SENTENZA DELLA CORTE
3 luglio 1986 *

Nella causa 34/86,

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai suoi consiglieri giuridici sigg. D. Gordon-Smith e F. van Craeyenest, in qualità di agenti, e con domicilio eletto presso il sig. J. Käser, capo della direzione affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, Kirchberg, Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta dalla

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. M. Seidel, Ministerialrat presso il ministero federale dell'economia a Bonn, in qualità di agente,

Repubblica francese, rappresentata dal sig. G. Guillaume, direttore degli affari giuridici presso il ministero delle relazioni con l'estero, in qualità di agente,

e

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal suo agente T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, assistito dall'avv. F. Jacobs, Queen's Counsel,

intervenienti,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dal suo consigliere giuridico F. Pasetti-Bombardella, in qualità di agente, assistito dall'avv. J. Lever, Queen's Counsel, del foro di Londra, e dall'avv. Lyon-Caen, del foro di Parigi, e con domicilio eletto presso il segretariato generale del Parlamento, Kirchberg, Lussemburgo,

convenuto,

causa avente ad oggetto l'annullamento, per vizi di legittimità, del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1986,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidenti di sezione, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono così riassumere.

I — Gli antefatti e il procedimento

1. *L'ambito normativo della controversia*

Il Consiglio ha promosso la presente causa perché è convinto che il bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1986, allegato all'atto 18 dicembre 1985 con cui il presidente del Parlamento europeo ha constatato l'adozione definitiva di detto bilancio (GU L 358, pag. 1), è stato adottato in spregio degli artt. 78 del trattato CECA, 203 del trattato CEE e 177 del trattato CEEA. Secondo il Consiglio il Parlamento è, in particolare, andato al di là di quanto consentito dall'art. 203, n. 9, del trattato CEE [1], aumentando, in sede di seconda lettura del progetto di bilancio, taluni stanziamenti di bilancio senza che fosse stata stabilita di comune accordo dal Consiglio e dal Parlamento una nuova aliquota di aumento.

L'art. 203, n. 9, del trattato CEE prescrive, per le cosiddette spese non obbligatorie, cioè per l'insieme delle spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti in base a questo adottati, la fissazione annuale di un'aliquota massima di aumento rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio in corso. Detta aliquota massima, che risulta da tre diversi fattori (andamento in volume del prodotto nazionale lordo nella Comunità, variazione media dei bilanci degli Stati membri e andamento del costo della vita durante l'ultimo esercizio), è determinata dalla Commissione e comunicata, anteriormente al 1° maggio, a tutte le istituzioni della Comunità. Queste sono tenute ad osservarla nel corso del pro-

1 — Per semplificare, nella presente sentenza qualsiasi riferimento all'art. 203, n. 9, del trattato CEE vale anche per l'art. 78, n. 9, del trattato CECA e per l'art. 177, n. 9, del trattato CEEA.

cedimento di bilancio (art. 203, n. 9, 3° comma).

Emerge dall'art. 203, n. 9, 4° e 5° comma, che le spese non obbligatorie possono, in due ipotesi, superare quelle che risultano dall'applicazione dell'aliquota massima calcolata dalla Commissione:

a) qualora l'aumento delle spese non obbligatorie derivanti dal progetto di bilancio stabilito dal Consiglio sia superiore alla metà dell'aliquota massima determinata dalla Commissione, il Parlamento, nell'esercizio del proprio diritto di emendamento, può ancora aumentare l'importo totale di tali spese nei limiti della metà dell'aliquota massima (art. 203, n. 9, 4° comma);

b) qualora le attività della Comunità richiedano il superamento dell'aliquota massima, può essere fissata una nuova aliquota mediante accordo tra il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, e il Parlamento, che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi (art. 203, n. 9, 5° comma).

2. *Lo svolgimento del procedimento di bilancio 1986*

Con lettera 23 aprile 1985, la Commissione comunicava al Consiglio che l'aliquota massima di aumento per le spese non obbligatorie del bilancio 1986 era del 7,1% rispetto alle spese della stessa natura riguardanti il bilancio del 1985. Con lettera 31 luglio 1985 essa presentava al Consiglio il progetto preliminare di bilancio 1986, indicando che questo teneva conto di due eventi che avrebbero prodotto i loro effetti dal 1° gennaio 1986, e segnatamente le nuove risorse proprie nell'ambito dell'aliquota massima di mobilitazione dell'IVA dell'1,4% e l'allargamento della Comunità alla Spagna e al Portogallo. Nell'introduzione di politica generale al progetto preliminare di bilancio, la Commissione faceva inoltre presente di essersi prefissa, fra l'altro, per quanto riguarda la Comunità dei dieci, lo scopo seguente:

« per quanto riguarda le spese non obbligatorie, frenare l'incremento, attualmente anormale, dell'onere di bilancio necessario per onorare gli impegni contratti negli esercizi precedenti (il " peso del passato ").

Per quanto riguarda gli stanziamenti dissociati, dal 1978 il volume degli stanziamenti d'impegno è aumentato ad un ritmo nettamente superiore a quello degli stanziamenti di pagamento, il che significa, dato lo scaglionamento delle corrispondenti realizzazioni, che il fabbisogno in pagamenti per onorare tali impegni è in continuo aumento. Dal 1978 si sono accumulati circa 10 300 milioni di ECU di impegni, di cui 8 200 milioni di ECU riguardano i tre fondi strutturali (...).

Di conseguenza, per il 1986, gli stanziamenti di pagamento necessari per onorare una parte di questi impegni (3 200 milioni di ECU nel 1985) sono stimati a circa 4 400 milioni di ECU (di cui circa 4 000 milioni di ECU di spese non obbligatorie).

Pertanto, a risorse proprie costanti, il margine disponibile per il finanziamento delle nuove politiche comunitarie, già molto ridotto, diventa ancor più ristretto.

Per frenare questo incremento in futuro, la Commissione intende quindi contenere l'aumento dei nuovi impegni, in spese non obbligatorie, entro i limiti dell'aliquota massima, vale a dire il 7,1%; ».

La Commissione, basandosi sulle spese non obbligatorie della stessa natura iscritte nel bilancio 1985, comunicava poi che l'applicazione dell'aliquota massima del 7,1% avrebbe consentito l'aumento degli stanziamenti di impegno nella misura di 588 mi-

lioni di ECU e quello degli stanziamenti di pagamento nella misura di 435 milioni di ECU. Al riguardo, emerge dal fascicolo che il Consiglio, riferendosi ad un'altra base non ammessa dal Parlamento, ha calcolato che il margine di aumento delle spese non obbligatorie ammontava a 582 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno ed a 433 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento.

Nella riunione del 17 e 18 settembre 1985, il Consiglio stabiliva un progetto di bilancio che contemplava un aumento di 578 milioni di ECU, cioè del 7,05%, per gli stanziamenti di impegno e di 430 milioni di ECU, cioè del 7,04%, per gli stanziamenti di pagamento. Di conseguenza, il margine di manovra di cui disponeva il Parlamento in forza dell'art. 203, n. 9, 4° comma, ammontava, secondo il calcolo effettuato dalla Commissione nel progetto preliminare di bilancio, a 294 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e a 217 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento. Pertanto, l'aumento massimo possibile delle spese rispetto al bilancio 1985 era di 872 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e di 647 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento.

Nella seduta del 14 novembre 1985 il Parlamento si pronunciava in prima lettura sul progetto di bilancio, apportandovi una serie di emendamenti che stabilivano contemporaneamente un aumento delle spese non obbligatorie di 1 764 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e di 1 784 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento. In quell'occasione, il Parlamento adottava una risoluzione sul progetto di bilancio generale che veniva trasmessa, lo stesso giorno, al Consiglio e in cui figuravano, fra l'altro, i seguenti paragrafi:

« *Il Parlamento europeo,*

(...)

1) rammenta gli obblighi politici e giuridici che spettano all'autorità di bilancio e quelli assunti dal Consiglio nei confronti dei nuovi Stati membri; decide, pertanto, in base alle cifre ritenute necessarie dalla Commissione, di procedere alla reiscrizione, soprattutto alle relative linee di bilancio, sia degli stanziamenti necessari per far fronte all'ampliamento, sia della maggior parte dei pagamenti derivanti dagli impegni assunti negli anni precedenti, poiché queste due categorie di spese sono indissolubilmente legate;

2) ritiene indispensabile

a) che la regolarizzazione definitiva degli impegni contratti sugli esercizi precedenti sia portata a termine nel corso degli esercizi immediatamente successivi;

b) che il livello degli stanziamenti d'impegno consenta, nei prossimi anni, di ripristinare il normale funzionamento dei fondi strutturali;

(...)

10) deplora che il Consiglio, tentando di applicare le sue regole interne in materia di disciplina di bilancio, presenti al Parlamento soltanto un progetto di bilancio tronco; insiste sul fatto che il Consiglio, così facendo, non ha completato la prima lettura e ha agito in violazione delle disposizioni del trattato riguardanti la procedura di bilancio;

11) ritiene inaccettabile che il Consiglio non abbia iscritto tutte le spese nel bilancio, contrariamente al disposto dell'articolo 199, e che, contrariamente alle disposi-

zioni che disciplinano i fondi strutturali, non si sia tenuto pienamente conto né delle spese necessarie per la Comunità ampliata, né degli stanziamenti per far fronte ai pagamenti già scaduti derivanti da obblighi contrattuali;

(...)

16) ritiene che la Comunità non possa, servendosi del bilancio 1986, ignorare o limitare gli impegni finanziari da essa assunti; è quindi deciso a far rispettare, nel corso di tutta la procedura di bilancio, questa esigenza; ».

Alla sua seconda lettura del bilancio, il 26 e il 27 novembre 1985, il Consiglio decideva, da parte sua, di aumentare le spese non obbligatorie nella misura di 1 199 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e di 1 251 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento. Nella stessa occasione, e in relazione all'ampliamento della Comunità, il Consiglio decideva stanziamenti supplementari, rispetto al progetto di bilancio stabilito in prima lettura, ammontanti a 500 milioni di ECU in stanziamenti di impegno e a 321 milioni di ECU in stanziamenti di pagamento. Il Consiglio, in seguito a questa sua proposta, formulata in modo incondizionato, proponeva al Parlamento, con lettera 29 novembre 1985, di fissare nuove aliquote massime di aumento: 14,6% per gli stanziamenti di impegno e 20,5% per gli stanziamenti di pagamento rispetto alla base 1985.

In seguito ad un'ultima riunione di concertazione tenuta l'11 e il 12 dicembre 1985 con una delegazione del Parlamento al fine di giungere ad un accordo, il Consiglio autorizzava il suo presidente a presentare al Parlamento una proposta di compromesso: un aumento supplementare delle spese non obbligatorie di 196 milioni di ECU (17,02%) per gli stanziamenti di impegno e di 242 milioni di ECU (24,46%) per gli stanziamenti di pagamento; questa proposta veniva presentata con riserva di accettazione da parte del Parlamento.

Nella seduta del 12 dicembre 1985 il Parlamento adottava nuovamente una risoluzione sul progetto di bilancio generale, che recitava:

« *Il Parlamento europeo,*

(...)

1) constata, dopo aver esaminato le dichiarazioni fatte e le modifiche apportate dal Consiglio alla prima lettura del Parlamento e aver ascoltato la Commissione, che il progetto di bilancio non risponde agli obblighi assunti dalla Comunità; emenda nuovamente il progetto di bilancio per tener conto delle spese connesse con l'ampliamento e con il " peso del passato " in modo tale da garantire a tutti gli Stati membri il minimo necessario per il funzionamento normale e lo sviluppo dei fondi strutturali nel quadro della normativa in vigore;

2) constata che le spese eccezionali cui la Comunità deve far fronte nel 1986 per assicurare il rispetto degli impegni iscritti nei bilanci precedenti nonché degli impegni assunti nei confronti della Spagna e del Portogallo non hanno equivalenti dello stesso tipo nel bilancio 1985; ritiene quindi che queste spese non rientrino nelle disposizioni del trattato relative alla fissazione del tasso massimo di aumento delle spese non obbligatorie rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio 1985; è perciò del parere che non sia ap-

plicabile nella fattispecie la procedura prevista all'articolo 203, paragrafo 9, del trattato riguardante la fissazione di un nuovo tasso di aumento per le spese non obbligatorie;

(...)

5) rileva che gli stanziamenti iscritti per i fondi strutturali sono troppo limitati per costituire un aumento reale per i dieci Stati membri attuali e per dare un contributo efficace alla soluzione dei problemi strutturali in Spagna e in Portogallo; sottolinea che il mancato incremento dei fondi strutturali in termini reali (per i dieci Stati membri) viola le disposizioni dell'art. 11, paragrafo 1, del regolamento sui programmi integrati mediterranei, che prevede che " gli aumenti in termini reali che si applicano ai fondi " (dal 1986 al 1992) " contribuiscono al finanziamento dei PIM, senza incidere negativamente sui trasferimenti di questi fondi verso altre regioni prioritarie o meno prospere "; nota che, una volta di più, il Parlamento ha dovuto cercare, attraverso i propri poteri di bilancio, di costringere il Consiglio ad adempiere gli obblighi da esso stesso assunti adottando normative; ».

Le deliberazioni del Parlamento, del 12 dicembre 1985, causavano l'ulteriore aumento delle spese non obbligatorie di 402 milioni di ECU (19,5%) per gli stanziamenti di impegno e di 563 milioni di ECU (29,7%) per gli stanziamenti di pagamento. Dato l'esito delle votazioni del Parlamento, il presidente del Consiglio comunicava, in un intervento orale nella seduta plenaria del Parlamento stesso, il ritiro della proposta di compromesso del Consiglio.

Il 18 dicembre 1985 il presidente del Parlamento, a norma dell'art. 203, n. 7, del trattato, constatava che il procedimento di bilancio per l'esercizio 1986 era espletato e che il bilancio generale era definitivamente adottato. In seguito informava ufficialmente il Consiglio dell'adozione definitiva del bilancio con lettera 19 dicembre 1985, pervenuta al segretariato generale del Consiglio il 23 dicembre seguente.

3. *Gli avvenimenti successivi: i provvedimenti provvisori nel procedimento 23/86 R*

In seguito all'atto 18 dicembre 1985 del presidente del Parlamento europeo, venivano proposti vari ricorsi per l'annullamento del bilancio generale per l'anno 1986 o della constatazione dell'adozione definitiva del bilancio. I ricorsi venivano presentati dal Lussemburgo (causa 15/86), dai Paesi Bassi (causa 17/86), dalla Francia (causa 18/86), dalla Repubblica federale di Germania (causa 19/86), dal Regno Unito (causa 23/86) e dal Consiglio (causa 34/86).

Con atto pervenuto nella cancelleria della Corte il 13 febbraio 1986, il governo del Regno Unito presentava, a norma degli artt. 185 e 186 del trattato, un'istanza intesa ad ottenere, prima che la Corte si pronunciasse nell'ambito del giudizio ordinario, un provvedimento provvisorio col quale si autorizzassero gli Stati membri a pagare per il bilancio 1986, come risorse proprie provenienti dall'IVA, somme non superiori a quelle risultanti dalla seconda lettura del progetto di bilancio effettuata dal Consiglio il 26 e il 27 novembre 1985. Il governo britannico riteneva infatti che l'aumento delle spese non obbligatorie risultante dalla seconda lettura del progetto di bilancio da parte del Parlamento avrebbe potuto indurre

la Commissione, in qualità di organo che dà attuazione al bilancio, a chiedere agli Stati membri, nell'ambito del trasferimento di una parte del gettito dell'IVA, contributi superiori a quanto la Comunità poteva esigere.

Con ordinanza 17 marzo 1986, il presidente della Corte, statuendo in via provvisoria, così provvedeva, in particolare:

« 1) Fino al 10 luglio 1986 o fino alla data in cui la Corte emetterà la sua sentenza nella causa 34/86, Consiglio/Parlamento europeo, qualora detta data sia anteriore al 10 luglio 1986, la Commissione darà attuazione al bilancio per l'esercizio 1986, per quanto riguarda sia gli stanziamenti di pagamento sia gli stanziamenti d'impegno, in base al progetto di bilancio stabilito in seconda lettura dal Consiglio il 27 novembre 1985, con riserva degli emendamenti adottati dal Parlamento il 12 dicembre 1985, che non hanno avuto l'effetto di aumentare le spese non obbligatorie (...) ».

4. *L'oggetto della presente controversia*

Il presente ricorso per annullamento, presentato ai sensi degli artt. 173 del trattato CEE e 146 del trattato CEEA, è diretto contro il bilancio generale 1986. La domanda principale del Consiglio mira all'annullamento parziale del bilancio in quanto, in seguito alle deliberazioni del Parlamento avvenute il 12 dicembre 1985, sarebbero stati aumentati taluni stanziamenti in spregio dei trattati. Il Consiglio, adottando tale posizione, ha inteso tener conto delle esigenze di buon funzionamento della Comunità. Per la stessa ragione il Consiglio chiede solo in subordine l'annullamento in toto del bilancio e, in ulteriore subordine, l'annullamento dell'atto con cui il presidente del Parlamento ha constatato l'adozione definitiva del bilancio; in questa ultima ipotesi, esso invita la Corte a indicare quali siano gli effetti del bilancio che devono essere considerati come definitivi.

5. *Il procedimento dinanzi la Corte*

L'atto introduttivo del Consiglio è stato registrato nella cancelleria della Corte l'11 febbraio 1986.

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

Nell'atto introduttivo il Consiglio ha chiesto che la causa venga esaminata con priorità, data l'urgente necessità che la Corte si pronunzi prima dell'elaborazione del progetto di bilancio per l'esercizio 1987. Il 12 febbraio 1986 il presidente della Corte ha deciso, in base all'art. 55, § 1, 2° comma, del regolamento di procedura, di accogliere detta domanda.

Con atti registrati nella cancelleria della Corte rispettivamente il 1°, 3 e 4 aprile 1986, i governi tedesco, britannico e francese hanno chiesto di essere ammessi a intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni del Consiglio. Con ordinanza 14 aprile 1986, la Corte, a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, ha accolto le domande d'intervento.

I governi britannico e francese hanno presentato, nel termine prescritto, osservazioni scritte con atti pervenuti nella cancelleria della Corte rispettivamente il 3 e 4 aprile 1986. Con lettera 7 aprile 1986, il rappresentante del governo tedesco ha comunicato alla Corte che esporrà la posizione del suo governo all'udienza.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad

istruttoria; tuttavia, essa ha invitato il Consiglio e il Parlamento a rispondere a taluni quesiti all'udienza.

II — Le conclusioni delle parti

Il *Consiglio delle Comunità europee, ricorrente,* conclude, nell'atto introduttivo, che la Corte voglia:

a) annullare il bilancio 1986 nella parte in cui, in seguito agli emendamenti adottati dal Parlamento il 12 dicembre 1985, nella seconda lettura del progetto di bilancio, gli stanziamenti di impegno e gli stanziamenti di pagamento relativi a spese non obbligatorie superano di 293 828 185 ECU e, rispettivamente, di 527 383 692 ECU, o degli importi che la Corte vorrà stabilire, le nuove aliquote di aumento proposte dal Consiglio nella lettera a tale scopo inviata al presidente del Parlamento;

b) annullare il bilancio 1986 nella parte in cui il Parlamento ha modificato, nella seconda lettura del progetto di bilancio, talune linee di bilancio che costituiscono spese obbligatorie e sono specificate nell'allegato XVIII del ricorso del Consiglio;

c) dichiarare che la constatazione dell'adozione definitiva del bilancio, fatta dal presidente del Parlamento il 18 dicembre 1985, costituisce infrazione degli artt. 78, nn. 7 e 9, del trattato CECA, 203, nn. 7 e 9, del trattato CEE e 177, nn. 7 e 9, del trattato CEEA;

d) *in subordine,* annullare in toto il bilancio 1986 e, *in ulteriore subordine,* annullare l'atto del presidente del Parlamento adottato il 18 dicembre 1985 e, in questo caso, indicare quali siano gli effetti del bilancio che devono essere considerati come definitivi.

Il *Parlamento europeo, convenuto,* conclude, nel controricorso, che la Corte voglia:

a) dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo;

b) *in subordine,* nel caso in cui la Corte ritenesse il ricorso ricevibile e fondato, dichiarare che l'eventuale annullamento deve estendersi all'intero bilancio, nonché all'intero procedimento preliminare all'elaborazione del bilancio, in particolare a causa degli illeciti commessi dal Consiglio nel corso di detto procedimento;

c) condannare il Consiglio alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

Il *Parlamento europeo,* convenuto, deduce tre mezzi a sostegno dell'eccezione d'irricevibilità. In primo luogo, nega la capacità del Consiglio di mettere in discussione la legittimità degli atti del Parlamento mediante un ricorso proposto a norma dell'art. 173 del trattato, poiché detto articolo non contempla né espressamente né implicitamente siffatto controllo di legittimità nei confronti del Parlamento. Sotto tale profilo, il Parlamento sottolinea che, nella conferenza dei rappresentanti degli Stati membri, svoltasi a Lussemburgo alla fine del 1985, non è stata approvata la proposta diretta ad attribuire al Parlamento la legittimazione passiva e attiva ex art. 173 del trattato.

Il Parlamento sostiene inoltre che la constatazione dell'adozione definitiva del bilancio

effettuata dal presidente del Parlamento conformemente all'art. 203, n. 7, del trattato non si può considerare atto impugnabile. Infatti, in questa fase del procedimento non viene presentato al presidente un progetto di bilancio, ma un bilancio già adottato dal Parlamento. Inoltre, non si può creare un terzo ramo dell'autorità di bilancio, autonomo rispetto agli altri due. Nella stessa prospettiva, il Parlamento sostiene che neanche il bilancio adottato alla fine della seconda lettura costituisce un atto impugnabile, poiché si tratta di un atto misto che emana dalle due istituzioni di cui è composta l'autorità di bilancio della Comunità.

Il Parlamento aggiunge che la tesi che esso difende a questo proposito non implica che la Corte non possa esercitare nessun controllo sul bilancio comunitario. Infatti qualsiasi atto di attuazione del bilancio può essere impugnato sia mediante ricorso per annullamento sia attraverso un procedimento pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato.

Il *Consiglio*, ricorrente, ribatte in primo luogo che il Parlamento non ha una qualità particolare che gli consenta di eludere qualsiasi controllo giurisdizionale. Al riguardo, non è decisivo il semplice fatto che negli artt. 173 del trattato CEE e 146 del trattato CEEA si menzionino espressamente solo gli atti del Consiglio e della Commissione. Invero, detti articoli devono essere interpretati tenendo conto dell'ampliamento dei poteri del Parlamento in fatto di bilancio. Infatti, nei sistemi originari dei due trattati, solo il Consiglio e la Commissione potevano adottare atti aventi natura giuridica, mentre, prescindendo da un caso eccezionale (art. 144 CEE, art. 114 CEEA), il Parlamento aveva unicamente il compito di emettere pareri. Per contro le modifiche apportate ai trattati nel 1970 e nel 1975, intese a ripartire i poteri di bilancio tra il Parlamento e il Consiglio, giustificano l'interpretazione estensiva degli artt. 173 del trattato CEE e 146 del trattato CEEA, nel senso che il sindacato giurisdizionale deve riguardare anche la legittimità del bilancio generale della Comunità. Peraltro, detto sindacato è indispensabile, dato che l'inosservanza delle norme comunitarie sul procedimento di bilancio comprometterebbe l'equilibrio istituzionale voluto dai trattati.

Il Consiglio confuta poi la tesi secondo cui nella fattispecie il ricorso d'annullamento dovrebbe essere proposto contro gli atti con i quali la Commissione attua il bilancio. A suo parere, questa soluzione non è né logica né adeguata sotto il profilo procedurale poiché lo obbliga ad attendere una decisione della Commissione che attui il bilancio ed a convenire in giudizio dinanzi alla Corte un'istituzione che non è direttamente responsabile dell'asserita illegittimità del bilancio.

Nel merito

A sostegno del ricorso, il *Consiglio* deduce tre mezzi. In primo luogo, sussiste violazione di forme sostanziali in quanto il presidente del Parlamento, nella controversa constatazione del 18 dicembre 1985, ha considerato il procedimento di bilancio espletato ai sensi dell'art. 203, n. 7, del trattato. Inoltre, sussiste violazione dell'art. 203, n. 9, in quanto il Parlamento, adottando in seconda lettura il bilancio 1986, ha aumentato unilateralmente le spese non obbligatorie superando le nuove aliquote di aumento risultanti dal progetto di bilancio modifi-

cato, in seconda lettura, dal Consiglio. Infine, il Consiglio deduce l'inosservanza dell'art. 203, nn. 5 e 6, in quanto il Parlamento ha modificato, in seconda lettura, un certo numero di linee di bilancio che costituiscono, a parere del Consiglio, spese obbligatorie.

Nell'ambito del *primo mezzo*, il *Consiglio* sottolinea che la constatazione del presidente del Parlamento ai sensi dell'art. 203, n. 7, non è un atto avente natura puramente dichiarativa. Emerge invece dalla lettera stessa di detta disposizione che esso ha l'effetto costitutivo di trasformare il progetto di bilancio in bilancio. Il Consiglio ne deduce che il presidente del Parlamento è sempre tenuto a verificare se sussistano effettivamente tutti i presupposti stabiliti dalla disposizione di cui sopra, e in particolare l'espletamento del procedimento di bilancio. Orbene, ciò non si verifica finché non sia stata fissata una nuova aliquota massima d'aumento necessario, conformemente all'art. 203, n. 9, 5° comma.

Nell'ambito del *secondo mezzo*, il *Consiglio* sostiene innanzitutto che l'osservanza dell'art. 203, n. 9, del trattato ha un'importanza notevole, poiché il sistema dell'aliquota massima d'aumento costituisce una limitazione necessaria del potere, conferito al Parlamento, di deliberare in ultima istanza sulle spese non obbligatorie. Detta limitazione è indispensabile fintantoché nel bilancio comunitario l'equilibrio tra le spese e le entrate, prescritto dall'art. 199 del trattato, è garantito dalla mobilitazione di una parte del gettito dell'IVA (dal 1° gennaio 1986: 1,4%). Sono quindi gli Stati membri che devono finanziare l'eventuale aumento delle spese comunitarie. Donde la necessità del consenso del Consiglio per la fissazione della nuova aliquota di incremento.

Il *Consiglio* confuta poi la tesi del Parlamento secondo cui questa istituzione non era tenuta a rispettare, nel corso del procedimento di bilancio 1986, il sistema dell'aliquota massima per le spese eccezionali dovute all'ampliamento della Comunità e al cosiddetto « peso del passato ». A questo proposito, esso si richiama alla lettera stessa dell'art. 203, n. 9, da cui risulta che il sistema dell'aliquota massima si applica all'*insieme* delle spese non obbligatorie e che l'espressione « spese della stessa natura » dev'essere intesa come un riferimento allo stesso *tipo* di spese. D'altronde, gli autori dei trattati modificativi del 1970 e del 1975, qualora avessero voluto consentire che, in taluni casi, nuove spese non obbligatorie fossero esonerate dell'applicazione dell'aliquota massima, l'avrebbero stabilito chiaramente.

Nell'ambito del *terzo mezzo*, il *Consiglio* osserva che il Parlamento non poteva modificare talune linee di bilancio costituenti spese obbligatorie e indicate nell'allegato XVIII del ricorso. Esso precisa che fra le voci di cui trattasi vi sono due linee di bilancio (artt. 450 e 926) che figuravano già nei bilanci precedenti e che erano state classificate come spese obbligatorie nella dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione del 30 giugno 1982 (GU C 194, pag. 1). Negli altri casi si tratta di nuove linee di bilancio.

Il *Parlamento europeo*, convenuto, premette, come osservazione di carattere generale, che il procedimento di bilancio per il 1986 deve essere considerato alla luce delle difficoltà

incontrate nel corso dei procedimenti precedenti, in particolare quelli del 1983 e del 1984. Fra tali dificoltà figurano in particolare l'esaurimento delle risorse proprie disponibili nell'ambito del trasferimento di una parte del gettito dell'IVA, il « rimborso britannico », il rafforzamento indispensabile dei fondi strutturali (Fondo regionale, Fondo sociale, FEAOG-orientamento), l'adozione unilaterale da parte del Consiglio dei principi della « disciplina di bilancio » e i problemi derivanti dalla sistematica sottovalutazione degli stanziamenti (iscrizione in bilancio di stanziamenti insufficienti). A questo proposito, il Parlamento fa inoltre presente che, in seguito all'insufficienza degli stanziamenti iscritti nel bilancio per il 1984, questo dovette essere integrato con un bilancio suppletivo. Inoltre, avendo il Consiglio proposto, nel 1984, un progetto di bilancio che non comprendeva il complesso dei mezzi finanziari necessari per finanziare le spese del 1985, il Parlamento dovette reagire a questa evidente carenza respingendo in toto il progetto. Orbene, per quanto riguarda il 1986, il Consiglio ha proposto, ancora una volta, un progetto di bilancio manifestamente incompleto, in quanto non contemplava stanziamenti destinati a far fronte all'ampliamento della Comunità ed all'assorbimento del « peso del passato ». Peraltro, in sede di prima lettura, il Parlamento ha seriamente preso in considerazione l'ipotesi di accettare tale e quale il progetto incompleto, il che avrebbe escluso la seconda lettura da parte del Consiglio: in tal caso il bilancio sarebbe stato considerato adottato senza che vi figurassero gli stanziamenti necessari. Tale decisione avrebbe chiaramente evidenziato l'inadeguatezza del progetto del Consiglio. Tuttavia il Parlamento ha scartato questa soluzione per non compromettere il buon funzionamento della Comunità nel 1986. Per lo stesso motivo non era allora opportuno il rigetto in toto del progetto di bilancio, poiché, neanche con il sistema dei dodicesimi provvisori (art. 204), la Comunità sarebbe stata in grado di adempiere gli obblighi derivanti dall'ampliamento e dai fondi strutturali.

Quanto agli argomenti dedotti nel merito dal Consiglio, il *Parlamento* sostiene poi che le spese relative agli impegni assunti nei confronti della Spagna e del Portogallo e quelle relative al « peso del passato », benché avessero la stessa natura delle spese non obbligatorie in generale, non avevano alcun equivalente nel bilancio 1985. Al riguardo, il Parlamento rileva inoltre che, nel progetto preliminare di bilancio, la Commissione aveva espressamente escluso dall'applicazione dell'aliquota massima di aumento le spese relative alle due summenzionate categorie. Per di più emerge dall'art. 203, n. 9, 1° e 3° comma, che i due rami dell'autorità di bilancio, qualora non pervengano ad un accordo, sono tenuti ad osservare il metodo seguito al riguardo dalla Commissione. A ragione, quindi, il Parlamento ha considerato che il sistema dell'aliquota massima non andava applicato nella fattispecie alle due suddette categorie di spese.

Per il caso in cui la Corte non accettasse siffatta interpretazione dell'art. 203, n. 9, il *Parlamento* sostiene, *in subordine*, che il comportamento illegittimo del Consiglio l'ha costretto ad adottare, nell'interesse della Comunità, la posizione da esso assunta. Il Parlamento precisa che il comportamento tenuto dal Consiglio nel corso del procedimento di bilancio di cui trattasi era illegittimo sotto due profili. Innanzitutto, il Consiglio, presentando, in prima lettura, un progetto di bilancio incompleto, non ha ri-

spettato gli artt. 199 e 203, n. 10, del trattato. Inoltre, stabilendo deliberatamente un progetto di bilancio più completo solo in sede di seconda lettura, il Consiglio si è rifiutato di riconoscere i poteri di bilancio del Parlamento. Infatti l'iscrizione in bilancio di stanziamenti insufficienti in prima lettura da parte del Consiglio non solo priva il Parlamento del diritto di doppia lettura del bilancio, ma mette in discussione il suo diritto di ultima parola in fatto di spese non obbligatorie, poiché il Parlamento è in tal modo costretto ad iscrivere in bilancio, mediante emendamenti, gli stanziamenti indebitamente omessi. In altri termini: la deliberata iscrizione di stanziamenti insufficienti in prima lettura da parte del Consiglio costituisce un abuso e uno sviamento di procedura manifesto giacché limita la libertà di emendamento che il trattato garantisce al Parlamento.

Orbene, data questa situazione eccezionale e considerato che, per i motivi summenzionati, le altre soluzioni che avrebbero consentito di evitare il conflitto con il Consiglio non erano adeguate, la decisione finale adottata dal Parlamento, cioè quella di considerare le spese relative all'ampliamento e al « peso del passato » esenti dall'applicazione dell'aliquota massima di aumento, era l'unica soluzione che consentisse di rispettare tanto l'imperativo della completezza del bilancio ai sensi dell'art. 199 del trattato quanto il principio della continuità del funzionamento della Comunità.

In estremo subordine il *Parlamento* sottolinea che il bilancio della Comunità costituisce un atto unico. Non si può quindi ritenere che un eventuale annullamento possa riguardare solo una parte del bilancio, lasciando sussistere l'altra. Inoltre l'annullamento parziale lascerebbe sussistere il progetto modificato del Consiglio in seconda lettura e produrrebbe così un risultato contrastante con l'art. 203, n. 9; infatti le nuove aliquote massime che ne risulterebbero sarebbero state *unilateralmente* fissate dal Consiglio. Per questi motivi il Parlamento ritiene che la Corte dovrebbe annullare, eventualmente, l'intero bilancio.

Le osservazioni delle parti intervenienti

Nei rispettivi atti d'intervento i governi britannico e francese rilevano, in sostanza, che il Parlamento non è riuscito a dedurre, nel controricorso, nessun mezzo idoneo a giustificare i propri atti e in particolare le irregolarità commesse in sede di seconda lettura del progetto di bilancio 1986.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza del 30 aprile 1986, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai sigg. D. Gordon-Smith e F. van Craeyenest, il governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. M. Seidel, il governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. G. Guillaume, il governo del Regno Unito, rappresentato dal suo agente T. J. G. Pratt, assistito dall'avv. F. Jacobs, QC, e il Parlamento europeo, rappresentato dal suo agente F. Pasetti-Bombardella, assistito dall'avv. J. Lever, QC, e dall'avv. Lyon-Caen, hanno svolto difese orali.

Nel corso dell'udienza il *Consiglio* ha precisato, per quanto riguarda in particolare l'oggetto del secondo capo della propria domanda, di non ritenere essenziale che la Corte si pronunci sulla divergenza di opinioni in merito alla classificazione delle linee di bilancio di cui trattasi. L'aumento di queste linee, deciso dal Parlamento in se-

conda lettura del progetto di bilancio, sarebbe infatti illegittimo qualunque sia la loro classificazione esatta. Se gli stanziamenti di cui è causa costituissero spese obbligatorie, il Parlamento non avrebbe alcun potere di modificarli in seconda lettura, in quanto soltanto il Consiglio sarebbe competente ad operare tale modifica. Se invece si trattasse di spese non obbligatorie, l'aumento controverso comporterebbe, in mancanza di consenso del Consiglio, un superamento dell'aliquota massima d'aumento ancora maggiore di quello su cui verte il primo capo della domanda del Consiglio. Ora, ne conseguirebbe che, in ognuna di queste due ipotesi, il bilancio dovrebbe essere annullato nella parte in cui gli stanziamenti di cui trattasi sono stati aumentati dal Parlamento in seconda lettura.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 giugno 1986.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria l'11 febbraio 1986 il Consiglio delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, in forza degli artt. 173 del trattato CEE e 146 del trattato CEEA, un ricorso diretto contro il Parlamento europeo ed inteso all'annullamento parziale o, in via subordinata, totale del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1986 (GU L 358), nonché all'annullamento dell'atto con cui, il 18 dicembre 1985, il presidente del Parlamento europeo ha constatato l'adozione definitiva di detto bilancio.

2 Il Consiglio, nonché i governi tedesco, francese e britannico, intervenuti in causa a sostegno delle conclusioni del Consiglio, addebitano in particolare al Parlamento europeo di avere, in seguito ad emendamenti approvati il 12 dicembre 1985, in sede di seconda lettura del progetto di bilancio, aumentato taluni stanziamenti in violazione dei trattati, ed in particolare dell'art. 203, n. 9, del trattato CEE e delle corrispondenti disposizioni dei trattati CEEA e CECA. Questi aumenti comporterebbero infatti una lievitazione delle spese non obbligatorie iscritte nel bilancio 1986, rispetto a quelle dell'esercizio 1985, che supererebbe il tasso massimo di aumento fissato a norma di detto art. 203, n. 9.

3 Il Parlamento europeo conclude in via principale che il ricorso è irricevibile. In via subordinata, esso sostiene di aver rispettato la lettera e lo spirito dell'art. 203, n. 9, del trattato CEE. Il disconoscimento delle disposizioni dei trattati, ed in particolare dell'art. 199 del trattato CEE, andrebbe addebitato al Consiglio il quale ha sottoposto al Parlamento un progetto di bilancio — e, dopo la prima lettura da parte del Parlamento, un progetto modificato — la cui adozione avrebbe posto le Comunità nell'impossibilità di far fronte ai loro impegni.

Sulla ricevibilità

4 Il Parlamento nega anzitutto che il Consiglio possa invocare l'art. 173 del trattato CEE per fare annullare il bilancio in quanto atto del Parlamento europeo. A parere di questa istituzione, l'art. 173 non prevede che gli atti del Parlamento europeo possano essere oggetto di un controllo di legittimità, così come, d'altra parte, non consente al Parlamento di contestare dinanzi alla Corte la legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione delle Comunità.

5 Tuttavia va ricordato che la Corte ha già statuito, nella sentenza 23 aprile 1986 (causa 294/83, Parti écologiste « Les Verts », Racc. pag. 1339), che gli atti del Parlamento europeo destinati ad avere efficacia giuridica nei confronti di terzi possono essere impugnati con ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE, qualora ricorrano le altre condizioni contemplate da questa norma.

6 In proposito si deve precisare che il bilancio generale delle Comunità è l'atto con cui ogni anno vengono preventivamente calcolate ed autorizzate le entrate e le spese; queste, ai sensi dell'art. 199, 2° comma, del trattato CEE, devono risultare in pareggio. A norma dell'art. 205 spetta alla Commissione curare l'esecuzione del bilancio nei limiti dei crediti stanziati, mentre le entrate iscritte determinano il livello degli importi che gli Stati membri devono trasferire, a titolo di risorse proprie delle Comunità, prelevandoli dal gettito dell'imposta sul valore aggiunto. Ne consegue che, una volta effettuata la constatazione del presidente del Parlamento contemplata dall'art. 203, n. 7, il bilancio rientra tra gli atti idonei a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi.

7 Il Parlamento sostiene poi che, in ogni caso, la constatazione del presidente del Parlamento a norma dell'art. 203, n. 7, del trattato CEE, relativa alla definitiva adozione del bilancio, non può essere considerata un atto impugnabile. Il presidente del Parlamento interverrebbe infatti soltanto dopo la conclusione del proce-

dimento di bilancio, senza poterne influenzare l'esito. Stando così le cose, considerare la constatazione del presidente del Parlamento come un atto impugnabile equivarrebbe ad istituire un terzo ramo autonomo dell'autorità di bilancio, distinto dagli altri due, Consiglio e Parlamento.

8 Anche questa tesi dev'essere respinta. È il presidente del Parlamento che constata formalmente la conclusione del procedimento e la conseguente adozione definitiva del bilancio, e che in tal modo conferisce forza obbligatoria al bilancio, nei confronti tanto delle istituzioni, quanto degli Stati membri. Nell'esercitare questa funzione, il presidente del Parlamento pone in essere un atto giuridico proprio, di carattere oggettivo, al termine di un procedimento caratterizzato dall'attività congiunta di varie istituzioni. Egli emana tale atto non già in quanto autorità autonoma, non prevista dal trattato, bensì nella sua qualità di organo del Parlamento europeo.

9 Il Parlamento sostiene infine che la propria deliberazione, emessa in seconda lettura, sul progetto modificato dal Consiglio non può essere impugnata con ricorso per annullamento.

10 Sviluppando questo argomento il Parlamento sottolinea che, nell'ambito del procedimento di bilancio, i ruoli del Parlamento e del Consiglio sono complementari; l'attività congiunta di queste due istituzioni dà vita al bilancio, che costituisce un atto complesso senza equivalenti negli altri atti delle istituzioni della Comunità. Sarebbe pertanto inconcepibile che l'eventuale annullamento di tale atto possa riguardare unicamente le deliberazioni di una sola nelle due istituzioni interessate. Il Parlamento rammenta in proposito che, ai sensi dell'art. 176 del trattato CEE, « l'istituzione da cui emana l'atto annullato » è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte importa; orbene, il bilancio della Comunità, poiché risulta dall'operato di due istituzioni, sarebbe sottratto all'applicazione di questa norma. Si dovrebbe pertanto constatare che non è possibile controllare il bilancio chiedendone l'annullamento in sede giurisdizionale.

11 A questa tesi il Consiglio oppone che in ogni caso sino all'esercizio 1975 il bilancio era sottoposto al controllo contemplato dall'art. 173 del trattato CEE, poiché la sua adozione costituiva un atto del Consiglio, produttivo di effetti giuridici. Sarebbe inconcepibile che gli autori delle revisioni del trattato in materia di bilancio abbiano voluto, ampliando il ruolo del Parlamento europeo in questo campo, escludere il bilancio dalle categorie di atti soggetti al controllo giurisdizionale.

Questo controllo sarebbe d'altronde l'indispensabile corollario dell'obbligo, incombente alle istituzioni, di agire nei limiti delle proprie competenze.

12 Va osservato che, ai sensi dell'art. 203, n. 10, del trattato CEE, ciascuna istituzione esercita i poteri ad essa attribuiti in materia di bilancio nel rispetto delle disposizioni del trattato. Qualora gli atti dell'autorità di bilancio fossero sottratti al controllo della Corte, le istituzioni che compongono detta autorità potrebbero usurpare le competenze degli Stati membri o delle altre istituzioni o eccedere dai limiti della propria competenza. D'altra parte, nessuna disposizione dei trattati esclude la possibilità di proporre ricorso per l'annullamento degli atti relativi al bilancio.

13 Pertanto nella presente fattispecie la natura degli atti impugnati non osta alla ricevibilità del ricorso. Le osservazioni del Parlamento relative ai provvedimenti da adottare in caso di annullamento verranno prese in considerazione dopo l'esame del merito.

14 Da quanto precede risulta che tutti i mezzi dedotti contro la ricevibilità del ricorso devono essere disattesi.

Nel merito

15 È opportuno esaminare anzitutto le disposizioni dell'art. 203 del trattato CEE che sono al centro del dibattito fra le parti, nonché il modo in cui esse sono state applicate nel corso del procedimento seguito per l'adozione del bilancio relativo all'esercizio 1986. L'art. 203, n. 9, disciplina detto procedimento per la parte riguardante la fissazione delle cosiddette spese non obbligatorie, cioè delle spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a norma dello stesso.

16 Dall'art. 203, nn. 4, 2° comma, 5, lett. a), e 6 risulta che il Parlamento ha il diritto di emendare il bilancio per quanto riguarda le spese non obbligatorie, che il Consiglio può modificare ciascuno degli emendamenti così adottati, ma che il Parlamento, nel corso della seconda lettura del progetto di bilancio come modificato dal Consiglio, può emendare o rigettare le modifiche da questo apportate. Per quel che riguarda invece le spese obbligatorie, in seconda lettura il Parlamento non può

più rimettere in discussione la decisione del Consiglio in merito alle proposte di modifica formulate dal Parlamento in prima lettura.

17 Tuttavia l'art. 203, n. 9, contempla un limite all'aumento delle spese non obbligatorie rispetto alle spese della stessa natura iscritte nel bilancio dell'esercizio precedente. Questo limite si concreta in un « tasso massimo d'aumento » che le istituzioni della Comunità sono tenute, in forza del n. 9, 3° comma, a rispettare nell'ambito del procedimento di bilancio.

18 A norma del n. 9, 2° comma, il tasso massimo viene determinato ogni anno dalla Commissione in base a tre dati oggettivi, e cioè l'andamento del prodotto nazionale lordo, la variazione media dei bilanci nazionali e l'andamento del costo della vita. Quando, nel corso del procedimento di bilancio, il Parlamento, il Consiglio o la Commissione ritengano che le attività delle Comunità esigano un superamento di questo tasso, può essere fissato un nuovo tasso, a norma del n. 9, 5° comma, mediante accordo tra il Consiglio e il Parlamento.

19 Per l'esercizio 1986 la Commissione, dopo aver sentito il comitato per la politica economica, constatava che il tasso massimo d'aumento era del 7,1%. All'atto della presentazione del progetto preliminare di bilancio, la Commissione precisava che si era prefissa lo scopo di contenere l'incremento degli stanziamenti di pagamento necessari per le spese non obbligatorie entro i limiti dell'aliquota massima del 7,1%. Essa osservava tuttavia che si dovevano ammettere determinate eccezioni a questo principio.

20 Al riguardo, nell'« introduzione politica generale » al progetto preliminare di bilancio, la Commissione ricordava in particolare che dal 1978 il volume degli stanziamenti di impegno era aumentato ad un ritmo nettamente superiore a quello degli stanziamenti di pagamento e che questo andamento aveva avuto come risultato, dato lo scaglionamento nel tempo delle corrispondenti realizzazioni, che il fabbisogno finanziario per onorare tali impegni era in continuo aumento. Dal 1978 si erano accumulati circa 10 300 milioni di ECU, di cui 8 200 milioni di ECU riguardanti i tre fondi strutturali (Fondo sociale, Fondo regionale e FEAOG-orientamento). Onde procedere all'assorbimento di questo « peso del passato » e garantirne la copertura finanziaria, la Commissione riteneva che l'aumento degli stanzia-

menti di pagamento dovesse superare l'aliquota del 7,1% in proporzione alle esigenze di copertura, per il 1986, degli impegni in questione.

21 Adottando il progetto di bilancio in prima lettura, il Consiglio fissava l'aumento degli stanziamenti di impegno nonché degli stanziamenti di pagamento ad importi che rientravano nei limiti del tasso massimo del 7,1%. Stando ai calcoli del Consiglio, il progetto di bilancio si traduceva in un aumento di 578,1 milioni di ECU, pari al 7,05%, per gli stanziamenti di impegno, e di 430 milioni di ECU, pari al 7,04%, per gli stanziamenti di pagamento.

22 Nella motivazione del progetto di bilancio, il Consiglio si dichiarava « disposto a riconsiderare gli stanziamenti iscritti per il FESR e il FSE nella seconda lettura del progetto di bilancio e a far sì, in tale occasione, che siano messi a disposizione dei paesi interessati gli importi necessari per adempiere gli impegni derivanti dai negoziati di adesione nei confronti dei due nuovi Stati membri ». Esso affermava inoltre, quanto al « peso del passato », di essere convinto « che si tratti d'un problema complesso che i due rami dell'autorità di bilancio devono risolvere insieme e che qualsiasi soluzione del problema debba necessariamente abbracciare più esercizi ».

23 Ai sensi dell'art. 203, n. 9, 4° comma, qualora il tasso di aumento risultante dal progetto di bilancio stabilito dal Consiglio sia superiore alla metà del tasso massimo, il Parlamento, nell'esercizio del proprio diritto di emendamento, può ancora aumentare l'importo totale delle spese non obbligatorie nei limiti della metà del tasso massimo. Nel caso di specie, il Consiglio ha valutato questo margine di manovra del Parlamento in 291,1 milioni di ECU per gli impegni e in 216,65 milioni di ECU per i pagamenti.

24 Si deve osservare che i dati forniti dal Consiglio non sono calcolati con riferimento a quelli risultanti dal bilancio 1985 così come è stato adottato e pubblicato, bensì rispetto ad una base rettificata, poiché il Parlamento aveva approvato, nel procedimento per l'adozione del bilancio 1985, taluni emendamenti nei confronti dei quali il Consiglio aveva formulato riserve ed obiezioni. Tuttavia, visto che il bilancio 1985 non è stato impugnato in tempo utile, il Consiglio non può, nell'ambito del presente procedimento relativo al bilancio 1986, correggere la base per l'aumento delle spese non obbligatorie contestando la regolarità di taluni emendamenti adot-

tati nell'ambito del precedente procedimento di bilancio; le maggiori spese derivanti da questi emendamenti rientrano infatti tra le spese « dell'esercizio in corso », che costituiscono, ai sensi dell'art. 203, n. 9, 1° comma, la base di calcolo per l'applicazione del tasso massimo d'aumento. Se non si tiene conto della rettifica effettuata dal Consiglio, il margine di manovra del Parlamento risulta esser stato di 294 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e di 217 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento.

25 È pacifico che gli emendamenti adottati dal Parlamento in prima lettura hanno portato ad un aumento globale delle spese non obbligatorie notevolmente superiore al margine di manovra testé indicato. Questo aumento si situava comunque, rispetto al progetto di bilancio adottato dal Consiglio, e indipendentemente dai vari metodi di calcolo seguiti dal Consiglio e dal Parlamento, al di sopra di 1 700 milioni di ECU tanto per gli stanziamenti di impegno quanto per gli stanziamenti di pagamento.

26 Dai dibattiti parlamentari risulta che questi aumenti erano intesi, in particolare, a contribuire all'assorbimento « del peso del passato », come la Commissione aveva proposto nel progetto preliminare di bilancio, ed inoltre a rafforzare i tre fondi strutturali affinché questi potessero far fronte ai problemi connessi all'adesione alla Comunità, il 1° gennaio 1986, della Spagna e del Portogallo. Nella risoluzione del 14 novembre 1985, sul progetto di bilancio generale, dopo aver rammentato gli obblighi politici e giuridici contratti nei confronti dei nuovi Stati membri, il Parlamento dichiarava che si doveva procedere alla reiscrizione, in base alle cifre ritenute necessarie dalla Commissione, « sia degli stanziamenti necessari per far fronte all'ampliamento, sia della maggior parte dei pagamenti derivanti dagli impegni assunti negli anni precedenti », dato il nesso indissolubile esistente fra queste due categorie di spese.

27 Il Consiglio, in sede di seconda lettura, decideva di aumentare le spese non obbligatorie, rispetto alle cifre contenute nel progetto di bilancio, nella misura di 1 199 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e 1 251 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento. Questi importi corrispondevano ad un tasso di aumento, rispetto alla base di calcolo 1985 corretta dal Consiglio, del 14,63% per gli stanziamenti di impegno e del 20,5% per gli stanziamenti di pagamento. In una lettera del 29 novembre 1985, indirizzata al presidente del Parlamento, il Consiglio rendeva conto del modo in cui aveva deciso in merito agli emendamenti adottati

dal Parlamento in prima lettura, osservando che « di conseguenza » proponeva al Parlamento di fissare, per le spese non obbligatorie dell'esercizio 1986, nuove aliquote per gli stanziamenti di impegno (14,63%) e per gli stanziamenti di pagamento (20,5%).

28 Fin dall'inizio della discussione in seconda lettura del bilancio, il Parlamento faceva intendere ch'esso riteneva troppo modeste le modifiche accettate dal Consiglio e che non era disposto ad approvare gli importi fissati dal Consiglio in seconda lettura, né le cifre modificate dell'aliquota massima d'aumento. La discussione risultava infatti caratterizzata dall'intento di stabilire un bilancio nel quale venissero prese sufficientemente in considerazione le spese connesse all'ampliamento e al « peso del passato ».

29 Durante la 1052a sessione, tenuta a Strasburgo nei giorni 11 e 12 dicembre 1985, il Consiglio formulava un'« ultima » proposta di compromesso, dichiarandosi disposto ad accettare un nuovo aumento degli importi stabiliti in seconda lettura, aumento pari a 195,7 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e a 241,8 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento. Esso proponeva inoltre di portare il tasso massimo d'aumento al 17,02% per gli stanziamenti di impegno ed al 24,46% per gli stanziamenti di pagamento. Il Consiglio conferiva al proprio presidente l'incarico di presentare queste proposte al Parlamento, indicando però che le proposte stesse sarebbero state ritirate qualora il Parlamento non avesse manifestato il proprio assenso.

30 Poiché il Parlamento non accettava dette proposte di compromesso, il presidente del Consiglio le ritirava formalmente. Il Parlamento adottava invece emendamenti che portavano gli aumenti di spesa, rispetto a quelli approvati nel progetto modificato dal Consiglio, a 401,7 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno e a 563,3 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento. Il complesso degli stanziamenti relativi alle spese non obbligatorie veniva così portato a 9 801,9 milioni di ECU per gli stanziamenti di impegno ed a 7 917,7 milioni di ECU per gli stanziamenti di pagamento. Il 18 dicembre 1985 il presidente del Parlamento constatava che il procedimento di bilancio era terminato e che di conseguenza il bilancio per l'esercizio 1986, così come approvato dal Parlamento in seconda lettura, era definitivamente adottato.

31 Dai dati sopra riferiti risulta che l'aumento delle spese non obbligatorie stabilito in sede di seconda lettura del bilancio da parte del Parlamento era pari al 18,17% (impegni) e al 29,10% (pagamenti) con riferimento al bilancio 1985, quale è stato adottato, mentre corrispondeva al 19,53% e, rispettivamente, al 29,73% con riferimento alla base di calcolo 1985 rettificata, presa in considerazione dal Consiglio.

32 In base a questa sintetica esposizione dei fatti si possono fare tre constatazioni sul modo in cui sono state applicate le disposizioni relative al tasso massimo d'aumento:

a) la Commissione, il Consiglio e il Parlamento si sono trovati d'accordo nel ritenere che il tasso di aumento fissato dalla Commissione non fosse sufficiente onde permettere il buon funzionamento delle Comunità durante l'esercizio 1986;

b) il Consiglio e il Parlamento non sono stati in grado di trovare un'intesa sul nuovo tasso massimo d'aumento, nonostante che le posizioni finali delle due istituzioni fossero abbastanza vicine l'una all'altra;

c) gli stanziamenti approvati dal Parlamento in seconda lettura, e confermati nel bilancio promulgato il 18 dicembre 1985 dal presidente del Parlamento, superano il tasso massimo d'aumento fissato dalla Commissione ed i vari tassi modificati che erano stati proposti dal Consiglio.

33 La constatazione sub b) viene contestata dal Consiglio, il quale sostiene che, andando al di là degli aumenti proposti dal Consiglio in seconda lettura, il Parlamento ha tacitamente accettato i dati relativi al tasso massimo proposti dal Consiglio. Il Parlamento ha tuttavia osservato che questa tesi corrisponderebbe ad ammettere un nuovo tasso fissato unilateralmente dal Consiglio, mentre il trattato richiede l'accordo fra Consiglio e Parlamento. Esso ha rammentato inoltre che il Parlamento non ha soltanto l'alternativa di accettare o respingere il nuovo tasso proposto dal Consiglio, ma può altresì in qualunque momento, in forza dell'art. 203, n. 8, del trattato, respingere il progetto di bilancio nel suo complesso.

34 In proposito si deve precisare che, benché ai sensi del trattato la determinazione del tasso massimo da parte della Commissione debba essere effettuata in base ad elementi oggettivi, non è stato previsto alcun criterio per la modificazione di que-

sto tasso: a norma dell'art. 203, n. 9, 5° comma, è sufficiente l'accordo tra il Consiglio e il Parlamento. Data l'importanza di tale accordo, in forza del quale le due istituzioni, agendo di concerto, hanno la possibilità di aumentare gli stanziamenti per le spese non obbligatorie al di là del tasso determinato dalla Commissione, per ritenere che l'accordo esiste non ci si può basare su presunzioni circa la volontà dell'una o dell'altra istituzione.

35 La constatazione sub c) viene contestata dal Parlamento, il quale sostiene che le spese non obbligatorie dell'esercizio 1986 relative all'ampliamento e all'assorbimento del « peso del passato » non avevano equivalenti nell'esercizio 1985; esse non potevano quindi essere soggette al procedimento contemplato dall'art. 203, n. 9, e consistente nell'applicazione di un tasso massimo d'aumento alle spese non obbligatorie dell'esercizio in corso.

36 Questo argomento non può essere accolto. A norma dell'art. 203, n. 9, 1° comma, « per l'insieme delle spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma », è fissato ogni anno un tasso massimo di aumento « rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio in corso ». L'espressione « spese della stessa natura » può riferirsi unicamente alle spese contemplate all'inizio di questa frase, e cioè a quelle che non sono obbligatorie. Ne risulta che il trattato non riconosce l'esistenza di spese non obbligatorie il cui aumento esuli dall'ambito d'applicazione del tasso massimo di aumento.

37 Nel controricorso il Parlamento fa carico inoltre al Consiglio di aver agito in modo illegittimo presentando un progetto di bilancio incompleto, in particolare perché nello stesso non erano stati previsti gli stanziamenti necessari per far fronte all'ampliamento e all'assorbimento del « peso del passato ». Il Consiglio avrebbe pertanto violato i principi generali della completezza e della trasparenza del bilancio. Questo comportamento avrebbe costretto il Parlamento a completare il bilancio ed avrebbe pertanto limitato i suoi poteri.

38 Qualunque sia l'incidenza di questo argomento sul fatto che, con gli emendamenti adottati dal Parlamento, è stato superato il tasso massimo d'aumento, su questo punto è sufficiente constatare 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.

39 Si deve pertanto ritenere che l'atto del 18 dicembre 1985 con cui il presidente del Parlamento ha constatato che il bilancio 1986 era definitivamente adottato è stato posto in essere in un momento in cui il procedimento di bilancio non era ancora terminato per mancanza di accordo fra le due istituzioni interessate sull'entità del nuovo tasso massimo d'aumento. Tale atto è perciò illegittimo.

Sulle conseguenze che vanno dedotte dall'accertata illegittimità

40 Il Consiglio chiede l'annullamento del bilancio 1986 nella misura in cui gli stanziamenti di impegno e gli stanziamenti di pagamento per le spese non obbligatorie superano i nuovi tassi di aumento proposti dal Consiglio con lettera 29 novembre 1985 indirizzata al presidente del Parlamento. Il Consiglio chiede inoltre che la Corte voglia dichiarare che l'atto con cui, il 18 dicembre 1985, il presidente del Parlamento ha constatato la definitiva adozione del bilancio è stato emanato in violazione dei trattati, ed in particolare dell'art. 203, nn. 7 e 9, del trattato CEE e delle corrispondenti disposizioni dei trattati CEEA e CECA. In via subordinata il Consiglio chiede l'annullamento del bilancio 1986 nel suo complesso e, conseguentemente, dell'atto 18 dicembre 1985 del presidente del Parlamento; esso invita la Corte ad indicare, in caso di annullamento totale, gli effetti che vanno considerati definitivi.

41 Il Parlamento chiede che la Corte, qualora ritenga fondato il ricorso, voglia dichiarare che l'annullamento verte sul complesso del bilancio in modo da estendersi all'intero procedimento per l'adozione dello stesso, che sarebbe viziato sin dall'inizio a causa del comportamento illegittimo del Consiglio. Il Parlamento sottolinea che l'annullamento parziale sarebbe in contrasto con l'unicità del bilancio e lascerebbe inoltre sussistere il progetto modificato in seconda lettura dal Consiglio, risultato contrastante con l'art. 203, n. 9.

42 È d'uopo osservare anzitutto che la Corte, pur avendo il compito di vigilare affinché le istituzioni costituenti l'autorità di bilancio rispettino i limiti della loro com-

petenza, non può intervenire nel processo di negoziazione fra il Consiglio e il Parlamento che, nel rispetto di questi limiti, deve portare alla definizione del bilancio generale delle Comunità. Di conseguenza vanno respinte le conclusioni formulate dal Consiglio in via principale ed intese all'annullamento parziale del bilancio, che farebbe entrare in vigore questo atto nella versione risultante dalle proposte fatte dal Consiglio al Parlamento il 29 novembre 1985.

43 Si deve poi osservare che l'irregolarità da cui è inficiato l'atto 18 dicembre 1985 del presidente del Parlamento consiste nel fatto che questi ha constatato, ai sensi dell'art. 203, n. 7, che il bilancio era « definitivamente » adottato, mentre non si era ancora pervenuti all'adozione definitiva, in quanto le due istituzioni non avevano ancora raggiunto un accordo sull'entità del nuovo tasso massimo d'aumento.

44 Se si considera retrospettivamente la situazione quale si presentava al momento della seconda lettura del bilancio da parte del Parlamento, non sembra che le rispettive posizioni delle due istituzioni costituissero un grave ostacolo alla possibilità di giungere ad un'intesa. Gli aumenti delle spese non obbligatorie stabiliti dal Parlamento corrispondevano infatti ad aliquote di aumento del 18,17% per gli stanziamenti di impegno e del 29,10% per gli stanziamenti di pagamento, mentre le aliquote risultanti dalle ultime proposte del Consiglio — le proposte di compromesso, sia pure successivamente « ritirate » — erano del 17,02% e, rispettivamente, del 24,46%.

45 La Corte non è tenuta ad accertare in qual misura l'atteggiamento del Consiglio o del Parlamento, durante l'intera trattativa di bilancio, abbia impedito il raggiungimento di un accordo. Essa deve limitarsi a dichiarare che, mancando tale accordo essenziale, il presidente del Parlamento non poteva legittimamente constatare che il bilancio era definitivamente adottato; pertanto, questa constatazione va annullata.

46 L'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento ha l'effetto di privare di validità il bilancio 1986. Non è dunque necessario statuire in merito alle conclusioni del Consiglio volte ad ottenere l'annullamento totale di questo bilancio.

47 Spetta al Consiglio e al Parlamento adottare i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza importa e ricominciare il procedimento di bilancio dal punto

preciso in cui il Parlamento ha aumentato, in seconda lettura, gli stanziamenti per le spese non obbligatorie, superando il tasso massimo di aumento fissato dalla Commissione, senza aver raggiunto un'intesa con il Consiglio in merito ad un nuovo tasso.

48 La dichiarazione dell'invalidità del bilancio 1986 ha luogo in un momento in cui gran parte dell'esercizio 1986 è ormai trascorsa. Stando così le cose, la necessità di garantire la continuità del servizio pubblico europeo, nonché gravi motivi di certezza del diritto, analoghi a quelli che si presentano in caso di annullamento di taluni regolamenti, giustificano il fatto che la Corte eserciti il potere espressamente conferitole dall'art. 174, 2° comma, del trattato CEE per il caso di annullamento di un regolamento e precisi gli effetti del bilancio 1986 che vanno considerati definitivi. Viste le particolari circostanze del caso di specie, si deve statuire che l'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati e degli impegni assunti in esecuzione del bilancio 1986 fino al giorno della pronuncia della presente sentenza.

49 Nell'ambito del presente procedimento, il Consiglio ha formulato anche una domanda che non riguarda l'applicazione del tasso massimo di aumento, bensì l'incremento, stabilito dal Parlamento in seconda lettura, di talune linee di bilancio relative a spese che, secondo il Consiglio, sono spese obbligatorie.

50 Dato l'annullamento dell'atto 18 dicembre 1985 del presidente del Parlamento, questa domanda è divenuta priva di oggetto. È d'altronde opportuno osservare che i problemi di delimitazione delle spese non obbligatorie rispetto alle spese obbligatorie costituiscono oggetto di un procedimento interistituzionale di conciliazione instaurato con la « dichiarazione comune » del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in data 30 giugno 1982 (GU C 194), e possono essere risolti in tal sede.

51 In definitiva, si deve quindi

— annullare l'atto del presidente del Parlamento in data 18 dicembre 1985 con il quale si constatava che il bilancio 1985 era definitivamente adottato (« adozione definitiva del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1986 »);

— dichiarare che questo annullamento non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati e degli impegni assunti, prima della pronuncia della presente sentenza, in esecuzione del bilancio 1986 quale è pubblicato nella Gazzetta ufficiale;

— respingere, per il resto, il ricorso.

Sulle spese

52 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, ai sensi del § 3, 1° comma, del medesimo articolo, la Corte può compensare in tutto o in parte le spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché ciascuna delle parti è risultata soccombente riguardo a taluni mezzi, le spese vanno compensate; gli intervenienti dovranno sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **L'atto del presidente del Parlamento europeo in data 18 dicembre 1985 con il quale si constatava che il bilancio 1986 era definitivamente adottato (« adozione definitiva del bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1986 », GU L 358, pag. 1) è annullato.**

2) **L'annullamento del suddetto atto del presidente del Parlamento europeo in data 18 dicembre 1985 non pregiudica la validità dei pagamenti effettuati e degli impegni assunti, prima della pronunzia della presente sentenza, in esecuzione del bilancio 1986 quale è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.***

3) Per il resto, il ricorso è respinto.

4) Ciascuna delle parti, compresi gli intervenienti, sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 luglio 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart