. La Corte ha inoltre statuito che le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel Trattato e che esse non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni [21].

26. Non è poi corretto sostenere, come fanno invece il Consiglio ed il governo spagnolo, che una consultazione obbligatoria ha la medesima efficacia giuridica di una consultazione facoltativa. In primo luogo, come ho già affermato, l'omessa consultazione del Parlamento quando la consultazione stessa è imposta dal Trattato costituisce violazione di una forma sostanziale. L'omissione di una consultazione meramente facoltativa non violerebbe una forma sostanziale. In secondo luogo, quando la consultazione è richiesta dal Trattato, sia il Consiglio sia il Parlamento sono soggetti a determinati obblighi. Ciò non si verifica necessariamente quando la consultazione ha luogo solo quale risultato dell'iniziativa del Consiglio.

27. Quando la consultazione è obbligatoria, il Consiglio è tenuto a considerare il parere del Parlamento con spirito recettivo e tenere

19 — Causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, punto 28.

20 — Racc. 1980, pag. 3333, punto 33. V. anche causa 139/79, Maizena/Consiglio (Racc. 1980, pag. 3393).

21 — Causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. 1988, pag. 855, punto 38).

nella dovuta considerazione le raccomandazioni ivi comprese. Esso deve cercare di esaurire «tutti i mezzi per ottenere il previo parere del Parlamento» [22]. Ne discende che il Consiglio deve accordare al Parlamento il tempo necessario al fine di studiare la proposta della Commissione e formulare il suo parere con cognizione di causa. Può essere necessario che il Consiglio chieda a più riprese il parere del Parlamento, atteso che, secondo la Corte, è necessaria una consultazione ogni volta che il testo infine adottato si discosti nella sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento è già stato consultato [23]. Qualora invece la consultazione del Parlamento non sia imposta dal Trattato ma abbia luogo ad iniziativa propria del Consiglio, quest'ultimo non è tenuto al rispetto di simili obblighi.

28. Considerazioni analoghe valgono per il Parlamento. La partecipazione del Parlamento al processo legislativo non va vista soltanto come una prerogativa ma anche come una responsabilità che è affidata al Parlamento e a cui esso non può rinunciare. Laddove la consultazione è imposta, il Parlamento ha l'obbligo di esaminare in modo accurato la proposta della Commissione e di prestare la dovuta attenzione alle questioni che essa implica.

29. Ne consegue che tale consultazione, laddove sia richiesta dal Trattato, fa sorgere obblighi a carico sia del Consiglio sia del Parlamento. Ciò non avviene necessariamente quanto alla consultazione facoltativa. Ne derivano due conseguenze. In primo luogo, il Parlamento ha il diritto di sapere se il suo parere è richiesto dal Consiglio in conseguenza di un obbligo o semplicemente per scelta del Consiglio stesso. In secondo luogo, non può escludersi la possibilità che la natura obbligatoria o facoltativa della consultazione possa influire sull'atteggiamento delle istituzioni implicate nell'iter, il che può riflettersi a sua volta sull'esito del processo legislativo. A titolo di esempio, la natura facoltativa o obbligatoria della consultazione può influire sulla concezione del Parlamento riguardo all'oggetto del suo esame ovvero sull'importanza che il Consiglio annette al parere del Parlamento. È di conseguenza inesatto affermare che una consultazione obbligatoria non dà al Parlamento una maggiore possibilità di influenzare l'iter legislativo rispetto a una consultazione solo facoltativa.

30. Concludo sul punto che, se si ammettesse che la base giuridica corretta dell'atto contestato fosse l'art. 209 del Trattato, il quale prevede la consultazione preliminare del Parlamento, l'adozione dell'atto in parola sul fondamento di una base giuridica che prescinda da siffatta consultazione costituirebbe una lesione delle prerogative del Parlamento anche qualora si fosse consultato il Parlamento ed esso avesse dato effettivamente il suo parere. Ne discende che la questione se siano state violate le prerogative del

22 — V. Roquette Frères/Consiglio, punto 36.

23 — Causa C-65/90, Parlamento/Consiglio (Racc. 1992, pag. I-4593, punto 16).

Parlamento si collega a quella se si sarebbe dovuto adottare l'atto in parola a norma dell'art. 209 del Trattato.

31. Quanto all'altra eccezione d'irricevibilità, vale a dire che l'atto di cui è causa non è un atto su cui la Corte può esercitare il suo sindacato di legittimità ex art. 173, anch'essa è collegata al merito della causa.

32. L'atto contestato è stato adottato al di fuori dell'ambito del Trattato ma si può facilmente ammettere che ciò non basta di per sé stesso a collocarlo al di fuori del campo di applicazione dell'art. 173. Se ciò non fosse, le istituzioni comunitarie o gli Stati membri potrebbero aggirare le esigenze poste dal diritto comunitario adottando, al di fuori dell'ambito del Trattato, atti che di norma dovrebbero essere emanati sulla base del Trattato ed in sintonia con le procedure ivi definite. Al fine di garantire il rispetto del diritto, la Corte ha dichiarato che l'azione d'annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (v. causa 22/70, Commissione/Consiglio; causa AETS) [24]. La Corte ha inoltre dichiarato che il fatto che un atto venga adottato in forma di decisione degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio non basta a collocarlo al di fuori della portata dell'art. 173, se trattasi effettivamente di un atto del Consiglio: v. sentenza 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento/Consiglio (causa «Bangladesh»). A fortiori, nei limiti in cui è pacifico nella presente causa che l'atto in parola è un atto del Consiglio, la Corte ha il diritto di esaminare il tenore e l'efficacia dell'atto, nonché l'ambito entro cui esso è stato adottato, al fine di determinare se si tratta di atto soggetto a sindacato giurisdizionale.

33. Avendo concluso nel senso che ambedue le eccezioni di irricevibilità sono collegate al merito della causa, passo ad esaminare gli argomenti delle parti riguardo al merito, il che solleva la questione dell'esatta base giuridica dell'atto contestato.

34. Va ricordato che il nocciolo del ragionamento del Parlamento è dato dalla considerazione che l'aiuto allo sviluppo previsto dalla Convenzione a favore degli Stati ACP è una spesa comunitaria e che pertanto le disposizioni relative alla sua attuazione vanno adottate sulla base dell'art. 209 del Trattato. Il Consiglio ed il governo spagnolo contestano una tesi siffatta. Va quindi esaminato se sia esatto considerare l'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP come una spesa comunitaria ovvero come una spesa degli Stati membri.

24 — Racc. 1971, pag. 263.

L'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP

35. Prima di procedere a un esame più dettagliato degli argomenti delle parti, converrà esaminare sinteticamente la giurisprudenza della Corte relativa alla competenza esterna della Comunità.

36. Talune disposizioni del Trattato prevedono espressamente la conclusione di accordi internazionali da parte della Comunità. Così l'art. 113 del Trattato dispone che la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi specialmente per quanto concerne la conclusione di accordi tariffari e commerciali. L'art. 238, in base al quale è stata adottata la convenzione, afferma che la Comunità può concludere con uno Stato terzo, un'unione di Stati o un'organizzazione internazionale accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.

37. La Corte ha tuttavia dichiarato che la competenza ad assumere impegni internazionali può non soltanto essere attribuita espressamente dal Trattato, ma può altresì derivare implicitamente dalle sue disposizioni. In particolare, ogniqualvolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della Comunità determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la Comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo [25].

38. La competenza della Comunità ad assumere impegni internazionali può essere esclusiva o concorrente con quella degli Stati membri. Il carattere esclusivo della competenza comunitaria può risultare da una disposizione del Trattato, come nel caso della politica commerciale comune a norma dell'art. 113 del Trattato [26]. Esso può dipendere anche dalla portata dei provvedimenti che le istituzioni comunitarie hanno emanato in applicazione delle disposizioni del Trattato (v. parere 19 marzo 1993, 2/91, sulla Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego di sostanze chimiche sul lavoro [27]).

39. Nella causa AETS, la Corte ha dichiarato che, ogniqualvolta la Comunità, per la realiz-

25 — Parere 1/76 sul progetto di accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna (Racc. 1977, pag. 741, punto 3).

26 — Parere 1/75 (Racc. 1975, pag. 1355, in particolare pagg. 1363, 1364). V. anche causa 41/76, Donckerwolcke/Procuratore della Repubblica (Racc. 1976, pag. 1921, punto 32).

27 — Parere 2/91 (Racc. 1993, pag. I-1061, punti 8 e 9).

zazione di una politica comune prevista dal Trattato, adotta disposizioni che prescrivono norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere di contrarre con Stati terzi obblighi atti ad incidere su dette norme o a modificarne la portata [28]. La sentenza della Corte nella causa AETS ha avuto ulteriori sviluppi nel parere 2/91. In quel parere, la Corte ha dichiarato che il principio della prevalenza del diritto comunitario non si limita al caso in cui la Comunità abbia adottato norme nell'ambito di una politica comune. Agli Stati membri è del pari vietato di contrarre impegni internazionali comprendenti norme atte ad incidere su disposizioni adottate in settori non rientranti in politiche comuni ovvero a modificarne la portata [29].

40. Quanto all'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP, niente nel Trattato o in disposizioni emanate in base ad esso dalle istituzioni comunitarie permette di concludere nel senso che la competenza comunitaria è esclusiva. In mancanza di qualsiasi indicazione in contrario, può ammettersi che la Comunità e gli Stati membri si dividono la competenza in materia. Ne deriva che non solo la Comunità ma anche gli Stati membri, che agiscano individualmente o collettivamente, possono assumere impegni internazionali al fine di mettere a disposizione degli Stati ACP l'aiuto allo sviluppo.

41. Un ulteriore argomento milita a favore della tesi che la competenza della Comunità nel settore dell'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP è concorrente con quella degli Stati membri. Il titolo della convenzione relativo alla cooperazione per il finanziamento dello sviluppo contiene disposizioni relative agli aiuti d'urgenza [30]. Ai sensi dell'art. 254, gli aiuti d'urgenza sono concessi agli Stati ACP che devono far fronte a gravi difficoltà economiche e sociali, di carattere eccezionale, risultanti da calamità naturali o da circostanze straordinarie aventi effetti comparabili. Tali aiuti hanno quindi un carattere sostanzialmente umanitario. Nella causa Bangladesh, la Corte ha dichiarato che nel settore dell'aiuto umanitario la competenza della Comunità non è esclusiva e che agli Stati membri non è precluso l'esercizio collettivo della loro competenza in tale campo [31].

42. Il Parlamento ammette che, in un settore ove la Comunità e gli Stati membri dispongono della competenza concorrente, possono agire tanto la Comunità quanto gli Stati membri. Tuttavia esso sostiene che, quando la Comunità ha fatto uso della sua competenza, gli Stati membri non possono più servirsi delle loro. Secondo la tesi del Parla-

28 — Causa 22/70, Commissione/Consiglio, punti 17 e 22.
29 — Parere 2/91, punti 10 e 11.
30 — Artt. 254-257.
31 — Cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento/Consiglio, punto 16.

mento, l'esercizio da parte della Comunità della sua competenza in un settore specifico implica che gli Stati membri perdono la propria competenza ad agire nel medesimo campo.

43. Secondo il Parlamento, dal momento che a norma della convenzione la Comunità si è assunta l'obbligo di fornire agli Stati ACP un aiuto allo sviluppo, è precluso agli Stati membri di agire in tale campo. A sostegno dei suoi argomenti, il Parlamento si riferisce alle sentenze della Corte nelle cause 804/79, Commissione/Regno Unito, [32] relativa all'art. 102 dell'Atto di adesione del 1972, e *AETS*.

44. Se l'argomentazione del Parlamento dovesse essere accolta, ne conseguirebbe che la Comunità e gli Stati membri non possono agire congiuntamente al fine di accordare l'aiuto allo sviluppo agli Stati ACP ed altresì che gli Stati membri non possono assumere direttamente gli oneri finanziari derivanti dalla convenzione. Tuttavia, dal mio punto di vista, siffatta argomentazione non può essere accolta.

32 — Racc. 1981, pag. 1045.

45. Le cause a cui si riferisce il Parlamento non corroborano l'argomento che, laddove la Comunità e gli Stati membri godono di competenza concorrente, l'esercizio da parte della Comunità della sua competenza vieta necessariamente agli Stati membri di agire.

46. La differenza cruciale fra la causa Commissione/Regno Unito ed il presente caso di specie consiste nel fatto che quella causa riguardava un settore in cui la competenza della Comunità era totale e definitiva e non un settore in cui la competenza è ripartita tra la Comunità e gli Stati membri. Non c'è niente che nella sentenza della Corte Commissione/Regno Unito faccia pensare che, laddove la Comunità esercita la sua competenza in un'area che rientra nella competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri, a questi ultimi è precluso necessariamente l'esercizio delle proprie competenze.

47. La tesi del Parlamento non è neppure confortata dalla sentenza della Corte nella causa AETS. In tale causa, come nel parere 2/91, la Corte era chiamata a pronun-

ciarsi sul rapporto tra competenze interne ed esterne della Comunità. Siffatto rapporto non è controverso nel caso di specie. Se gli Stati membri hanno assunto l'obbligo di fornire agli Stati ACP l'aiuto allo sviluppo, ciò non dovrebbe riflettersi sulle disposizioni interne adottate dalla Comunità.

48. È chiaro che, appena la Comunità conclude un accordo internazionale il cui oggetto rientra nella competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri, tali Stati sono tenuti all'osservanza di determinati obblighi che discendono dall'art. 5 del Trattato. In particolare, gli Stati membri devono facilitare l'adempimento degli obblighi della Comunità risultanti dall'accordo e non possono agire unilateralmente, in modo da compromettere il procedere dell'azione comune entro la cornice dell'accordo.

49. Può anche ammettersi, sulla base della sentenza della Corte nella causa AETS e della sua presa di posizione nel parere 2/91, che, appena la Comunità conclude un accordo internazionale, gli Stati membri devono astenersi dal porre in essere alcunché di idoneo a pregiudicare quell'accordo o a modificarne la portata. Non si possono fissare in astratto i limiti esatti dell'obbligo imposto agli Stati membri in tale contesto, al contrario essi dipendono dall'accordo in questione. Come il Consiglio ha sottolineato all'udienza, nel settore dell'aiuto allo sviluppo a favore di Stati terzi, il rischio che l'azione intrapresa da parte degli Stati membri possa avere conseguenze pregiudizievoli sull'azione posta in essere dalla Comunità è molto minore rispetto a quanto potrebbe accadere in altri settori come quello della politica sociale.

50. Non si può tuttavia accettare la tesi, sostenuta dal Parlamento soprattutto all'udienza, che, quando la Comunità contrae un obbligo stipulando un accordo internazionale, agli Stati membri è precluso imperativamente di assumere quell'obbligo congiuntamente con la Comunità. Quale norma generale, in un settore ove la Comunità e gli Stati membri dispongono della competenza concorrente, questi ultimi possono esercitare le loro competenze congiuntamente alla Comunità ponendo in essere un'azione comune e contraendo obblighi comuni verso terzi.

51. La tesi che la Comunità e gli Stati membri possono agire in comune in un settore in cui essi dispongono di competenza concorrente è corroborata anche dalla sentenza della Corte nella causa Bangladesh. In quella causa, la Corte ha posto con chiarezza il principio che gli Stati membri possono accordare i fondi necessari al finanziamento dell'aiuto umanitario e che la Commissione si incarica del coordinamento di tale aiuto.

52. Si può anche far riferimento al Trattato sull'Unione europea benché esso non fosse in vigore all'epoca dei fatti. Il Trattato sull'Unione europea aggiunge un nuovo titolo alla terza parte del Trattato CE intitolato «Cooperazione allo sviluppo» (titolo XVII). L'art. 130 U, n. 1, prevede che la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo integra quelle svolte dagli Stati membri. L'art. 130 X afferma quanto segue:

«1. La Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli Stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto comunitario.

2. La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1».

È chiaro quindi che ai sensi di tali disposizioni la politica di sviluppo rientra nella competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri.

53. Concludo nel senso che la Comunità e gli Stati membri possono assumere congiuntamente l'obbligo di fornire agli Stati ACP un aiuto allo sviluppo. Concludo anche che, dato che la Comunità e gli Stati membri dispongono della competenza concorrente in tale settore, è possibile ch'essi agiscano di comune accordo affinché i fondi necessari al finanziamento dello sviluppo siano messi a disposizione direttamente dagli Stati membri al di fuori del bilancio comunitario.

54. Occorre rammentare tuttavia che, secondo la Corte dei conti, uno dei motivi per cui le operazioni finanziarie del Fondo europeo di sviluppo rappresentano una spesa della Comunità e vanno iscritte nel bilancio comunitario è data dal fatto ch'esse perseguono gli stessi obiettivi di sviluppo di tutte le altre azioni a beneficio dei paesi associati o non associati previste nel bilancio generale [33]. Sulla base di un argomento siffatto, il Fondo europeo di sviluppo andrebbe iscritto nel bilancio poiché la spesa diretta a finanziare la cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi mediterranei, che è della stessa natura di

33 — V. sopra, paragrafo 14.

quella rivolta a finanziare l'aiuto previsto dalla convenzione, è stata iscritta nel bilancio comunitario a decorrere dal 1978 [34].

55. Tali argomenti non possono essere accolti. Dato che nel settore dell'aiuto allo sviluppo la Comunità e gli Stati membri dispongono di una competenza concorrente, essi sono liberi di intraprendere un'azione comune e di convenire che le spese necessarie saranno prese direttamente a carico dagli Stati membri al di fuori del bilancio comunitario. La circostanza che le spese dirette a finanziare l'aiuto allo sviluppo siano state iscritte in passato nel bilancio non vuol dire che tali spese vadano iscritte sempre nel bilancio.

56. La conclusione che gli Stati membri possono mettere a disposizione direttamente i fondi necessari al finanziamento dell'aiuto allo sviluppo previsto dalla convenzione è confermata dalla presa di posizione nel parere 1/78 sul progetto di accordo sulla gomma naturale [35]. In quel parere, la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità col Trattato del progetto di accordo internazionale sulla gomma naturale che era stato materia di negoziato in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCES). Secondo la Commissione, il progetto di accordo rientrava nella competenza esclusiva della Comunità. Il Consiglio sosteneva che il progetto di accordo rientrava in parte nella competenza della Comunità ed in parte nella competenza degli Stati membri e che pertanto si sarebbe dovuto adottarlo come accordo misto.

57. La Corte ritenne che, a causa dell'oggetto e degli obiettivi perseguiti, il progetto di accordo rientrava nella portata dell'art. 113 del Trattato, relativo alla politica commerciale comune. Tuttavia, in considerazione del fatto che non era stata posta in quella fase dei negoziati la questione se l'accordo sarebbe stato finanziato dal bilancio comunitario o direttamente dagli Stati membri, la Corte lasciò in sospeso la questione se la Comunità disponesse della competenza esclusiva per concludere detto accordo. La Corte ha dichiarato che, se fosse iscritto nel bilancio comunitario l'onere di finanziare le scorte-tampone che l'accordo progettato avrebbe dovuto istituire, la Comunità godrebbe di competenza esclusiva. Se viceversa esso toccasse direttamente agli Stati membri, disporrebbero questi ultimi della competenza concorrente. Finché tale questione non fosse stata risolta, gli Stati membri potevano partecipare alla negoziazione del progetto di accordo. La Corte pervenne a tale conclusione per il motivo che le disposizioni finanziarie dell'accordo occupavano una posizione centrale nell'economia del medesimo [36]. Ne deriva che, laddove le disposizioni finanziarie di un accordo occupano una posizione centrale nell'economia del medesimo, è possibile stabilire se la Comunità disponga della competenza esclusiva o se gli Stati membri godano della

34 — V. Isaac, G.: «Les Istitutions Communautaires», *Juris Classeur de droit européen*, novembre 1990, fascicolo 250, n. 27.

35 — Racc. 1979, pag. 2871.

36 — Parere 1/78, punto 55.

competenza concorrente al fine di concludere detto accordo, proprio sulla base della risposta alla questione se gli Stati membri sono disposti o meno ad assumere direttamente gli oneri finanziari derivanti dalle suddette disposizioni.

58. Dal parere 1/78 emerge anche che, laddove le clausole finanziarie di un accordo occupano una posizione centrale nell'economia del medesimo, gli Stati membri possono farsi carico direttamente degli oneri finanziari derivanti dall'accordo anche se quest'ultimo rientra in un'area in cui la Comunità gode normalmente della competenza esclusiva. A fortiori, gli Stati membri possono farsi carico degli oneri finanziari derivanti da un accordo il cui oggetto rientra in un settore ove la competenza della Comunità è concorrente con quella degli Stati membri.

59. La presa di posizione della Corte nel parere 1/78 non è incompatibile con la natura esclusiva della competenza della Comunità nel settore della politica commerciale comune. La competenza della Comunità permane esclusiva nel senso che agli Stati membri è vietato assumere obblighi internazionali al fine di garantire che i loro propri interessi siano protetti separatamente nel settore delle relazioni esterne, col rischio di compromettere l'effettiva tutela dei comuni interessi della Comunità [37]. Come la Corte ha dichiarato [38]:

«I provvedimenti "interni" ed "esterni" adottati dalla Comunità nell'ambito della politica commerciale comune non possono considerarsi compatibili col Trattato solo nel caso in cui trasferiscano alle istituzioni della Comunità vincoli ed oneri finanziari eventualmente connessi con l'accordo: questi provvedimenti hanno unicamente lo scopo di sostituire l'azione unilaterale degli Stati membri, nel settore di cui trattasi, con un'azione comune, fondata su principi uniformi per tutta la Comunità».

La giurisprudenza della Corte conferma quindi che la questione se la competenza della Comunità per concludere un accordo sia esclusiva oppure concorra con quella degli Stati membri non influisce necessariamente sulla soluzione della questione se incomba alla Comunità o agli Stati membri assumersi gli oneri finanziari derivanti da tale accordo.

60. Ci possono essere ben pochi dubbi circa il fatto che le disposizioni sulla cooperazione in tema di finanziamento dello sviluppo svolgono un ruolo centrale nella struttura della

37 — Parere 1/75 sul progetto di accordo riguardante una norma sulle spese locali, Racc. pag. 1355.

38 — Parere 1/75, pag. 1364.

convenzione. L'erogazione agli Stati ACP di un aiuto allo sviluppo è indispensabile allo scopo di facilitare gli obiettivi della convenzione e costituisce uno dei pilastri della cooperazione ACP-CEE. Ne discende, sulla base della presa di posizione della Corte nel parere 1/78, che gli Stati membri possono erogare direttamente, al di fuori del bilancio comunitario, i fondi necessari al finanziamento dell'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP previsto dalla convenzione.

61. Tuttavia, secondo il Parlamento, può inferirsi dalla lettera e dallo spirito della convenzione che l'obbligo di fornire agli Stati ACP l'aiuto finanziario è un obbligo contratto esclusivamente dalla Comunità. Nelle sue osservazioni scritte e all'udienza, il Parlamento ha annesso molta importanza a tale argomento.

62. Il Parlamento si riferisce al preambolo alla convenzione, che individua come parti contraenti separate gli Stati membri, la Comunità e gli Stati ACP. Esso sostiene che le disposizioni sostanziali e le clausole finali della convenzione stabiliscono comunque una chiara distinzione tra gli obblighi contratti dalla Comunità e quelli contratti dagli Stati membri. Il Parlamento conclude che, in virtù della convenzione, la Comunità ha assunto nei confronti degli Stati ACP obblighi di diritto internazionale distinti da quelli assunti dagli Stati membri.

63. Secondo il Parlamento, risulta dall'art. 231 della convenzione, che si riferisce ai «contributi finanziari della Comunità», e dall'art. 1 del protocollo finanziario, che impiega lo stesso linguaggio, che l'obbligo di prestare assistenza finanziaria agli Stati ACP è un obbligo assunto soltanto dalla Comunità e non dagli Stati membri. Gli Stati ACP possono esigere soltanto dalla Comunità, e non direttamente dagli Stati membri, di fornire siffatta assistenza.

64. Il Consiglio argomenta che l'uso del termine «Comunità» all'art. 231 non va inteso come diretto a significare la Comunità ad esclusione degli Stati membri, ma piuttosto rivolto a distinguere, da un lato, la Comunità, che comprende la Comunità e gli Stati membri e, dall'altro, gli Stati ACP. Il Parlamento sostiene nella sua replica che il termine «Comunità» non è mai usato dalla convenzione nel senso di comprendervi gli Stati membri. Esso rinvia a varie disposizioni della convenzione e conclude che, laddove gli autori della convenzione hanno voluto riferirsi sia alla Comunità sia agli Stati membri, essi lo hanno fatto expressis verbis o hanno usato il termine «Parti contraenti».

65. Secondo il Parlamento, il parere 1/78 riguardava le possibili modalità di finanziamento di un accordo prima che l'accordo

fosse concluso; la presa di posizione della Corte non è applicabile al presente caso, in cui ai sensi della convenzione la Comunità ha assunto l'obbligo di fornire l'aiuto.

66. A mio modo di vedere, l'argomento del Parlamento significa che laddove, a norma di un accordo misto, l'obbligo di fornire l'aiuto è assunto soltanto dalla Comunità e non dagli Stati membri, questi ultimi non sono autorizzati a porre in essere il finanziamento dell'aiuto mediante contributi diretti al di fuori del bilancio comunitario.

67. Non trovo che tale argomento sia persuasivo. Dal mio punto di vista, almeno quando la Comunità e gli Stati membri dispongono della competenza concorrente per prestare a Stati terzi l'assistenza finanziaria, il fatto che soltanto la Comunità ha contratto un obbligo pattizio di fornire siffatta assistenza non comporta in quanto tale che le spese necessarie al suo finanziamento siano spese della Comunità e vadano iscritte nel bilancio comunitario. Nei limiti in cui gli Stati membri sono liberi di farsi carico direttamente degli oneri finanziari derivanti da un accordo internazionale del quale sono parti sia la Comunità sia gli Stati membri, non c'è motivo perché siffatta libertà debba essere ristretta dal fatto che si è convenuto che solo la Comunità sarà contrattualmente responsabile verso l'altra parte dell'accordo.

68. Non condivido comunque la tesi del Parlamento che, secondo il tenore e lo spirito della convenzione, l'obbligo di fornire l'aiuto incombe soltanto alla Comunità.

69. La convenzione è stata conclusa sotto forma di accordo misto (cioè da parte della Comunità e degli Stati membri congiuntamente) ed ha essenzialmente un carattere bilaterale. Ciò risulta chiaramente dall'art. 1, il quale afferma che la convenzione è conclusa tra la Comunità ed i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati ACP, dall'altra. A norma di un accordo misto la Comunità e gli Stati membri sono responsabili congiuntamente salvoché le disposizioni dell'accordo non stiano a dimostrare la conclusione opposta [39].

70. È vero che il titolo III della terza parte della convenzione fa riferimento all'«assistenza finanziaria della Comunità», ma non per questo bisogna inferirne che

39 — V. Stein, E.: «External relations of the European Community: Structure and Process» in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990, vol. 1, libro 1, EUI, pag. 162; Tomuschat, C.: «Liability for Mixed Agreements» in O'Keeffe, D., e Schermers, H. G.: *«Mixed Agreements»* Leiden, 1983, pag. 130.

l'obbligo di fornire l'assistenza è stato assunto dalla Comunità in quanto opposta agli Stati membri. Come adduce il Consiglio, il termine «Comunità» può essere usato in tale contesto per significare tanto la Comunità quanto gli Stati membri.

71. Siffatta interpretazione è avvalorata dall'art. 223, il quale prevede che nell'ambito della cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, salvo disposizione contraria della convenzione, ogni decisione che richieda l'approvazione di una delle parti contraenti è approvata o considerata approvata entro sessanta giorni a decorrere dalla notifica effettuata dall'altra parte. Se fosse esatto, come asserisce il Parlamento, che l'obbligo di prestare l'aiuto incombe soltanto alla Comunità, l'art. 223 non avrebbe dovuto far riferimento a «una delle parti contraenti», il che significa, da un lato, la Comunità e gli Stati membri e, dall'altro, gli Stati ACP. Al contrario, esso avrebbe dovuto menzionare la Comunità e gli Stati ACP.

72. Rilevo che né la convenzione né il protocollo finanziario precisano come verrà finanziato l'aiuto. Secondo me, il fatto che gli Stati membri abbiano convenuto di mettere a disposizione direttamente i fondi necessari al finanziamento dell'aiuto è di per sé stesso molto indicativo nel senso che detti Stati hanno assunto ai sensi della convenzione un obbligo congiunto con la Comunità.

73. Tale interpretazione è confermata qualora si esamini la convenzione nell'ottica degli Stati ACP. Il fatto che si sia lasciata alla Comunità ed agli Stati membri, senza la partecipazione degli Stati ACP, la decisione sul metodo di finanziamento dell'aiuto nonché sulle disposizioni relative alla sua gestione, permette di concludere che la volontà delle parti contraenti era nel senso che la Comunità e gli Stati membri avrebbero contratto un obbligo congiunto di prestare l'aiuto, mentre il metodo di finanziamento di quest'ultimo costituiva una questione interna alla Comunità.

74. Va pure rilevato che la convenzione è la più recente di una serie di convenzioni in cui si sono stipulate analoghe clausole finanziarie. Come si è già affermato, gli Stati membri si sono impegnati a fornire direttamente i fondi necessari al finanziamento dell'aiuto allo sviluppo previsto dalle convenzioni successive di Yaoundé e Lomé. Anche tale elemento avvalora la conclusione che gli Stati membri hanno assunto un obbligo congiunto con la Comunità di fornire l'aiuto allo sviluppo ai sensi della convenzione.

75. Pertanto non sono convinto che il riferimento all'«assistenza finanziaria della Comunità» nella convenzione significhi che l'obbligo di fornire l'assistenza incombe soltanto alla Comunità. Se le parti contraenti

avessero voluto imporre siffatto obbligo solo alla Comunità, escludendo gli Stati membri, esse l'avrebbero precisato con chiarezza nella convenzione.

76. È fuori di dubbio che l'aiuto agli Stati ACP previsto dalla convenzione è un aiuto comunitario nel senso che esso è offerto sotto gli auspici della Comunità. Sotto tale profilo, esso va distinto dall'aiuto bilaterale accordato dagli Stati membri agli Stati ACP. Gli artt. 17 e 19 dell'accordo interno contengono disposizioni miranti a salvaguardare la coerenza ed a migliorare la complementarità tra l'aiuto accordato dalla Comunità e gli aiuti bilaterali concessi dagli Stati membri. Ciò non vuol dire, tuttavia, che l'aiuto previsto dalla convenzione non possa essere finanziato da contributi diretti degli Stati membri esterni al bilancio comunitario.

77. Ho concluso che l'aiuto allo sviluppo previsto dalla convenzione non è una spesa della Comunità e che non va iscritto necessariamente nel bilancio. Ne consegue che non era necessario adottare l'atto contestato a norma dell'art. 209 del Trattato, che prevede la consultazione preliminare del Parlamento. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene il Parlamento, non si pone nessuna questione relativa ad una lesione delle sue prerogative. Il ricorso del Parlamento è perciò irricevibile. Non occorre in quest'ottica esaminare l'altra questione della ricevibilità, vale a dire se l'atto contestato è un atto sindacabile. Tuttavia, per essere completo, esaminerò tale questione.

La natura dell'atto contestato

78. Va ricordato che, secondo il Consiglio ed il governo spagnolo, l'atto contestato non è un atto sindacabile perché non è stato adottato in base ai poteri conferiti dal Trattato al Consiglio, ma in base ad una competenza attribuitagli dagli Stati membri.

79. Il Parlamento contesta tale opinione. Esso fa valere che il Consiglio non può agire al di fuori dell'ambito del Trattato in base ad un mandato conferitogli dagli Stati membri. Esso sostiene in via subordinata che l'atto contestato, per motivi sostanziali e formali, presenta tutte le caratteristiche di un atto comunitario. Se si ammette che il Consiglio può agire al di fuori dell'ambito del Trattato, si dovrebbe annullare l'atto in parola in quanto adottato con modalità ed in una forma estranei al suo carattere.

80. Esaminerò in un primo tempo la questione se il Consiglio abbia il potere di adottare l'atto contestato in base all'accordo interno. Tratterò in seguito la natura dell'atto contestato.

81. Non è esatto affermare, come fa valere il Parlamento nelle sue osservazioni scritte, che un'istituzione comunitaria non è mai autorizzata ad agire in base ad un mandato conferitole dagli Stati membri. Nella causa Bangladesh, la Corte ha dichiarato che alla Commissione non era vietato di procedere al coordinamento di un'azione congiunta da parte degli Stati membri [40]. L'azione controversa in quella causa era la gestione dell'aiuto umanitario concesso al Bangladesh con una decisione degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio.

82. Come precisa il Consiglio, vi sono anche altri casi in cui gli Stati membri autorizzano un'istituzione comunitaria ad agire per loro conto in un settore rientrante nella loro competenza. Considerazioni di opportunità fanno auspicare siffatta prassi. Così, nell'ipotesi di accordi misti, gli Stati membri danno mandato alla Commissione di negoziare con l'altra parte dell'accordo, per loro conto e sotto il loro controllo, su qualsiasi aspetto dell'accordo che rientri o sembri rientrare nella loro esclusiva competenza. La Commissione ha condotto ugualmente i negoziati per conto degli Stati membri per quanto riguarda gli accordi relativi all'adesione alla Comunità, conformemente all'art. 237 del Trattato, benché nel Trattato non figuri alcuna disposizione che preveda l'esecuzione di una missione siffatta da parte della Commissione. Nell'ambito della cooperazione europea in materia di politica estera, prevista all'art. 30 dell'Atto unico europeo, il Consiglio ha svolto spesso un ruolo conferitogli non da tale articolo, ma dagli Stati membri.

83. Neppure dall'art. 4, n. 1, del Trattato, a cui il Parlamento ha annesso grande importanza nelle sue osservazioni scritte, emerge che un'istituzione comunitaria non possa mai agire su mandato degli Stati membri. L'art. 4, n. 1, prevede che ciascuna istituzione comunitaria agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal Trattato. Il suo obiettivo principale è quello di definire il ruolo costituzionale delle istituzioni comunitarie nei confronti di quello degli Stati membri. Esso indica chiaramente che le istituzioni comunitarie non dispongono di poteri ad esse inerenti, ma soltanto di quelli che, espressamente o implicitamente, sono loro conferiti dal Trattato. I poteri che in tal guisa non sono attribuiti a dette istituzioni spettano agli Stati membri. Dall'art. 4, n. 1, risulta che un'istituzione comunitaria non può sconfinare nella sfera di competenza degli Stati membri e ch'essa non è autorizzata ad agire in modo tale da eludere le esigenze del Trattato. Tuttavia tale disposizione non è intesa ad escludere la possibilità per un'istituzione comunitaria di svolgere determinate funzioni su mandato degli Stati membri.

84. È quindi possibile che un'istituzione comunitaria esplichi, per conto degli Stati

40 — Cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento/Consiglio, punto 20.

membri, determinate funzioni al di fuori dell'ambito del Trattato, a condizione che tali funzioni e la maniera di esercitarle siano compatibili con i suoi obblighi ai sensi del Trattato. Lo stabilire quando ciò accada è soggetto al sindacato della Corte.

85. Come norma generale, si può forse tracciare una distinzione tra funzioni esecutive e funzioni legislative. È più facile ammettere che un'istituzione comunitaria possa farsi carico di una funzione esecutiva su mandato degli Stati membri, come il coordinamento di un'azione decisa dagli Stati membri o la rappresentanza dei loro interessi collettivi nei confronti degli Stati terzi, piuttosto che ammettere che un'istituzione comunitaria, in modo particolare il Consiglio, possa esercitare una funzione legislativa su mandato degli Stati membri. Ciò dipende dal fatto che il Consiglio è il principale organo legislativo della Comunità e, come regola generale, non può esercitare il suo potere legislativo su mandato degli Stati membri parallelamente alla sua funzione legislativa ai sensi del Trattato. Un'azione siffatta può avere come risultato l'elusione delle procedure previste dal Trattato e può anche causare confusione circa la natura degli atti adottati dal Consiglio.

86. Ritengo tuttavia nel presente caso che fosse possibile per il Consiglio adottare l'atto contestato in base all'accordo interno. Come si è visto, tale atto è diretto a fissare disposizioni dettagliate riguardo alla gestione dell'aiuto allo sviluppo a favore degli Stati ACP previsto dalla convenzione. Secondo me, il Consiglio poteva adottare l'atto controverso, poiché la convenzione è un accordo misto e l'atto in parola rientra in un settore ove la Comunità e gli Stati membri dispongono di competenze concorrenti. La Corte ha dichiarato che, quando un accordo è concluso in un settore ove la competenza è ripartita tra la Comunità e gli Stati membri, la negoziazione e l'attuazione dell'accordo richiedono un'azione comune della Comunità e degli Stati membri [41].

87. Nell'attuazione della convenzione gli Stati membri operano in stretto contatto con le istituzioni comunitarie. Ai sensi dell'accordo interno, la Commissione porta la responsabilità principale per la gestione del Fondo e l'attuazione della politica di aiuto elaborata dal Consiglio [42]. La convenzione è integrata da un accordo interno relativo ai provvedimenti da prendere e alle procedure da seguire per la sua applicazione [43], che, alla stregua dell'accordo interno in base al quale è stato adottato l'atto controverso, è un atto dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. L'art. 1 prescrive che il Consiglio deve adottare all'unanimità, previa consultazione della Commissione, la posizione comune che i

41 — Parere 19 marzo 1993, 2/91, sulla convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro, n. 12.

42 — V. artt. 10 e 11 dell'accordo interno.

43 — GU 1991, L 229, pag. 301.

rappresentanti della Comunità devono prendere in seno al Consiglio dei ministri ACP-CEE, quando esso è investito di problemi che rientrano nella competenza degli Stati membri.

88. È quindi evidente che un ruolo fondamentale nell'attuazione della convenzione è svolto dal Consiglio e dalla Commissione, che agiscono in una duplice qualità: come istituzioni comunitarie e, in realtà, come delegati degli Stati membri. Ciò è indispensabile considerato il fatto che la convenzione è stata conclusa in forma di accordo misto. L'adozione dell'atto controverso è parte integrante di un complesso di atti successivi che vanno posti in essere per applicare la convenzione. Sarebbe difficile mettere in discussione il potere del Consiglio di emanare l'atto di cui è causa senza rimettere in questione l'intera partecipazione del Consiglio e della Commissione all'attuazione della convenzione.

89. Concludo pertanto nel senso che l'adozione da parte del Consiglio dell'atto contestato sulla base dell'accordo interno è compatibile col Trattato. Passo ora ad esaminare la natura dell'atto contestato.

90. È palese che l'atto controverso non è un regolamento nel senso dell'art. 189 del Trattato. Esso non è stato adottato in base ad una disposizione del Trattato ma sulla base dell'accordo interno, che è una decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. Inoltre esso è stato adottato alla maggioranza qualificata prevista all'art. 21, n. 4, dell'accordo interno, che è diversa da quella di cui all'art. 148, n. 2, del Trattato.

91. È del pari evidente, tuttavia, che l'atto litigioso presenta molte caratteristiche di un atto comunitario. Ad una conclusione siffatta conducono le considerazioni seguenti:

a) L'atto contestato è stato adottato dal Consiglio e non dai rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio.

b) Altri organismi comunitari sono stati implicati nell'adozione dell'atto di cui è causa. Conformemente all'art. 32 dell'accordo interno, il Consiglio ha agito in base ad un progetto della Commissione e previo parere della Corte dei conti e della Banca europea per gli investimenti. È stato pure richiesto il parere del Parlamento.

c) L'atto contestato è diretto a produrre effetti giuridici. Esso impone una linea di condotta vincolante per le istituzioni comunitarie e per gli Stati membri.

d) La forma dell'atto contestato assomiglia in parte a quella di un atto comunitario. Esso si intitola «regolamento finanziario» ed è pubblicato nella serie legislativa della Gazzetta ufficiale — ma nella sezione denominata «Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità». Il suo preambolo si apre con la frase «Visto il Trattato che istituisce la Comunità economica europea» — ma, contrariamente alla normale prassi comunitaria, non si riferisce ad alcuna specifica disposizione del Trattato.

92. Alla luce del suo contenuto e della sua forma e tenuto conto anche del contesto in cui esso è stato adottato, mi sembra che l'atto controverso rivesta un carattere ibrido riflettente il carattere di accordo misto della convenzione. Benché adottato dal Consiglio, che agiva su mandato degli Stati membri, esso non si colloca del tutto al di fuori dell'ordinamento giuridico comunitario. Esso va considerato piuttosto come un atto sui generis che, come si è già affermato, il Consiglio è stato abilitato ad adottare ai fini dell'attuazione delle disposizioni finali della convenzione. Non accolgo l'argomento del Parlamento che l'atto in parola è stato adottato con modalità ed in una forma estranei al suo carattere. Il fatto ch'esso presenti talune caratteristiche di un atto comunitario si giustifica, nella presente causa, con la natura ibrida dell'atto medesimo.

93. Concludo nel senso che l'atto contestato non è stato adottato in base ai poteri conferiti dal Trattato al Consiglio ma in base ad un'attribuzione conferitagli, al di fuori del Trattato, dagli Stati membri. Un atto di siffatta natura può essere sottoposto al sindacato della Corte solo quando si può sostenere che l'atto era incompatibile con gli obblighi del Consiglio a norma del Trattato, il che non è il caso nella fattispecie.

Conclusione

94. Propongo pertanto quanto segue:

«1) Il ricorso va respinto.

2) Il Parlamento va condannato alle spese del Consiglio; la Spagna, parte interveniente, sopporterà le proprie spese».