

SENTENZA DELLA CORTE
30 marzo 1995 *

Nella causa C-65/93,

Parlamento europeo, rappresentato dal signor Jorge Campinos, giureconsulto, e dai signori Christian Pennera e Kieran Bradley, membri del servizio giuridico, 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-Claude Piris, direttore generale del servizio giuridico, e Yves Crétien, consigliere presso il servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore del dipartimento giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dai signori John E. Collins, del Treasury solicitor's department, in qualità di agente, e Peter Duffy, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

* Lingua processuale: il francese.

interveniante,

avente ad oggetto l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1992, n. 3917, che proroga nel 1993 l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3831/90, (CEE) n. 3832/90, (CEE) n. 3833/90, (CEE) n. 3834/90, (CEE) n. 3835/90 e (CEE) n. 3900/91, recanti applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo, e che completa l'elenco dei beneficiari di dette preferenze (GU L 396, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn (relatore), e C. Gulmann, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet e G. Hirsch, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 19 ottobre 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 dicembre 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 12 marzo 1993, il Parlamento europeo ha chiesto, in forza dell'art. 173 del Trattato CEE, l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1992, n. 3917, che proroga nel 1993 l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3831/90, (CEE) n. 3832/90, (CEE) n. 3833/90, (CEE) n. 3834/90, (CEE) n. 3835/90 e (CEE) n. 3900/91, recanti applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo e che completa l'elenco dei beneficiari di dette preferenze (GU L 396, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»), per inosservanza delle prerogative di tale istituzione da parte del Consiglio.

- 2 Il regolamento ha origine in una proposta di regolamento sottoposta dalla Commissione al Consiglio in data 15 ottobre 1992. Tale proposta, basata sugli artt. 43 e 113 del Trattato CEE, era anzitutto intesa a far prorogare per il 1993 il sistema delle preferenze tariffarie generalizzate allora vigente. In secondo luogo, essa includeva tra i beneficiari alcuni nuovi paesi, per tener conto del crollo dell'ex Unione sovietica (inclusione dell'Armenia, dell'Azerbaijan, della Bielorussia, della Georgia, del Kazakistan, del Kirghistan, della Moldavia, dell'Uzbekistan, della Russia, del Tagikistan, del Turkmenistan e dell'Ucraina) e per adeguare l'elenco comunitario dei paesi meno avanzati a quello delle Nazioni Unite (aggiunta della Campucea, della Liberia, del Madagascar, delle Isole Salomone, del Vanuatu, dello Zaire e dello Zambia). Infine, onde tener conto della realizzazione del mercato unico per il 1° gennaio 1993, la Commissione suggeriva di sostituire ai contingenti tariffari ripartiti tra gli Stati membri importi fissi a dazio zero per tutta la Comunità.

- 3 Con lettera 22 ottobre 1992, il Segretario generale del Consiglio informava il presidente del Parlamento che il Consiglio aveva deciso, lo stesso giorno, di consultare il Parlamento sulla proposta in questione. Per essere in grado di prendere una decisione entro il 1° gennaio 1993, data prevista per l'entrata in vigore del regolamento,

il Consiglio chiedeva inoltre l'applicazione della procedura d'urgenza istituita dall'art. 75 del regolamento del Parlamento europeo, che dispone quanto segue:

«1. L'urgenza di una discussione su una proposta sulla quale è richiesto il parere del Parlamento (...) può essere richiesta al Parlamento (...) dalla Commissione o dal Consiglio. La richiesta va presentata per iscritto e deve essere motivata.

2. Il Presidente, non appena gli sia stata presentata una richiesta di discussione con procedura d'urgenza, ne informa il Parlamento; la votazione su questa richiesta ha luogo all'inizio della seduta successiva a quella in cui la richiesta è stata comunicata (...)».

- 4 Nella seduta del Parlamento del 30 ottobre 1992, la proposta veniva rinviata alla commissione per lo sviluppo, per un esame nel merito, e ad altre quattro commissioni per parere (GU C 305 del 23 novembre 1992, pag. 565).
- 5 Il 17 novembre 1992, il Parlamento decideva, in seduta plenaria, di discutere la detta proposta in applicazione della procedura d'urgenza e di procedere al suo esame il 20 novembre 1992 (GU C 337 del 21 dicembre 1992, pag. 25).
- 6 In occasione della seduta plenaria del 20 novembre, il presidente della commissione per lo sviluppo, basandosi sull'art. 103, n. 1, del regolamento del Parlamento europeo, chiedeva il rinvio in commissione del testo di cui trattasi (GU C 337, pag. 261), per i seguenti motivi:

«Riteniamo che si tratti di un semplice rinnovo, comportante però conseguenze notevoli, poiché esso riguarda taluni paesi dell'Est, che non sono propriamente

paesi in via di sviluppo, e nuovi prodotti. Di conseguenza, ne auspichiamo il rinvio in commissione e potremo riconsiderare la situazione dopo l'esame della commissione per lo sviluppo e la cooperazione, nella sessione di dicembre».

- 7 L'esame della relazione della commissione per lo sviluppo veniva iscritto all'ordine del giorno della seduta di venerdì 18 dicembre, ultimo giorno dell'ultima sessione del Parlamento europeo nel 1992. Quel giorno, quando poco prima delle ore 13.00 questo punto stava per essere discusso in seduta plenaria, veniva presentata al presidente della seduta, ai sensi dell'art. 106 del regolamento del Parlamento, una domanda di sospensione della seduta firmata da 14 deputati. Questo articolo dispone infatti:

«Nel corso di una discussione o di una votazione la seduta può essere sospesa o chiusa se lo decide il Parlamento (...) su richiesta (...) di almeno tredici deputati».

- 8 La domanda di sospensione veniva accettata e la seduta tolta, senza che fosse possibile discutere i restanti punti all'ordine del giorno, in particolare la risoluzione proposta nella relazione della commissione per lo sviluppo e la cooperazione, nonostante il presidente della seduta avesse proposto di discutere in precedenza tale relazione, prima che il Parlamento si pronunciasse sulla domanda di sospensione. Il dibattito veniva aggiornato al 18 gennaio 1993.
- 9 Venivano allora immediatamente stabiliti contatti telefonici tra il direttore del gabinetto del Segretario generale del Consiglio e il capo gabinetto del presidente del Parlamento, nel corso dei quali si ammetteva che la convocazione di una sessione straordinaria del Parlamento non era materialmente più possibile entro la fine del 1992.
- 10 Il Consiglio adottava allora, il 21 dicembre 1992, il regolamento controverso, senza aver ottenuto il parere del Parlamento, pur avvisandolo con lettera in pari data.

La mancata consultazione del Parlamento è giustificata in questi termini nei 'considerando' del regolamento:

«considerando che è indispensabile evitare un vuoto giuridico che potrebbe compromettere gravemente le relazioni della Comunità con i paesi in via di sviluppo nonché gli interessi degli operatori economici; che pertanto il regolamento relativo all'applicazione nel 1993 dello schema comunitario di preferenze tariffarie generalizzate deve essere adottato con tempestività sufficiente per consentirne l'entrata in vigore il 1° gennaio 1993;

considerando che, a seguito della consultazione del presidente del Parlamento europeo, si è constatata l'impossibilità di convocare una seduta straordinaria del Parlamento europeo onde consentire a quest'ultimo di adottare il suo parere in tempo utile affinché il regolamento possa essere adottato e pubblicato entro il 1992;

considerando che, viste le circostanze eccezionali, detto regolamento dovrebbe essere adottato in assenza del parere del Parlamento europeo».

- 11 Il regolamento veniva pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 31 dicembre 1992, n. 396. Tale numero della *Gazzetta* usciva materialmente dalla tipografia dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee solo il 28 gennaio 1993.
- 12 Nel frattempo, il 18 gennaio 1993, il Parlamento esaminava la proposta che gli era stata presentata (GU C 42 del 15 febbraio 1993, pag. 11). Il giorno successivo, esso adottava 17 emendamenti (GU C 42, pag. 25) e approvava globalmente il resto del testo, invitando però il Consiglio, qualora volesse allontanarsi dal testo approvato, a comunicarglielo, e, in caso di modifica sostanziale, a consultarlo nuovamente (GU C 42, pag. 28).

- 13 Nel ricorso, il Parlamento europeo ha sostenuto che, avendo il Consiglio emanato l'atto impugnato senza rispettare la procedura di consultazione di cui all'art. 43 del Trattato CEE, il quale, combinato con l'art. 113 dello stesso Trattato, ne costituisce il fondamento giuridico, tale atto va annullato per violazione di forme sostanziali.
- 14 Il Consiglio ha sottolineato anzitutto che l'attuazione di un sistema comunitario di preferenze generalizzate fa seguito all'accordo intervenuto nel contesto della Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo. Anche se, giuridicamente, le misure poste in essere possono essere revocate in qualsiasi momento, la Comunità non può, dal punto di vista politico, rimettere in discussione unilateralmente la propria prassi.
- 15 Il Consiglio ha poi spiegato che un interesse pubblico perentorio esige che il regolamento venisse adottato entro la fine del 1992. Tale provvedimento doveva infatti entrare in vigore il 1° gennaio 1993 a tutela del legittimo affidamento dei paesi in via di sviluppo e degli operatori economici.
- 16 In terzo luogo, il Consiglio ha sostenuto di avere senz'altro esperito ogni mezzo per ottenere in tempo utile il parere del Parlamento, chiedendo l'applicazione della procedura d'urgenza e proponendo al presidente del Parlamento la convocazione di una seduta straordinaria, ai sensi dell'art. 139 del Trattato CEE. In presenza di tali circostanze eccezionali il Consiglio ha ritenuto di essere legittimato ad adottare il provvedimento impugnato senza il parere del Parlamento.
- 17 Infine, nella controreplica, il Consiglio ha osservato che la consultazione del Parlamento sulla proposta di regolamento in questione è stata resa obbligatoria solo in ragione della presa in considerazione, come base giuridica, anche dell'art. 43 del Trattato. Ora, come considerato dalla Corte nella sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493), la materia delle preferenze generalizzate rientra, in linea di principio, solo nella politica commerciale comune, e, pertanto nell'art. 113. Di conseguenza, il riferimento all'art. 43 avrebbe potuto

essere evitato e, costituendo legalmente l'art. 113 la sola base giuridica necessaria, la consultazione del Parlamento avrebbe legittimamente potuto essere evitata.

- 18 Quanto al governo del Regno Unito, anch'esso ha sostenuto che, per quanto la consultazione del Parlamento costituisca una formalità sostanziale, il Consiglio può, in circostanze eccezionali, adottare un regolamento senza aver ricevuto il parere di tale istituzione. Ciò accade in particolare quando, come nel caso di specie, un provvedimento è urgente e il Consiglio non è stato in grado di ottenere il parere del Parlamento nel termine richiesto, pur essendosi adoperato in ogni modo a tale proposito.
- 19 Il governo del Regno Unito ha inoltre precisato che il Consiglio non deve dimostrare l'esistenza di un vuoto normativo per giustificare l'urgenza dell'adozione di un provvedimento. L'art. 43 del Trattato conferisce al Consiglio il potere di pronunciarsi sull'opportunità di una normativa. Ora, questo potere implica quello di valutare se il provvedimento da adottare sia urgente. Se il Consiglio non fosse mai autorizzato ad adottare una decisione in siffatte circostanze, o se dovesse ricorrere all'art. 175 del Trattato CEE, l'obbligo di consultazione del Parlamento avrebbe l'effetto di attribuire a quest'ultimo un potere de facto di porre un veto a progetti di normativa urgente, compromettendo con ciò l'equilibrio istituzionale messo in atto dal Trattato.
- 20 Il governo del Regno Unito ha infine osservato che, nell'ambito della procedura di cooperazione istituita dall'art. 149, nn. 2 e 3, del Trattato CEE (divenuto art. 189 C a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato sull'Unione europea), il Consiglio può adottare definitivamente l'atto in questione se il Parlamento non si è pronunciato entro un termine di tre mesi dalla comunicazione della posizione comune del Consiglio. Dal momento che la detta procedura ha lo scopo di rafforzare la partecipazione dell'assemblea parlamentare al processo legislativo della Comunità, sarebbe paradossale, secondo il Regno Unito, attribuire al Parlamento, nell'ambito della semplice consultazione, in ragione dell'impossibilità di fissare a tale istituzione un termine per pronunciarsi, un potere di intervento maggiore che gli consenta, se del caso, di bloccare un provvedimento.

- 21 Va ricordato anzitutto che la regolare consultazione del Parlamento nei casi previsti dal Trattato costituisce una formalità sostanziale la cui inosservanza comporta la nullità dell'atto di cui trattasi. La partecipazione effettiva del Parlamento al processo legislativo della Comunità, in conformità alle procedure previste dal Trattato, rappresenta infatti un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato stesso. Questo potere riflette un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa (v. sentenze 29 ottobre 1980, dette «Isoglucosio», causa 138/79, Roquette frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 33, e causa 139/79, Maizena/Consiglio, Racc. pag. 3393, punto 34).
- 22 Va ricordato poi che il rispetto dell'esigenza di consultazione impone che il Parlamento esprima effettivamente la propria opinione, e che tale esigenza non si può considerare soddisfatta da una semplice richiesta di parere da parte del Consiglio (v. sentenze citate, rispettivamente punto 34 e punto 35). In caso di urgenza, il Consiglio deve esaurire tutti i mezzi offerti dal Trattato e dal regolamento del Parlamento per ottenere il previo parere di tale istituzione (v. sentenze citate, rispettivamente punto 36 e punto 37).
- 23 Tuttavia, nell'ambito del dialogo interistituzionale sul quale si basa essenzialmente la procedura di consultazione, la Corte ha ritenuto che prevalgano gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie (v. sentenza 27 settembre 1988, causa 204/86, Grecia/Consiglio, Racc. pag. 5323, punto 16).
- 24 Nel caso di specie è assodato che il Consiglio, con lettera 22 ottobre 1992, ha informato il presidente del Parlamento della necessità di adottare il regolamento controverso prima della fine del 1992, in modo da consentirne l'entrata in vigore per il 1° gennaio 1993. Del pari non è controverso che, tenuto conto delle particolari relazioni esistenti fra la Comunità ed i paesi in via di sviluppo e delle difficoltà, contemporaneamente politiche e tecniche, che un'interruzione brutale dell'applicazione delle preferenze tariffarie generalizzate avrebbe potuto comportare, tale richiesta fosse giustificata.

- 25 Il Parlamento ha pienamente tenuto conto di queste riflessioni dal momento che, dopo aver rinviato la proposta di regolamento alla commissione per lo sviluppo, ha deciso di discutere tale proposta secondo la procedura d'urgenza. Iscrivendo l'esame della relazione della commissione per lo sviluppo all'ordine del giorno della seduta di venerdì 18 dicembre ovvero della sua ultima sessione per il 1992, il Parlamento intendeva manifestamente esprimere il proprio parere in tempo utile per permettere al Consiglio di emanare il regolamento entro il 1° gennaio 1993.
- 26 Ora, emerge dagli atti che, nonostante le assicurazioni fornite al consiglio, il Parlamento ha deciso, in applicazione dell'art. 106 del proprio regolamento, di togliere la seduta del 18 dicembre 1992, su richiesta di quattordici deputati, senza avere esaminato la proposta di regolamento. Emerge inoltre che la predetta decisione si basava su motivi assolutamente estranei al regolamento controverso e non teneva conto dell'urgenza della procedura e dell'esigenza di adottare il regolamento prima del 1° gennaio 1993.
- 27 Adottando un simile comportamento il Parlamento è venuto meno al proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio. Ciò è ancor più vero per il fatto che il Consiglio non poteva avvalersi del mezzo offertogli dall'art. 139 del Trattato, in quanto, secondo le informazioni ottenute dal Consiglio presso la presidenza del Parlamento, la convocazione di una sessione straordinaria del Parlamento entro la fine del 1992 si era rivelata materialmente impossibile.
- 28 Di conseguenza, il Parlamento non può fondatamente rimproverare al Consiglio di non avere atteso il suo parere per adottare, il 21 dicembre 1992, il regolamento controverso. L'inosservanza della formalità sostanziale della consultazione del Parlamento trova il proprio fondamento nell'inosservanza da parte di tale istituzione del proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio.

- 29 La circostanza che la *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 31 dicembre 1992, in cui è stato pubblicato il regolamento, sia stata distribuita solo il 28 gennaio 1993 non è idonea a rimettere in discussione la valutazione della legittimità del regolamento il giorno della sua adozione.
- 30 Dalle considerazioni fin qui svolte risulta che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

- 31 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché il Parlamento è rimasto soccombente, va condannato alle spese. Conformemente all'art. 69, n. 4, del medesimo regolamento, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, interveniente, 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 del procedimento. Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporterà le proprie spese.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 marzo 1995.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias