

SENTENZA DELLA CORTE

8 luglio 1999 *

Nella causa C-189/97,

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Gregorio Garzón Clariana, giureconsulto, Christian Pennera, capodivisione presso il servizio giuridico, e Hans Krück, membro del medesimo servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Jean-Paul Jacqué, direttore presso il servizio giuridico, John Carbery e Félix van Craeynest, consiglieri giuridici presso il medesimo servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

* Lingua processuale: il francese.

Regno di Spagna, rappresentato dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 24 febbraio 1997, n. 408, relativo alla conclusione dell'accordo di cooperazione in materia di pesca marittima tra la Comunità europea e la Repubblica islamica di Mauritania e recante disposizioni per la sua applicazione (GU L 62, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (relatore), G. Hirsch e P. Jann, presidenti di sezione, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet e R. Schintgen, giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 2 febbraio 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 16 maggio 1997, il Parlamento europeo ha proposto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), un ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 24 febbraio 1997, n. 408, relativo alla conclusione dell'accordo di cooperazione in materia di pesca marittima tra la Comunità europea e la Repubblica islamica di Mauritania e recante disposizioni per la sua applicazione (GU L 62, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).
- 2 Con ordinanza del presidente della Corte 2 ottobre 1997, il Regno di Spagna è stato autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.
- 3 Il 18 gennaio 1996 la Repubblica islamica di Mauritania denunciava l'accordo concernente la pesca al largo delle proprie coste che la legava alla Comunità economica europea. Le due parti avviavano quindi negoziati che si concludevano, il 20 giugno 1996, con la firma di un nuovo accordo (in prosieguo: l'«accordo sulla pesca con la Mauritania»).
- 4 Tale accordo, stipulato per una durata di cinque anni a partire dal 1° agosto 1996, garantisce ai pescatori della Comunità europea possibilità di pesca nelle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione della Repubblica islamica di Mauritania. A favore di quest'ultima, l'accordo prevede, all'art. 7, una compen-

sazione finanziaria e contributi finanziari a carico della Comunità. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, del protocollo che stabilisce le possibilità di pesca e l'importo della compensazione finanziaria e dei contributi finanziari per il periodo 1° agosto 1996-31 luglio 2001, allegato all'accordo sulla pesca con la Mauritania:

«La compensazione finanziaria di cui all'articolo 7 dell'accordo è fissata, per il periodo indicato all'art. 1 del presente protocollo, a 266,8 milioni di ECU da versare in cinque rate annue secondo la ripartizione seguente:

primo anno: 55 160 000

secondo anno: 54 360 000

terzo anno: 53 560 000

quarto anno: 52 160 000

quinto anno: 51 560 000».

- 5 Su proposta della Commissione, il Consiglio adottava la decisione 26 novembre 1996, 96/731/CE, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere relativo all'applicazione provvisoria dell'accordo di cooperazione in

materia di pesca marittima tra la Comunità europea e la Repubblica islamica di Mauritania (GU L 334, pag. 16).

- 6 Il 9 settembre 1996 la Commissione trasmetteva altresì al Consiglio una proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante conclusione dell'accordo di cooperazione in materia di pesca marittima tra la Comunità europea e la Repubblica islamica di Mauritania e recante disposizioni per la sua applicazione (GU C 352, pag. 5). Tale proposta, basata sul Trattato CE «e in particolare [sul]l'articolo 43 e [sul]l'articolo 228, n. 3, secondo comma, »presupponeva l'acquisizione del parere conforme del Parlamento.
- 7 Il 13 novembre 1996 il Consiglio decideva di consultare il Parlamento su questa proposta di regolamento. Tuttavia, basando tale domanda sull'art. 43 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE), in combinato disposto con l'art. 228, n. 2 e n. 3, primo comma, del Trattato stesso (divenuto, in seguito a modifica, art. 300, n. 2 e n. 3, primo comma, CE), il Consiglio precisava di ritenersi tenuto ad ottenere solo un parere semplice del Parlamento.
- 8 La commissione parlamentare competente approvava la proposta di regolamento, con riserva di un riesame del fondamento giuridico suggerito dalla Commissione. Essa sosteneva, in particolare, che l'accordo sulla pesca con la Mauritania comportava ripercussioni finanziarie considerevoli ai sensi dell'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato e che la sua conclusione richiedeva pertanto il parere conforme del Parlamento.
- 9 Il 28 novembre 1996 il Parlamento adottava la propria decisione sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla conclusione dell'accordo di cooperazione in materia di pesca marittima tra la Comunità europea e la Repubblica islamica di Mauritania e recante disposizioni per la sua applicazione (GU C 380, pag. 19). Sostituendo l'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato al fondamento giuridico indicato dal Consiglio, il Parlamento emetteva un parere conforme sull'adozione dell'accordo controverso.

- 10 Il 24 febbraio 1997 il Consiglio adottava il regolamento controverso, basato sul Trattato e, in particolare, sull'art. 43 del medesimo, in combinato disposto con l'art. 228, n. 2 e n. 3, primo comma. Esso richiama «il parere del Parlamento europeo».
- 11 Adducendo una lesione delle proprie prerogative, il Parlamento formula due motivi a sostegno del proprio ricorso. Il primo attiene alla violazione dell'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato in quanto, comportando l'accordo sulla pesca con la Mauritania ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità, il regolamento controverso avrebbe dovuto essere concluso in base a tale articolo; il secondo motivo attiene alla violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 235 CE), in quanto il Consiglio avrebbe omesso di indicare le ragioni che lo hanno indotto a modificare il fondamento giuridico proposto dalla Commissione.
- 12 Il Consiglio, sostenuto dal governo spagnolo, ritiene che il ricorso sia irricevibile in quanto basato sulla violazione dell'art. 190 del Trattato, poiché il Parlamento non avrebbe indicato in modo pertinente in che cosa una violazione di tal genere potrebbe ledere le sue prerogative. Esso sostiene peraltro che l'art. 228, n. 3, primo comma, del Trattato costituisce il fondamento giuridico adeguato per adottare il regolamento controverso, dato che l'accordo sulla pesca con la Mauritania non comporterebbe ripercussioni finanziarie considerevoli ai sensi del secondo comma di tale articolo.

Sulla ricevibilità del ricorso

- 13 Ai sensi dell'art. 173, terzo comma, del Trattato, il Parlamento è legittimato a proporre dinanzi alla Corte un ricorso di annullamento contro un atto di un'altra istituzione, sempre che tale ricorso tenda alla tutela delle sue prerogative. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, questa condizione è soddisfatta quando il Parlamento indica in modo pertinente l'oggetto della sua prerogativa che dev'essere salvaguardata e la pretesa violazione di quest'ultima (v., in particolare sentenza 18 giugno 1996, causa C-303/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2943, punto 17).

- 14 In conformità di questi criteri, la Corte ha sino ad oggi dichiarato irricevibili i ricorsi del Parlamento basati sulla violazione dell'art. 190 del Trattato. Invero, adducendo che le disposizioni controverse erano insufficientemente o inadeguatamente motivate alla luce di quanto disposto da tale articolo, il Parlamento non aveva indicato in modo pertinente in che cosa una violazione siffatta, ammesso che sussistesse, fosse idonea a ledere le sue prerogative (sentenze 13 luglio 1995, causa C-156/93, Parlamento/Commissione, Racc. pag. I-2019, punto 11, e 18 giugno 1996, Parlamento/Consiglio, citata, punto 18).
- 15 Il Parlamento ritiene tuttavia di aver indicato, nel caso di specie, in che cosa la violazione dell'art. 190 del Trattato potrebbe violare le sue prerogative, adducendo che il mutamento di fondamento giuridico al quale il Consiglio ha proceduto senza spiegarne i motivi ha determinato una modifica delle condizioni della sua partecipazione all'iter di conclusione dell'accordo sulla pesca con la Mauritania.
- 16 Va osservato che il Parlamento si limita in tal modo a sottolineare come il fatto che il Consiglio abbia modificato il fondamento giuridico proposto dalla Commissione abbia menomato le sue competenze. Per contro, esso non precisa in che cosa la circostanza che il regolamento controverso non contenga alcuna motivazione specifica al riguardo abbia potuto di per sé ledere le sue prerogative.
- 17 Ne consegue che il ricorso, nella parte relativa alla violazione dell'art. 190 del Trattato, è irricevibile.

Nel merito

- 18 L'art. 228, n. 3, del Trattato dispone quanto segue:

«Il Consiglio conclude gli accordi previa consultazione del Parlamento europeo, salvo per gli accordi di cui all'articolo 113, n. 3, inclusi i casi in cui l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta sul piano interno la procedura di cui all'articolo 189 B o quella di cui all'articolo 189 C (...).

In deroga al comma precedente, gli accordi di cui all'articolo 238, nonché gli altri accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, gli accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità e gli accordi che implicano la modifica di un atto adottato secondo la procedura di cui all'articolo 189 B sono conclusi previo parere conforme del Parlamento europeo.

(...)».

- 19 Il Parlamento sostiene, da un lato, che il Trattato sull'Unione europea ha sostanzialmente accresciuto la sua partecipazione alla conclusione di accordi internazionali, in particolare attraverso un ampliamento del campo di applicazione della procedura del parere conforme. La sua posizione tenderebbe pertanto ad avvicinarsi a quella dei parlamenti degli Stati membri, i cui poteri in materia dovrebbero fungere da riferimento per l'interpretazione dell'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato.
- 20 D'altro lato, esso rileva come tale disposizione, prescrivendo il suo parere conforme per la conclusione degli accordi che comportano ripercussioni finanziarie considerevoli, sia intesa a tutelare le competenze che esso detiene,

sul piano interno, quale componente dell'autorità di bilancio. Alla luce di tale obiettivo, il Parlamento propone di prendere in considerazione, tra i criteri che consentono di stabilire se un accordo abbia ripercussioni finanziarie considerevoli, il carattere pluriennale delle spese che ne derivano, la loro percentuale in relazione alle spese della medesima natura iscritte nella linea di bilancio di cui trattasi e il tasso di incremento delle spese conseguenti all'accordo considerato rispetto alla parte finanziaria dell'accordo precedente.

- 21 Il Parlamento aggiunge che l'accordo sulla pesca con la Mauritania risponde incontestabilmente a questi tre criteri. Infatti, esso prevede innanzitutto una compensazione finanziaria ripartita in cinque scaglioni annuali di importo variabile da 51 560 000 a 55 160 000 ECU. Inoltre, la detta compensazione finanziaria rappresenta, per ciascuno degli esercizi di cui trattasi, più del 20% degli stanziamenti iscritti nella linea di bilancio considerata (linea B7-8000, «Accordi internazionali in materia di pesca»). Infine, l'impegno finanziario in favore della Repubblica islamica di Mauritania è stato più che quintuplicato rispetto all'accordo precedente, o più che raddoppiato se si prende come riferimento il solo 1995, che ha comportato una compensazione supplementare eccezionale.
- 22 Il Consiglio, sostenuto dal governo spagnolo, deduce che il secondo comma dell'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato dev'essere interpretato restrittivamente, in quanto esso costituisce una deroga alla regola posta dal primo comma, in base alla quale il Consiglio conclude accordi dopo aver consultato il Parlamento.
- 23 Al riguardo il Consiglio ritiene che i criteri proposti dal Parlamento siano superflui. In primo luogo, il carattere pluriennale delle spese non sarebbe determinante poiché il bilancio sarebbe, per definizione, annuale. In secondo luogo, l'entità delle ripercussioni finanziarie dell'accordo in relazione alle spese della medesima natura iscritte nella linea di bilancio non sarebbe significativa, in quanto le voci di bilancio potrebbero essere modificate nell'ambito della procedura di bilancio e l'importo degli stanziamenti disponibili potrebbe sempre essere adattato attraverso storni o stanziamenti supplementari. Infine, il tasso di aumento delle spese non sarebbe affatto un criterio rivelatore, poiché un tasso più elevato potrebbe benissimo corrispondere ad una spesa minima.

- 24 Il Consiglio ritiene pertanto che, per valutare il carattere considerevole delle ripercussioni finanziarie di un accordo, occorra far riferimento al bilancio complessivo della Comunità. Esso nega inoltre di aver agito in modo manifestamente erroneo ed arbitrario nel richiedere un parere semplice del Parlamento, per un accordo in materia di pesca le cui spese annuali ammontano allo 0,07% di tale bilancio.
- 25 Nell'ambito del sistema delle competenze comunitarie la scelta della base giuridica di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale (v., in particolare, sentenze 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1493, punto 11; 28 maggio 1998, causa C-22/96, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-3231, punto 23, e 25 febbraio 1999, cause riunite C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1139, punto 12).
- 26 Per stabilire se un accordo comporti ripercussioni finanziarie considerevoli ai sensi dell'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato, il Consiglio ha fatto riferimento al bilancio complessivo della Comunità. Va tuttavia rilevato che gli stanziamenti destinati alle azioni esterne della Comunità rappresentano tradizionalmente una frazione marginale del bilancio comunitario. Per esempio, nel biennio 1996-1997 tali crediti, raggruppati nell'ambito della sottosezione B7, «Azioni esterne», non superavano il 5% del bilancio complessivo. Di conseguenza, un confronto tra l'onere finanziario annuale di un accordo e il bilancio complessivo della Comunità non sembra affatto significativo e l'applicazione di un tale criterio rischierebbe di privare di effetto utile le previsioni di cui trattasi dell'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato.
- 27 Il Consiglio sostiene tuttavia che il criterio da esso prospettato non esclude in ogni caso il ricorso a questo fondamento giuridico. Ne sarebbe prova l'accordo di cooperazione in materia di pesca marittima tra la Comunità europea e il Regno del Marocco (GU 1997, L 30, pag. 5), le cui ripercussioni finanziarie annue, pari allo 0,15% del bilancio comunitario, presentavano per sua stessa ammissione un carattere considerevole.

- 28 Tuttavia il Consiglio non ha affatto spiegato in quale modo una percentuale così esigua potrebbe conferire un simile carattere alle ripercussioni finanziarie di un accordo mentre la percentuale, di poco inferiore, dello 0,07% sarebbe a tal fine insufficiente.
- 29 Per quanto riguarda i tre criteri proposti dal Parlamento, va rilevato che il primo di essi può effettivamente contribuire a caratterizzare un accordo che comporti ripercussioni finanziarie considerevoli. Infatti, spese annue relativamente modeste, se cumulate su più anni, possono rappresentare un impegno finanziario rilevante.
- 30 Per contro, gli altri due criteri adottati dal Parlamento non sembrano pertinenti. Da un lato, le linee di bilancio, che possono comunque essere modificate, hanno un'importanza estremamente variabile, così come la parte relativa delle spese derivanti dall'accordo in relazione agli stanziamenti della medesima natura iscritti nella linea di bilancio di cui trattasi può essere considerevole, pur quando le spese in questione siano di livello modesto. Dall'altro lato, il tasso di incremento delle spese derivanti dall'accordo rispetto a quelle riconducibili all'accordo precedente può essere elevato anche se, ancora una volta, riferentesi a somme modeste.
- 31 Come rilevato al punto 26 della presente sentenza, un raffronto tra l'onere finanziario annuo di un accordo internazionale e il bilancio complessivo non sembra affatto significativo. Per contro, il raffronto tra le spese derivanti da un accordo e l'importo degli stanziamenti destinati a finanziare le azioni esterne della Comunità, raggruppati nell'ambito della sottosezione B7 del bilancio, consente di far rientrare tale accordo nell'ambito dell'impegno finanziario destinato dalla Comunità alla propria politica estera. Tale raffronto offre infatti un mezzo più adeguato per valutare l'importanza finanziaria che l'accordo effettivamente riveste per la Comunità.
- 32 Quando si tratti di un accordo settoriale, come nella causa in esame, l'analisi che precede può, eventualmente e senza escludere la presa in considerazione di altri

elementi, essere completata da un raffronto tra le spese conseguenti all'accordo e il complesso degli stanziamenti iscritti al bilancio per il settore considerato, senza distinguere tra le parti interne ed esterne. Un tale raffronto consente infatti di misurare, sotto un diverso profilo e in un ambito altrettanto coerente, l'impegno finanziario assunto dalla Comunità nel negoziare tale accordo. Tuttavia, avendo i settori un'incidenza finanziaria assai variabile, tale esame non può risolversi nel ritenere considerevoli le ripercussioni finanziarie di un accordo che non rappresentino una parte significativa degli stanziamenti destinati al finanziamento delle azioni esterne della Comunità.

- 33 Nel caso di specie, l'accordo sulla pesca con la Mauritania è stato concluso per una durata di cinque anni, ossia un periodo non particolarmente lungo. Peraltro, la compensazione finanziaria da esso prevista è ripartita in scaglioni annui di importo variabile da 51 560 000 a 55 160 000 ECU. Per gli esercizi finanziari già conclusi, questi importi, pur superando il 5% delle spese in materia di pesca, rappresentano poco più dell'1% del totale degli stanziamenti per pagamenti destinati alle azioni esterne della Comunità, ossia una percentuale che, sebbene non trascurabile, può difficilmente essere qualificata come importante. Di conseguenza, se il Consiglio avesse preso in considerazione questi termini di confronto, avrebbe avuto anche il diritto di ritenere che l'accordo sulla pesca con la Mauritania non comportasse ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità ai sensi dell'art. 228, n. 3, secondo comma, del Trattato.
- 34 Occorre aggiungere che la portata di tale disposizione, quale risulta dal Trattato, non è pregiudicata, malgrado quanto suggerito dal Parlamento, dall'ampiezza delle competenze che possono avere i parlamenti nazionali in tema di ratifica degli accordi internazionali che comportano ripercussioni finanziarie.
- 35 Da quanto precede emerge che correttamente il Consiglio ha concluso l'accordo sulla pesca con la Mauritania in base, segnatamente, all'art. 228, n. 3, primo comma, del Trattato. Il presente ricorso va quindi respinto.

Sulle spese

- 36 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Consiglio ha concluso per la condanna del Parlamento e, poiché quest'ultimo è risultato soccombente, occorre condannarlo alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, il governo spagnolo, intervenuto nella controversia, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Parlamento europeo è condannato alle spese.

3) Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Puissochet
Hirsch		Jann
Moitinho de Almeida	Gulmann	Murray
Edward		Ragnemalm
Sevón	Wathelet	Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 luglio 1999.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias