Nella causa 230/81,

GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO, rappresentato dal suo agente Joseph Weiland, direttore delle relazioni economiche internazionali presso il Ministero degli affari esteri, con gli avv.ti André Elvinger, del foro di Lussemburgo, avvocato domiciliatario Jean Boulouis, docente presso l'Università di diritto, di economia e di scienze sociali di Parigi e Francis Jacobs, del Middle Temple, barrister,

ricorrente,

contro

PARLAMENTO EUROPEO, rappresentato dal suo segretario generale Hans-Joachim Opitz, dal direttore generale Francesco Pasetti-Bombardella e dal consigliere giuridico Roland Bieber, in qualità di agenti, assistiti da Alessandro Migliazza, docente all'Università di Milano, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la segreteria del Parlamento europeo, Lussemburgo, Kirchberg,

convenuto,

causa avente ad oggetto l'annullamento della risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 1981 «sulla sede delle istituzioni della Comunità europea e segnatamente del Parlamento europeo» (GU C 234, pag. 22),

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, P. Pescatore, A. O'Keeffe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann e Y. Galmot, giudici,

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti

1. L'art. 77 del Trattato CECA recita:

«La sede delle istituzioni delle Comunità sarà fissata di comune accordo dai Governi degli Stati membri.»

Analogamente, gli artt. 216 del Trattato CEE e 189 del Trattato CEEA dispongono che:

«La sede delle istituzioni della Comunità è fissata d'intesa comune dai Governi degli Stati membri.»

2. Nel corso di una conferenza svoltasi in occasione dell'entrata in vigore del Trattato CECA, il 24 e 25 luglio 1952, i Ministri degli affari esteri dei sei Stati membri fondatori della Comunità del carbone e dell'acciaio, dichiaravano che l'Alta Autorità e la Corte di giustizia avrebbero dato inizio alla loro attività a Lussemburgo, l'Assemblea avrebbe tenuto la prima riunione a Strasburgo e che la decisione definitiva sulla sede si sarebbe adottata alla luce dei risultati delle trattative da intavolarsi circa lo statuto della Sarre.

Per effetto di questa decisione, la prima riunione dell'Assemblea comune della CECA, come quelle successive, salvo una riunione a Bruxelles ed una a Roma, si sono svolte a Strasburgo. La segreteria dell'Assemblea ha iniziato la sua attività a Lussemburgo, luogo ove si riuniva il Consiglio e dove erano insediate l'Alta Autorità e i suoi servizi nonché la segreteria del Consiglio.

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Roma, il problema della sede delle istituzioni o del loro luogo di lavoro non ha più costituito oggetto di ulteriori decisioni o dichiarazioni.

3. Dopo l'entrata in vigore dei Trattati CEE e CEEA, il 7 gennaio 1958 i Ministri degli affari esteri degli Stati membri dichiaravano in un comunicato stampa, sotto il titolo «sede»:

«I ministri hanno convenuto di riunire nella stessa località tutte le organizzazioni europee dei Sei paesi, appena questa concentrazione sarà effettivamente realizzabile ed in conformità con le disposizioni dei Trattati.

Onde procedere alla scelta della sede, hanno deciso di riunirsi di nuovo entro il 1° giugno 1958 ...

...

Nel frattempo si riuniranno le Commissioni convocate dai rispettivi presidenti. Poiché non è stata fissata alcuna sede definitiva o provvisoria, i Governi raccomandano alle Commissioni di tenere le loro riunioni a Val Duchesse (Bruxelles) o a Lussemburgo per motivi di praticità e di disponibilità materiali.

I Consigli dei Ministri delle due Comunità e la direzione della Banca per gli investimenti si riuniranno su iniziativa dei rispettivi presidenti.

L'Assemblea si riunirà a Strasburgo.

...».

In virtù di questa decisione, l'Assemblea ha continuato a tenere le sue sedute plenarie a Strasburgo e l'attività della sua segreteria generale ha continuato a svolgersi a Lussemburgo. Quanto alle riunioni delle commissioni parlamentari, si è instaurata la prassi di tenere frequentemente le riunioni a Bruxelles, ove erano presenti i membri dei Consigli e delle Commissioni delle due Comunità nonché l'amministrazione di queste due istituzioni.

Negli anni successivi, i Governi degli Stati membri non hanno preso nessun altra decisione in materia di sede o di luogo di lavoro delle istituzioni e la situazione è rimasta immutata, nonostante numerose risoluzioni adottate dal Parlamento europeo, in cui si insisteva sulla necessità, per detta isituzione, di determinare una sede.

4. Durante i lavori preparatori del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Comissione unica delle Comunità europee, si sono svolti negoziati circa l'insediamento delle istituzioni. Informato di questi negoziati, il Parlmento, nel corso di una votazione, il 2 novembre 1964 — pur affermando il suo diritto di autodeterminazione circa il luogo di lavoro delle sue commissioni — rispondeva negativamente al quesito sul se si dovesse modificare la decisione provvisoria dei Governi del 7 gennaio 1958 sullo svolgimento delle sedute plenarie a Strasburgo.

L'8 aprile 1965, in occasione della firma del Trattato di cui sopra, i Governi degli Stati membri adottavano, in virtù dell'art. 37 di detto Trattato, una decisione entrata in vigore contemporaneamente al Trattato, il 1° luglio 1967 (GU 1967, n. 152, pag. 18) che, tra l'altro, disponeva quanto segue:

«Art. 1

Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo continuano ad essere i luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni delle Comunità».

«Art. 4

Il Segretario generale del Parlamento europeo e i relativi servizi rimangono installati a Lussemburgo».

In aggiunta a queste disposizioni, detta decisione disciplinava in particolare le riunioni del Consiglio, l'insediamento della Corte di giustizia e degli organismi giurisdizionali e quasi giurisdizionali, l'insediamento della Banca europea per gli investimenti, dei servizi d'intervento finanziario dell'Alta Autorità della CECA e di altri organismi e servizi comunitari, il trasferimento dei servizi di gestione del mercato del carbone e dell'acciaio della Commissione, nonché il trasferimento o la permanenza a Lussemburgo di determinati servizi della Commissione. Scopo di questo provvedimento era quello, senza pregiudicare la fissazione della sede delle istituzioni, di risolvere alcune questioni specifiche al Granducato del Lussemburgo, insorte per effetto della creazione di un Consiglio unico e di una Commissione unica.

5. Il 19 luglio 1967, a seguito di una decisione adottata dalla sua direzione ampliata, il Parlamento, per la prima volta, organizzava una sessione di un giorno a Lussemburgo, resa necessaria per consultazioni urgenti del Consiglio.

In seguito, per motivi d'ordine pratico, tutte le sessioni di breve durata del Parlamento si sono generalmente svolte a Lussemburgo.

Allorché, nel 1970, le autorità lussemburghesi hanno iniziato la costruzione di un nuovo edificio amministrativo per i servizi del Parlamento, questo edificio conteneva, su richiesta del Parlamento, tutte le installazioni necessarie all'organizzazione di sedute plenarie, nonché per lo svolgimento di riunioni delle commissioni e dei gruppi del Parlamento.

6. Con lettera del 4 febbraio 1971, inviata al presidente del Parlamento europeo, il Ministro francese per gli affari esteri esprimeva la preoccupazione del Governo francese nel constatare che per il 1971 era stato programmato un numero molto maggiore di sessioni da tenersi fuori Strasburgo, sicché i mutamenti che in precedenza erano apparsi come eccezione tendevano a diventare la norma; egli avanzava espresse riserve sulle decisioni prese dal Parlamento in materia, che non venivano giudicate conformi né alle disposizioni dei Trattati né alle decisioni dei Governi su questo argomento.

Con lettera 8 marzo 1971, il presidente del Parlamento rispondeva che la decisione di organizzare a Lussemburgo invece che a Strasburgo sessioni non superiori a due giorni, era dettata soltanto da considerazioni pratiche e non poteva interpretarsi come violazione della competenza dei Governi di decidere circa la scelta della sede definitiva delle istituzioni.

Il 26 gennaio 1973, il Ministro francese degli affari esteri indirizzava una nuova lettera al presidente del Parlamento, facendogli presenti le serie preoccupazioni destate nel Governo francese dalla prassi instaurata dal Parlamento di organizzare ogni anno un certo numero di sessioni a Lussemburgo, ivi comprese, per la prima volta nel 1973, alcune sessioni di lunga durata.

7. A seguito della firma dell'Atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti presso l'Assemblea, con lettera del 6 luglio 1977 il presidente del Parlamento faceva presenti al presidente del Consiglio i problemi di funzionamento cui doveva far fronte il Parlamento in previsione dell'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto e in previsione dell'aumento del numero dei deputati. In questa lettera egli illustrava in particolare le esigenze di locali e di sale di riunioni nei tre attuali luoghi di lavoro, cioè Strasburgo, Lussemburgo e Bruxelles, sottolineando, in modo particolare, la necessità di costruire un nuovo grande emiciclo per le sedute plenarie e un maggior numero di uffici per i parlamentari e i servizi del Parlamento a Lussemburgo.

Nela risposta del 22 settembre 1977, il presidente del Consiglio informava il Parlamento che i Governi degli Stati membri ritenevano non vi fosse motivo di modificare, né in diritto né in fatto, le disposizioni allora vigenti in materia di luoghi di lavoro provvisori dell'Assemblea, cioè Strasburgo e Lussemburgo, ove continuavano ad operare la segretaria generale ed i servizi del Parlamento, mentre le commissioni parlamentari avevano preso l'abitudine di riunirsi a Bruxelles.

Il Ministro lussemburghese degli affari esteri, in una lettera del 19 gennaio 1978 indirizzata al presidente del Parlamento, confermava questa posizione del presidente del Consiglio e precisava che i luoghi di installazione provvisori per il Parlamento erano Strasburgo e Lussemburgo.

Con lettera del 22 settembre 1978, indirizzata al presidente del Parlamento, il Ministro francese degli affari esteri protestava contro il progetto di calendario dei periodi di sessione, elaborato dalla direzione ampliata del Parlamento, per il primo semestre 1979, precisando che Strasburgo era il luogo di riunione unico dell'Assemblea e che la prassi che si era provvisoriamente instaurata di tenere a Lussemburgo alcuni periodi di sessione di breve durata era in contraddizione con le decisioni prese dai Governi degli Stati membri ed insistendo affinché si tenessero a Strasburgo almeno tre riunioni su cinque.

Nel corso della seduta del Parlamento del 13 febbraio 1978, il presidente del Parlamento faceva una dichiarazione sulle iniziative prese per garantire al Parlamento eletto a suffragio universale diretto normali possibilità di funzionamento negli attuali luoghi di lavoro, esponendo in particolare quali passi erano stati fatti presso le autorità competenti a Strasburgo e a Lussemburgo e quali soluzioni si stavano studiando a Bruxelles onde disporre di locali e installazioni necessarie per sedute plenarie a Strasburgo e a Lussemburgo e per le riunioni delle commissioni e dei gruppi politici a Bruxelles.

8. Dopo l'elezione del Parlamento a suffragio universale diretto, i primi periodi di sessione, tra il 17 luglio 1979 ed il giugno 1980, si sono svolti a Strasburgo. Terminato il nuovo grande emiciclo a Lussemburgo, nel giugno 1980, che consentiva di organizzare sedute plenarie in questa città, tra la fine di giugno 1980 ed il febbraio 1981, il Parlamento teneva quattro periodi di sessione a Lussemburgo.

Il 20 novembre 1980, il Parlamento adottava una risoluzione «sulla sede del Parlamento europeo», in base alla quale, preoccupato per le condizioni materiali e per l'onere economico del suo funzionamento, e desideroso di por termine al regime provvisorio relativo ai suoi luoghi di lavoro, esso chiedeva ai Governi degli Stati membri di adottare la loro decisione entro il 15 giugno 1981, affermando che «nell'ipotesi in cui i Governi degli Stati membri non avessero deciso entro la scadenza summenzionata, al Parlamento non resta altra alternativa che adottare esso stesso le disposizioni necessarie per modificare le proprie condizioni di funzionamento.»

Il 12 gennaio 1981 il Parlamento adottava una risoluzione con cui respingeva il calendario delle sessioni programmate dalla sua direzione per il primo semestre 1981, comprendente due sessioni a Lussemburgo; esso decideva di sottoporre al voto di tutti i suoi membri il calendario delle sessioni del 1981 e di convocare a Strasburgo la sessione del luglio 1981.

Conformemente a questa risoluzione, veniva presentata al Parlamento una proposta riguardante il calendario e le località delle sessioni del Parlamento per il 1981. Questa proposta contemplava esclusivamente periodi di sessione a Strasburgo nel secondo semestre 1981. Veniva adottata dal Parlamento in seduta plenaria il 13 marzo 1981.

9. Il 23 e 24 marzo 1981, i capi di Stato e di Governo degli Stati membri, riuniti a Maastricht in occasione del Consiglio europeo, decidevano, sotto il titolo di «sede delle istituzioni», quanto segue:

«I capi di Stato e di Governo hano deciso all'unanimità di confermare lo statu quo per quanto riguarda i luoghi di lavoro provvisori delle istituzioni europee».

Inoltre, in esito ad un promemoria del Governo francese che elencava le diffi-

coltà incontrate dall'Assemblea nell'assolvimento dei compiti che le prescrivono i Trattati, i rappresentanti dei Governi degli Stati membri si riunivano nell'ambito di una conferenza sulla sede delle istituzioni della Comunità che, il 30 giugno 1981, si concludeva con un accordo sulle seguenti conclusioni:

«1. I Governi degli Stati membri constatano che, conformemente all'art. 216 del Trattato, la determinazione della sede delle istituzioni della Comunità appartiene alla loro competenza esclusiva.

2. La decisione dei Governi degli Stati membri, riuniti a Maastricht il 23 e 24 marzo 1981, di mantenere lo statu quo per quanto riguarda i luoghi provvisori, rientra nell'esercizio di questa competenza. Essa non pregiudica la fissazione della sede delle istituzioni.»

Circa quest'accordo, il presidente del Consiglio sottolineva, nel corso di una riunione organizzata tra la direzione ampliata del Parlamento e i dieci Ministri degli affari esteri, il 16 novembre 1981, che era emerso durante la conferenza che, tra le varie soluzioni imperfette, la più soddisfacente era lo statu quo, cioè la designazione di più luoghi di lavoro provvisori.

10. Il 7 luglio 1981, su relazione della commissione politica, il Parlamento adottava una risoluzione «sulla sede delle istituzioni della Comunità europea e segnatamente del Parlamento europeo» (GU C 234, pag. 22). Nei considerandi di questa risoluzione, pur confermando di non «mettere in discussione né i diritti né i doveri dei Governi degli Stati membri in proposito», il Parlamento metteva in evidenza le difficoltà che incontrava a causa della dispersione dei luoghi di lavoro in tre località diverse; esso dichiarava che l'inosservanza, da parte dei Governi degli Stati membri, della scadenza del 15 giugno 1981, lo costringeva a intraprendere di sua iniziativa il miglioramento delle sue condizioni di lavoro ed affermava il suo diritto di riunirsi e di lavorare nei luoghi che più riteneva idonei. In seguito, la risoluzione dichiara che il Parlamento:

«1. invita i Governi degli Stati membri a rispettare il loro impegno previsto dal Trattato e a fissare finalmente una sede unica per gli organi della Comunità, e desidera a tal fine che venga tempestivamente iniziata una procedura di concertazione;

2. ritiene essenziale concentrare le sue attività in un unico luogo;

3. decide, finché non verrà fissato definitivamente un luogo di sessione e di riunione del Parlemento europeo:

a) di tenere a Strasburgo le sue sedute;

b) di tenere generalmente a Bruxelles le riunioni delle sue commissioni e dei suoi gruppi politici;

c) che il funzionamento del segretariato e dei servizi tecnici del Parlamento dev'essere riveduto per rispondere alle esigenze indicate alle lett. a) e b), allo scopo soprattutto di evitare che una gran parte degli effettivi del Parlamento debba spostarsi continualmente;

— che, a tal fine, è opportuno far ricorso nella misura più ampia possibile, tanto per i contatti personali quanto per la trasmissione dei documenti, ai mezzi di telecomunicazione più moderni;

— che è altresì opportuno utilizzare le tecniche più progredite per facilitare la cooperazione fra le istituzioni, mentre dovranno essere nel contempo migliorati i collegamenti stradali, ferroviari e aerei fra i principali centri dell'attività comunitaria;

— che, sotto l'egida del presidente e dell'ufficio di presidenza ampliato, gli organi competenti del Parlamento preciseranno le misure da adottare, ne valuteranno i costi e presenteranno al Parlamento, entro la fine dell'anno, una relazione accompagnata dalle proposte del caso».

II — Fase scritta e conclusioni

1. Con atto depositato il 7 agosto 1981, il Granducato del Lussemburgo, in applicazione dell'art. 38 del Trattato CECA, in via principale e — in subordine e per quanto sia necessario — degli artt. 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CECA, promuoveva un ricorso avverso la risoluzione adottata dal Parlamento il 7 luglio 1981.

La fase scritta si è svolta ritualmente. Su richiesta del Granducato del Lussemburgo, il presidente della Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, decideva di concedere un termine supplementare al Granducato del Lussemburgo per ribattere ad alcuni argomenti svolti nella controreplica dal Parlamento, salva restando la questione del se detti argomenti costituissero o meno un mezzo nuovo ai sensi dell'art. 42, § 2 del regolamento di procedura. Il Parlamento non ha ritenuto necessario ribattere alle difese complementari del Governo lussemburghese.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di aprire la fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia essa ha rivolto al Parlamento una questione sugli impianti di cui dispone a Lussemburgo, a Strasburgo e a Bruxelles nonché sulle variazioni del numero di dipendenti che prestano servizio in questi luoghi; il Parlamento ha risposto per iscritto.

2. Il *Granducato del Lussemburgo* conclude che la Corte voglia:

— annullare, per incompetenza e violazione delle forme sostanziali la deliberazione dell'Assemblea delle Comunità europee del 7 luglio 1981 «Risoluzione sulla sede delle istituzioni della Comunità europea e segnatamente del Parlamento europeo»;

— pronunciarsi sulle spese secondo le vigenti disposizioni di legge.

Il *Parlamento europeo* conclude che piaccia alla Corte:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— dichiararlo altresì infondato e respingerlo;

— porre le spese a carico del ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità

1. Impugnabilità degli atti del Parlamento

a) Secondo il *Parlamento,* il ricorso è irricevibile in quanto né l'art. 38 del Trattato CECA, invocato in via principale dal Governo lussemburghese, né gli artt. 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CEEA, invocati in subordine, legittimano, nella fattispecie, la promozione di un ricorso contro il Parlamento.

La possibilità di annullare un atto dell'Assemblea, contemplata dall'art. 38 del Trattato CECA, non è stata confermata nei Trattati CEE e CEEA e gli artt. 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CEEA non prevedono la possibilità di impugnare gli atti del Parlamento. Non è ammissibile l'estensione ai Trattati CEE e CECA, in via analogica, della facoltà della Corte di annullare gli atti del Parlamento e ciò presupporrebbe, tra l'altro, il riconoscimento del diritto del Parlamento a promuovere a sua volta ricorsi in forza delle stesse disposizioni.

Con la risoluzione litigiosa, che si fonda sulla facoltà del Parlamento di organizzare autonomamente la propria attività (artt. 142 del Trattato CEE, 112 del Trattato CEEA e 25 del Trattato CECA), il Parlamento ha fatto un uso identico ed unico alle sue competenze in virtù dei tre Trattati. Non è immaginabile che questa risoluzione riguardante le tre Comunità venga annullata nell'ambito del Trattato CECA, mentre rimarrebbe valida sotto il profilo dei Trattati CEE e CEEA. L'art. 38 del Trattato CECA non può perciò venir applicato.

b) Il *Governo lussemburghese* sottolinea che l'art. 38 del Trattato CECA è rimasto immutato dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Roma e dell'art. 2 della Convenzione del 25 marzo 1957 sulle istituzioni comuni alle Comunità europee. I Trattati CECA, CEE e CEEA sono applicati in modo parallelo. Il ricorso all'art. 38 è quindi escluso solo per gli atti che riguardano specificamente e esclusivamente i Trattati CEE o CEEA. Per le decisioni il cui oggetto è di natura istituzionale, l'applicazione dell'art. 38 dovrebbe rimanere di portata generale, giacché le decisioni riguardanti il funzionamento dell'Assemblea sono indivisibili e il fatto che si tratta di un'istituzione ormai unica non è tale da escludere un mezzo d'impugnazione espressamente previsto.

Quanto alla ricevibilità del ricorso in virtù degli artt. 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CEEA, il Governo lussemburghese contesta il punto di vista secondo cui gli autori di questi Trattati avrebbero intenzionalmente voluto sottrarre il Parlamento a qualsiasi controllo di legittimità, in quanto questa argomentazione non terrebbe conto delle disposizioni organiche e fondamentali contenute, in modo identico, negli artt. 31 del Trattato CECA, 164 del Trattato CEE e 136 del Trattato CEEA, che affidano alla Corte la salvaguardia della legittimità nel senso più assoluto. Una competenza della Corte estesa agli atti del Parlamento non ha nulla di eccessivo né di anormale. Diversi sistemi costituzionali di Stati membri della Comunità ammet-

tono il sindacato sugli atti del Parlamento nazionale da parte di un giudice o di un consiglio. La differenza tra il tenore del Trattato CECA, da una parte, e dei Trattati CEE e CEEA dall'altra, si spiega in quanto, per gli autori di questi Trattati, gran parte degli atti dell'Assemblea non hanno indole di decisione, poiché il Consiglio e la Commissione, nel sistema originario dei Trattati di Roma, sono le uniche istituzioni che hanno facoltà di emanare atti giuridicamente vincolanti. Sarebbe estremamente grave tollerare l'affermarsi di un potere giuridicamente incontrollato ed incontrollabile e garantire al Parlamento un'immunità dal sindacato di legittimità. La sovranità dell'Assemblea, anche se eletta a suffragio universale, è incompatibile, nell'attuale stato di cose, con l'origine, la natura e la struttura del sistema istituzionale. Del resto, la concezione secondo la quale la sovranità delle istituzioni rappresentative esclude il controllo della costituzionalità dei loro atti, è in contrasto con le contemporanee tendenze del diritto costituzionale liberale. L'assoggettamento dell'Assemblea al sindacato del giudice è un principio generale necessario alla garanzia del rispetto del diritto.

c) Il *Parlamento* ribatte, quanto all'applicabilità dell'art. 38 del Trattato CECA, che — data l'autonomia degli ordinamenti giuridici — un'impugnazione diretta nei confronti delle tre Comunità non può fondarsi su un solo Trattato. Un ampliamento o una modifica del sistema di sindacato giurisdizionale dei Trattati di Roma non sarebbe giustificato. Gli autori dei Trattati di Roma hanno volutamente omesso di prevedere la possibilità di un ricorso diretto contro il Parlamento. La tutela giuridica è ad un tempo più ampia e più precisa nei Trattati di Roma rispetto a quella offerta dal Trattato CECA. Gli argomenti del ricorrente circa determinati ampliamenti o determinate modifiche del sistema di sindicato giurisdizionale sono solo argomenti de lege ferenda. D'altra parte, sono i Trattati più recenti che rispecchiano più fedelmente le intenzioni delle parti contraenti, mentre le norme precedenti possono essere interpretate solo in modo restrittivo.

Un provvedimento organizzativo interno relativo ai tre Trattati può dunque venir impugnato direttamente solo se i suoi aspetti CECA sono identificabili e separabili. In caso contrario, resterebbe solo la possibilita di controllo in virtù dell'art. 177 del Trattato CEE. Questo risultato è confermato dal fatto che nel sistema costituzionale di più Stati membri il sindacato giurisdizionale sugli atti del Parlamento è considerato incompatibile col principio della separazione dei poteri.

Questo risultato non viene mutato dalla funzione della Corte di garantire il rispetto del diritto. La Corte esercita il suo sindacato solo mediante i mezzi previsti dai Trattati. Essa ha sempre ammesso questo principio, in quanto ha sempre precisato la norma del Trattato che giustificava la promozione del ricorso in una fattispecie. La tutela giurisdizionale degli interessati è garantita anche per quel che riguarda gli atti del Parlamento, ma va perseguita nell'ambito di altri tipi di procedimento. A questo proposito il Parlamento ha citato l'eventualità di un ricorso per risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma del Trattato CEE.

2. Natura giuridica della risoluzione litigiosa

a) Il *Parlamento* sostiene che la risoluzione litigiosa non costituisce né una deliberazione ai sensi dell'art. 38 del Trattato CECA, né un atto impugnabile ai sensi degli artt. 173 e 146 dei Trattati CEE e CEEA.

La nozione di «deliberazione» si limita agli atti aventi carattere di decisione, cioè che producono effetti giuridici diretti. L'annullamento di una decisione ha senso solo se questa produce effetti giuridici, contrariamente alla «dichiarazione» che esprime una posizione politica.

È necessario comunque distinguere chiaramente tra gli atti del Parlamento destinati a produrre effetti nei confronti delle altre istituzioni e, eventualmente, degli Stati membri, e quelli relativi all'organizzazione interna dell'Assemblea, giacché questi ultimi rientrano in un ambito nel quale l'autonomia del Parlamento è garantita dai Trattati (art. 25 Trattato CECA). Un atto che si fonda sul principio dell'autonomia interna del Parlamento non può venir impugnato giurisdizionalmente.

Anche se si ammettesse che atti riguardanti l'organizzazione interna possono venir impugnati, il raffronto tra gli emendamenti proposti per il progetto della risoluzione litigiosa e il testo finale di quest'ultima mette in luce l'insussistenza d'effetto giuridico. Quindi, sono stati bocciati emendamenti che chiedevano una chiara decisione del Parlamento in favore di un luogo di lavoro principale determinato o che invitavano la direzione a recedere dai contratti di locazione già stipulati in previsione di un trasferimento dei servizi. La risoluzione definitiva si colloca interamente nell'ambito della decisione dei rappresentanti dei Governi sui luoghi di lavoro provvisori, dell'8 aprile 1965, di cui costituisce l'applicazione, e — quindi — non ha natura giuridica autonoma.

Si potrebbe sollevare la questione dell'eventuale prescrizione della facoltà d'impugnazione, in quanto la risoluzione litigiosa si limita a confermare precedenti decisioni del 12 gennaio 1981 e del 13 marzo 1981, che il Lussemburgo non ha impugnato.

b) Il *Governo lussemburghese* sostiene che una «risoluzione» del Parlamento può, a seconda del suo contenuto, avere carattere consultivo o dichiarativo, come nel caso di un parere sulle proposte della Commissione o delle risoluzioni a favore dell'azione comunitaria in determinati settori, oppure avere natura vincolante, come nel caso di voto di una mozione di censura o in materia di bilancio. Qualora il Parlamento commetta eccesso di competenza, l'indole vincolante si valuta in base al contenuto dell'atto; gli effetti vincolanti non vengono quindi esclusi per il fatto che il provvedimento è stato adottato da un'autorità incompetente.

Nella fattispecie, il carattere di decisione della risoluzione è stato ulteriormente confermato dal fatto che questa è, attualmente, seguita da concreti provvedimenti d'esecuzione. Il Governo lussemburghese si richiama a questo proposito ad una missione d'informazione per la quale la direzione del Parlamento ha incaricato il vicepresidente Dankert e nel corso della

quale la segreteria, il suo servizio e il comitato del personale sono stati interrogati ed informati sui primi orientamenti circa i provvedimenti previsti in materia di trasferimento di personale e di smantellamento delle installazioni, nonché circa lettere del comitato del personale sullo stesso argomento. Questa missione è stata seguita da una relazione, redatta dal vicepresidente Zagari, indirizzata alla direzione ampliata e al Parlamento. In esito a questi provvedimenti istruttori, il Parlamento ha adottato, nella sua riunione del 16 dicrembre 1981, una risoluzione che incaricava i suoi organi competenti di continuare l'esame delle soluzioni da prevedere per «la messa in atto del paragrafo 3 c) della risoluzione del 7 luglio 1981» e li invitava a presentare, entro il 30 giugno 1982, «una relazione che indicasse le conseguenze finanziarie di queste soluzioni». Nella discussione che ha preceduto il voto su questa risoluzione, il sig. Fergusson, membro del Parlamento, avrebbe dichiarato che Lussemburgo non costituiva ormai piu luogo di lavoro del Parlamento.

Non si può ritenere che la risoluzione litigiosa sia sottratta al sindacato della Corte in quanto emanata in virtù di una presunta autonomia interna del Parlamento. Anche le decisioni del Parlamento in materia di regolamento interno, in virtù degli artt. 25 del Trattato CECA, 142 del Trattato CEE e 112 del Trattato CEEA, analogamente a tutte le norme adottate per il funzionamento dell'Assemblea sono soggette al principio della legittimità. Ciò trova conferma nella giurisprudenza della Corte, specie nelle sentenze del 12 luglio 1957 (cause riunite 7/56 e 3-7/57, Algera e.a./Assemblea comune, Racc. pag. 80), del 12 maggio 1964 (101/63, Wagner/Fohrmann e Krier, Racc. pag. 381) e del 15 settembre 1981 (208/80, Lord Bruce of Donington, Racc. pag. 2205). Gli atti interni e intracomunitari non sono affatto sottratti alla competenza della Corte. La distinzione tra atti esterni ed interni non è nemmeno ammessa dagli ordinamenti nazionali dei paesi che contemplano il sindacato costituzionale degli atti parlamentari, come ad esempio nella Repubblica federale di Germania e in Francia. Del resto, mentre i Trattati lasciano a ciascuna istituzione la cura di stabilire, nell'esercizio della loro autonomia interna, il loro regolamento interno, riservano espressamente agli Stati membri la decisione sulla sede, il che esclude dalla sfera dell'autonomia istituzionale interna qualsiasi disposizione in merito alla sede.

Il Parlamento tenta di minimizzare la portata della sua risoluzione fino a privarla di significato, il che contrasta con il fatto che il Parlamento aveva in un primo tempo indirizzato una vera e propria messa in mora agli Stati membri, come pure con la forma solenne della risoluzione, con il titolo e con i numerosi riferimenti alla sede. Il considerando della risoluzione che mette in dubbio la volontà dei Governi di risolvere il problema della sede, dimostra inoltre che oggetto della risoluzione è quello di sostituire l'azione del Parlamento a quella dei Governi. La risoluzione disciplina essa stessa il procedimento per la sua esecuzione e questa è già stata effettivamente iniziata.

Risulta dal contenuto sostanziale delle disposizioni adottate dalla risoluzione litigiosa che questa pone in non cale la

conferma dello statu quo decisa dal Consiglio europeo di Maastricht e ribadita il 30 giugno 1981 dalla Conferenza dei Governi degli Stati membri sulla sede delle istituzioni, poiché Lussemburgo non è più citato alle lett. a) e b) del paragrafo 3 della risoluzione e si è decisa una revisione del funzionamento della segreteria e dei servizi per adeguarsi alle esigenze che comporta l'installazione dell' istituzione parlamentare a Bruxelles e a Strasburgo.

Quanto alla prescrizione, dato l'asserito carattere confermativo della risoluzione litigiosa, il Governo lussemburghese sottolinea che la risoluzione del 12 gennaio 1981, come il voto sul calendario delle sessioni del 13 marzo 1981 si riferivano solo ad un periodo di sessioni determinato e, rispettivamente, su quelle di un anno determinato, mentre la risoluzione litigiosa ha contemporaneamente valore illimitato nel tempo e generale per il suo oggetto, in quanto vale per tutti i settori d'attività del Parlamento.

c) Secondo il *Parlamento,* le sue risoluzioni sono considerate, in linea di massima, come «pareri» o raccomandazioni. Solo i provvedimenti che il Parlamento emana in materia di mozione di censura (art. 24 Trattato CECA), in materia di bilancio (art. 78 Trattato CECA) e di revisione del Trattato (art. 95 Trattato CECA) sono destinati a produrre effetti giuridici esterni. Nella risoluzione litigiosa, il Parlamento ha semplicemente confermato che avrebbe continuato a tenere le sue sedute plenarie a Strasburgo e ciò «in attesa della fissazione di una sede unica per le sessioni e le riunioni del Parlamento». La fissazione dei luoghi di riunione è un atto organizzativo normale ed interno del Parlamento. Non è per il solo fatto che la decisione sulla fissazione dei periodi di sessione menzioni solo Strasburgo e non Lussemburgo che quest'atto d'organizzazione interna diventa vincolante e idoneo a produrre effetti giuridici. La giurisprudenza della Corte conferma l'esistenza di siffatta sfera d'autonomia interna del Parlamento. Questo contesta, sotto questo profilo, l'interpretazione attribuita a questa giurisprudenza del Governo lussemburghese.

La fissazione del luogo ove devono svolgersi le sedute plenarie, nell'ambito della decisione dei Governi del 1965, è lasciata alla discrezione dell'Assemblea. Poiché Strasburgo è la città indicata dai Governi degli Stati membri come luogo di riunione delle sedute plenarie e poiché le sedute plenarie a Lussemburgo sono state organizzate in questa città a seguito di una decisione interna che il Parlamento europeo può cambiare seguendo lo stesso iter, è nell'ambito della decisione dei Governi del 1965 che il Parlamento ha agito. Quanto al funzionamento della segreteria e dei servizi tecnici, la risoluzione conferisce un semplice mandato ad referendum alla direzione ampliata e agli organi competenti, invitandoli a presentare una relazione. Sotto questo aspetto, il provvedimento è dunque del tutto privo di effetto giuridico. Il Parlamento sottolinea che qualsiasi altro elemento diverso dagli atti ufficiali dell'istituzione deve essere escluso dalla linea di conto in questo contesto e si oppone all'intenzione del Governo lussemburghese di sollecitare il sindacato della Corte su documenti non ufficiali come la presa di posizione individuale dei membri del Parlamento durante un dibattito o anche

come opinioni espresse da dipendenti dell'istituzione.

Quanto infine alla prescrizione a motivo dell'indole di conferma della risoluzione litigiosa, il Parlamento osserva che questa, in quanto adottata attendendo la fissazione di un luogo unico per le sedute e le sessioni del Parlamento, opera, prorogando la decisione del 13 marzo 1981, una fissazione provvisoria per un periodo che avrebbe anche potuto terminare prima della fine dell'anno.

3. Sulla legittimazione ad agire

a) Il *Parlamento* osserva che lo Stato lussemburghese non è legittimato ad agire in un settore che, secondo il suo stesso punto di vista, rientrava nella competenza esclusiva di tutti gli Stati membri che agiscono all'unanimità. Solo gli Stati membri di comune accordo potrebbero promuovere siffatto ricorso. Ma un accordo degli Stati membri in questo senso non sussisterebbe.

Inoltre la Commissione, custode dei Trattati, non ha sollevato alcuna obiezione contro la risoluzione.

b) Secondo il *Governo lussemburghese,* questo mezzo del Parlamento non è affatto corroborato dai principi generali di procedura. Il Governo lussemburghese ricorda anzitutto, in via analogica, le soluzioni di diritto nazionale in materia di «indivisibilità di diritti», secondo le quali ciascuno dei titolari del diritto indivisibile può adire il giudice. Inoltre, la Corte non ha mai richiesto agli Stati membri la prova della loro legittimazione e nemmeno del loro interesse ad agire. Essa ha anche ammesso che uno Stato membro, che aveva approvato l'adozione di un regolamento da parte del Consiglio, impugnasse per annullamento lo stesso regolamento in un secondo tempo (sentenza 12. 7. 1979, 166/78, Italia/Consiglio, Racc. 1979, pag. 2575).

Né l'art. 38 del Trattato CECA, né gli artt. 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CEEA contemplano, contrariamente all'art. 170 del Trattato CEE, che si interpelli la Commissione prima di promuovere una azione di annullamento. D'altro canto, se la decisione in materia di sede è di esclusiva competenza degli Stati membri, la Commissione non può intervenire in questo settore.

c) Secondo il *Parlamento* un diritto soggettivo che spetta a più soggetti, deve, in linea generale, esser difeso dinanzi al giudice da tutti gli interessati. I soggetti comunitari possono impugnare soltanto gli atti che ledono i diritti di cui possono disporre. Il modo di vedere del ricorrente non distingue tra legittimazione ad agire e interesse ad agire. Prima di sostenere che la dimostrazione preliminare della necessità di una «legitimatio ad causam» non serve per promuovere un ricorso in una materia come quella relativa alla sede, si dovrebbe dimostrare o che un'istituzione comunitaria ha emanato un atto che rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 173, nel cui caso qualsiasi Stato membro e qualsiasi istituzione avrebbe interesse ad agire anche per sindacare la legittimità dell'atto o che è applicabile l'art. 170 del Trattato CEE. Poiché nella fattispecie va esclusa la seconda ipotesi, il Governo lussemburghese dovrebbe dimostrare che la risoluzione

impugnata è un atto diverso da un parere o da una raccomandazione ai sensi dell'art. 173 e 189 del Trattato CEE, ma così non è. La legittimazione ad agire non può nemmeno dedursi dal potere costituente degli Stati membri.

4. L'obbligo degli Stati membri di fissare la sede e contribuire al buon funzionamento dell'istituzione

a) Il *Parlamento* è del parere che i Governi degli Stati membri, in virtù degli obblighi che loro incombono e che sono definiti, ad esempio, dall'art. 5 del Trattato CEE, sono tenuti a cooperare al buon funzionamento del Parlamento. L'impugnazione di una risoluzione che ha la sola finalità di migliorare la situazione eccezionale in cui si trova il Parlamento, senza mettere a repentaglio le prerogative dei Governi, viola il principio di responsabilità degli Stati membri per il buon funzionamento delle istituzioni della Comunità.

b) Il *Governo lussemburghese* osserva che il diritto di adire il giudice fa parte delle garanzie fondamentali ed elementari di qualsiasi sistema fondato sul principio del rispetto della legge. Sostenere che uno Stato ha violato i Trattati in quanto adisce la Corte, corrisponde a incrinare la suddivisione dei poteri, che è il fondamento stesso delle Comunità ed equivale a sopprimere la missione della Corte di garantire il rispetto del diritto.

c) Il *Parlamento,* nella controreplica, sostiene che gli Stati membri, riservandosi di determinare la sede, hanno stipulato un «pactum de contrahendo» dal quale scaturisce l'obbligo di fare il necessario per fissare la sede. Man mano che la collaborazione tra gli Stati membri si consolida nella Comunità, l'obbligo di trovare un accordo diventa vieppiù cogente. La prescrizione espressa di fare quanto è necessario (art. 5 del Trattato CEE) per mettere in atto i Trattati comprende l'obbligo degli Stati membri di accordarsi per dare effetto ad una norma dei Trattati. La passività di tutti gli Stati membri, Lussemburgo compreso, impedisce a quest'ultimo di adire il giudice, conformemente ai principi di diritto internazionale generale e alla dottrina dell'«estoppel», secondo la quale uno Stato non deve ricorrere all'impugnazione giurisdizionale se può avvalersi di mezzi più consoni allo spirito di collaborazione internazionale. Questo principio è stato sancito dall'art. 5 del Trattato CEE.

d) Il *Governo lussemburghese* ritiene irricevibili questi ultimi argomenti in quanto mezzo nuovo ai sensi dell'art. 42, § 2 del regolamento di procedura. La dottrina dell'«estoppel» — valida nel diritto internazionale — non è applicabile nell'ambito del diritto comunitario. Il diritto comunitario e la giurisprudenza della Corte non hanno alcuna norma secondo la quale un provvedimento adottato da un'autorità, che commette eccesso di competenza, va immune dalla censura di incompetenza in quanto l'autorità competente non si è servita o ha esaurito la sua competenza. Inoltre, il Governo lussemburghese non può ritenersi responsabile di un'eventuale passività — che per di più è relativa dato che gli Stati membri hanno esercitato, senza esaurirla, la loro competenza in materia di sede — poiché ha attivamente parteci-

pato alle deliberazioni dei Governi degli Stati membri e non può esser ritenuto responsabile dell'insuccesso.

B — Nel merito

1. Sull'incompetenza

a) Il *Governo lussemburghese* fonda il suo ricorso anzitutto sul mezzo di incompetenza. Esso sostiene che la risoluzione litigiosa costituisce una decisione sulla sede delle istituzioni ed in particolare del Parlamento. Questa materia rientra nella competenza esclusiva dei Governi degli Stati membri.

Ciò si desume dal titolo della risoluzione, definita «sulla sede» e dalla sua portata. D'altronde, prima di adottare la risoluzione, il Parlamento ha disatteso una questione preliminare mirante a non sconfinare nelle responsabilità che restano riservate ai Governi. È significativo sottolineare che non si fa alcun richiamo, nel testo della risoluzione, alla facoltà del Parlamento di fissare il suo regolamento interno; la risoluzione ha chiaramente voluto essere dunque più di un semplice provvedimento di organizzazione dei lavori.

Quanto alla sostanza, la risoluzione litigiosa riguarda anche la sede. La competenza a stabilire la sede delle istituzioni implica anche la competenza a designare i luoghi di lavoro. Prendendo disposizioni provvisorie e designando più luoghi di lavoro, non essendo stato raggiunto il comune accordo sulla designazione di una sede, i Governi hanno consentito all'attività comunitaria di svolgersi ed hanno agito, come hanno ricordato i capi di Stato e di Governo, ultimamente il 30 giugno 1981, nell'ambito della competenza che loro riservano i Trattati. I Governi degli Stati membri si sono sempre opposti a un frazionamento della loro competenza. La fissazione del luogo di lavoro pregiudicherebbe d'altronde inevitabilmente la decisione sulla sede. La cessazione di siffatta situazione non può venir sancita unilateralmente o decisa da un'istituzione incompetente a decidere in materia. Con la sua risoluzione del 7 luglio 1981, il Parlamento si è arrogato un diritto, che rimane prerogativa dei soli Governi, ed ha fatto ricorso ad un'azione unilaterale. Le nuove norme adottate dal Parlamento compromettono l'applicazione delle decisioni successive dei Governi degli Stati membri ed in particolare la conservazione e il funzionamento a Lussemburgo della segreteria generale dell'Assemblea e dei suoi servizi.

La risoluzione litigiosa tenta, erroneamente, in alcuni dei suoi considerandi, di sostenere che i Governi degli Stati membri non si sono avvalsi della loro competenza, specie per quel che riguarda la sede del Parlamento. Anzitutto, un'autorità incompetente non diviene competente per il solo fatto che l'organo competente ha omesso di avvalersi della sua competenza, o se ne è avvalso solo in parte. In seguito, gli Stati non si sono astenuti dall'esercitare la loro competenza. La designazione di un luogo di lavoro costituisce una prassi consolidata, della quale lo stesso Parlamento ha sempre riconosciuto la legittimità. Più volte i Governi hanno ricordato al Parlamento che eventuali modifiche ad hoc dovevano rimanere compatibili con le loro decisioni in materia di luogo di lavoro. La ri-

soluzione è stata adottata in un momento in cui, per due volte, i Governi degli Stati membri avevano nuovamente esercitato la loro competenza affermando lo status quo. Questa costituisce uno sconfinamento eccezionalmente grave nella competenza riservata agli Stati membri.

b) Il *Parlamento* sostiene che il titolo della risoluzione litigiosa è solo un indizio. Essa dovrebbe venir analizzata sotto l'angolo del suo contenuto sostanziale. Il Parlamento ha sempre riconosciuto la competenza dei Governi degli Stati membri in materia di sede, come conferma l'art. 10, n. 1 del suo regolamento interno secondo il quale «il Parlamento tiene le sedute plenarie e le riunioni di commissione al luogo in cui la sua sede è stata fissata alle condizioni previste dai Trattati». Respingendo la questione preliminare, il Parlamento non ha fornito alcuna interpretazione del testo della risoluzione, ma ha semplicemente riaffermato il suo diritto a discutere liberamente dell'organizzazione dei suoi lavori.

È nell'ambito della decisione dei Governi degli Stati membri del 1965, in cui si stabilisce che Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo restano i luoghi provvisori di lavoro della Comunità, che la risoluzione litigiosa ha fissato il luogo di riunione dei suoi organi. Non v'è alcuna indicazione riguardante la fissazione della «sede» nella risoluzione impugnata. Nessuna misura d'applicazione sul luogo di lavoro o sull'organizzazione dei lavori può pregiudicare la scelta definitiva della sede delle istituzioni. Contrariamente a quanto sostiene il Governo lussemburghese, la risoluzione litigiosa non contiene alcuna decisione sull'installazione della segreteria generale del Parlamento. Per quel che riguarda le riunioni parlamentari a Lussemburgo, un altro Stato membro ha formalmente contestato la legittimità delle sessioni del Parlamento a Lussemburgo. La risoluzione si limita ad organizzare i lavori del Parlamento.

Il Parlamento, in quanto istituzione e in quanto organo di rappresentanza dei cittadini della Comunità, deve esigere dagli Stati membri il rispetto delle disposizioni dei Trattati, chiedendo loro di fissare senza indugio la sede delle Comunità. Sotto il profilo del procedimento, spetta alla Commissione prendere le misure necessarie affinché le disposizioni dei Trattati in materia di sede vengano rispettate dagli Stati membri.

c) Il *Governo lussemburghese* replica che, con la risoluzione litigiosa, il Parlamento ha agito in materia di sede. L'incompetenza del Parlamento ad adottare una decisione in questa materia è assoluta, indipendentemente dall'esistenza e dal contenuto delle decisioni degli Stati membri in materia.

La risoluzione litigiosa contravviene, per di più, alle decisioni prese dai Governi. Questi, ultimamente il 30 giugno 1981, hanno fatto ricorso, indubbiamente parziale, ma reale e — per di più — formale alla loro competenza.

Il contenuto di questa decisione dei Governi degli Stati membri è la conseguenza dello status quo. Questo status quo implica ad un tempo un contenuto giuridico, che si fonda su alcune decisioni precedenti mantenute ed un contenuto di fatto, che scaturisce dalle dichiarazioni, dalle prese di posizione e dalle

interpretazioni delle parti in questione e soprattutto dalla situazione nella sua realtà concreta. La conferma degli elementi di fatto da parte dell'autorità competente conferisce loro, a sua volta, valore di diritto. Gli elementi giuridici dello status quo si fondano sulla decisione del 1965 circa i luoghi di lavoro provvisori delle istituzioni e l'installazione della segreteria generale dell'Assemblea a Lussemburgo, come pure su altri elementi formali, come la lettera del presidente del Consiglio al presidente del Parlamento del 22 settembre 1977, nonché la dichiarazione fatta dal presidente del Parlamento alla sessione dell'Assemblea del 13 febbraio 1978. Gli elementi di fatto dello status quo comportano l'installazione della segreteria e dei suoi servizi a Lussemburgo sin dal primo giorno, la convocazione di sessioni a Strasburgo e Lussemburgo e l'organizzazione delle riunioni delle commissioni a Bruxelles. In conclusione lo status quo si definisce, quanto al luogo di lavoro di Lussemburgo, nel senso che Lussemburgo è l'unico luogo di lavoro della segreteria e dei servizi e uno dei tre luoghi di riunione del Parlamento.

La risoluzione litigiosa, da canto suo, stabilisce che Strasburgo e Bruxelles sono i luoghi di riunione e che la segreteria va riorganizzata in funzione di questi due soli luoghi di riunione.

I contenuti, così determinati, dello status quo e della risoluzione litigiosa sono incompatibili. Per quel che riguarda i luoghi di riunione, non si tratta più, come era avvenuto con le decisioni e risoluzioni precedenti, di una decisione che fissa il calendario delle sessioni o delle riunioni con indicazione del luogo, bensì di una decisione definitiva che elimina Lussemburgo. Per quel che riguarda la segreteria e i suoi servizi, l'aggiornamento della loro attività deve operarsi in funzione dei periodi di sessione e delle riunioni che, invariabilmente, devono tenersi fuori dalla sede della segreteria. Nonostante la formulazione prudente ed il carattere apparentemente innocuo dei provvedimenti emanati nella risoluzione, si sono già messi in cantiere provvedimenti di esecuzione, che costituiscono la conferma dei trasferimenti taciti operati anteriormente, che significavano uno smantellamento e uno spostamento progressivo della segreteria. Il Governo lussemburghese si riferisce, in questo contesto, ai provvedimenti adottati dai vicepresidenti Dankert e Zagari, ch'esso ha già commentato nel contesto dei suoi argomenti sulla natura giuridica della risoluzione litigiosa.

d) Secondo il *Parlamento,* la risoluzione litigiosa non fissa la sede delle istituzioni, ma — nella parte riguardante la sede — rappresenta una richiesta di carattere politico, indirizzata ai Governi degli Stati membri e che raccomanda l'adozione di determinati provvedimenti. Se si sostiene che, intitolando una risoluzione «sulla sede» e chiedendo ai Governi di adottare una decisione in proposito, il Parlamento ha ecceduto i limiti della sua competenza, si nega al Parlamento la sua facoltà fondamentale di deliberazione e di espressione.

La risoluzione litigiosa contiene una conferma del modo di organizzare l'attività interna del Parlamento. Questo diritto di adottare i provvedimenti necessari per l'attività interna dell'istituzione, conferito al Parlamento dall'art. 142 del Trattato CEE, come pure dalle disposizioni analoghe degli altri Trattati, e confermato

dalla giurisprudenza della Corte, è il vero oggetto della presente controversia. Solo l'attività del Parlamento in sessione è direttamente disciplinata dai Trattati. Invece, le decisioni di costituire commissioni e di organizzare una segreteria rientrano esclusivamente nelle facoltà di autodeterminazione del Parlamento.

Unicamente il ricorso alle prerogative attribuite ai Governi dall'art. 77 del Trattato CECA vincola il Parlamento. Tutte le dichiarazioni dei Governi degli Stati membri in materia sono state espressamente provvisorie e «lasciando impregiudicata l'applicazione degli artt. 77 del Trattato CECA, 216 del Trattato CEE, 189 del Trattato CEEA». Ne consegue che le competenze di cui il Parlamento si è avvalso non erano quelle conferite dagli articoli citati. La decisione dell'8 aprile 1965 scaturisce d'altronde espressamente dall'art. 37 del Trattato di fusione, Trattato che non riguarda il Parlamento.

Quest'ultimo ha sempre rispettato il contenuto delle decisioni provvisorie. Queste decisioni sono state completate da alcune misure che le istituzioni hanno dovuto adottare di loro iniziativa, ricorrendo a certi limiti di tolleranza di cui dispongono, come ha fatto il Parlamento decidendo di impiantare la sua segreteria a Lussemburgo.

Per quanto riguarda le sedute plenarie, solo le due dichiarazioni dei Ministri degli affari esteri vi fanno cenno, d'altronde del tutto provvisoriamente, indicando Strasburgo come luogo di riunione. Il fatto di convocare alcune sessioni a Lussemburgo è il risultato di una decisione adottata dallo stesso Parlamento nell'ambito del suo «margine di tolleranza» e il Parlamento è dunque libero di decidere pure di riunirsi solo a Strasburgo. Per quel che riguarda la costruzione di edifici amministrativi da parte delle autorità lussemburghesi, il Parlamento ha sempre espresso riserve circa le decisioni future e circa la fissazione della sede. Il Governo lussemburghese non ha quindi dimostrato la sussistenza di un obbligo, nei confronti del Parlamento, di tenere a Lussemburgo le sue sedute plenarie.

Quanto alle riunioni delle commissioni a Bruxelles, nessun testo dei Governi ne fa menzione. Nella sua lettera del 22 settembre 1977, il presidente del Consiglio ha preso atto di questa decisione del Parlamento. Mai questa decisione, adottata dal Parlamento in maniera autonoma, è stata contestata da un Governo. A questo proposito, la risoluzione litigiosa si limita a confermare una prassi seguita dal 1958.

Per quel che riguarda la segreteria generale del Parlamento, le dichiarazioni contenute nella risoluzione litigiosa non riguardano alcun obbligo giuridicamente vincolante. Il Parlamento ha chiesto la presentazione di una relazione contenente proposte di miglioramento del suo funzionamento. Gli adattamenti richiesti dalle sedute plenarie a Strasburgo e dalle riunioni a Bruxelles sono addirittura necessari per «una sana gestione finanziaria» che ogni istituzione deve condurre (art. 206 bis, n. 2, del Trattato CEE). Il Parlamento conserva da tempo l'infrastruttura necessaria per lo svolgimento della sua attività a Bruxelles, e ciò non è stato considerato dai Governi come violazione dei Trattati. È inimmaginabile che il Lussemburgo voglia inserirsi nella preparazione di soluzioni puramente amministrative nell'ambito di un'istituzione

comunitaria e violare così gli obblighi imposti dall'art. 5 del Trattato CEE. Il Parlamento non si è mai impegnato senza riserve per quel che riguarda l'infrastruttura messa a sua disposizione, onde sottolineare che i Governi devono rimanere liberi di prendere una decisione in materia di sede, anche modificando gli attuali luoghi di lavoro. Inoltre, il Parlamento intende conservare la sua piena libertà d'azione quanto alla sua autonomia d'organizzazione e di funzionamento.

2. Violazioni delle forme sostanziali

a) Il *Governo lussemburghese* sostiene, inoltre, che vi è violazione delle forme sostanziali, poiché l'art. 77 del Trattato CECA richiede il concorso delle volontà dei Governi degli Stati membri che prendono di comune accordo qualsiasi decisione relativa alla sede. In un caso come la fattispecie vi è una vera affinità tra violazione di forme sostanziali ed incompetenza. Ci si potrebbe domandare, inoltre, se, nell'adottare la risoluzione impugnata, il Parlamento si sia scrupolosamente attenuto alle norme da rispettare, in quanto esso ha deliberato solo sulla relazione delle sua commissione politica, senza consultare la sua commissione giuridica.

b) Il *Parlamento* sottolinea che l'adozione della risoluzione litigiosa non era subordinata al rispetto di alcuna forma determinata, né di una maggioranza qualificata. La violazione di una norma relativa alla forma non può fondarsi sull'incompetenza dell'organo che ha agito. A norma dell'art. 101 del regolamento interno, il parere di un'altra commissione non era obbligatorio nella fattispecie. Quindi sono state rispettate le forme necessarie.

IV — Fase orale

Il Granducato del Lussemburgo, rappresentato dal sig. Jean Boulouis, con gli avv.ti André Elvinger e Francis Jacobs, e il Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. Francesco Pasetti-Bombardella, Alessandro Migliazza e Roland Bieber, hanno presentato le loro difese orali all'udienza del 20 ottobre 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 dicembre 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 7 agosto 1981, il Granducato del Lussemburgo ha proposto, a norma dell'art. 38 del Trattato CECA e, in subordine, a norma degli artt. 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CEEA, un ricorso mirante all'annullamento della risoluzione del Parlamento europeo 7 giugno 1981, relativa alla sede delle istituzioni della Comunità europea e segnatamente del Parlamento europeo (GU C 234, pag. 22, del 14. 9. 1981).

2 A norma dell'art. 77 del Trattato CECA nonché degli artt. 216 del Trattato CEE e 189 del Trattato CEEA, la sede delle istituzioni della Comunità è fissata di comune accordo dagli Stati membri. Questi non hanno tuttavia adottato alcuna decisione per fissare la sede del Parlamento europeo e delle altre istituzioni, limitandosi a stabilire le sedi di lavoro provvisorie.

3 Secondo la decisione adottata dai Ministri degli affari esteri degli Stati membri il 25 luglio 1952, in occasione dell'entrata in vigore del Trattato CECA, l'Alta Autorità e la Corte di giustizia hanno iniziato la loro attività in Lussemburgo e l'Assemblea ha iniziato a tenere le proprie sessioni plenarie in Strasburgo. La segreteria dell'Assemblea è tuttavia stata insediata in Lussemburgo, città ove si riunivano anche il Consiglio della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e ove erano insediati gli uffici del Consiglio e dell'Alta Autorità. I Ministri degli affari esteri, riuniti il 7 gennaio 1958, in occasione dell'entrata in vigore dei Trattati CEE e CEEA, dopo aver «convenuto di riunire nella stessa località tutte le organizzazioni europee dei sei paesi, appena sia possibile procedere effettivamente a questa concentrazione, ed in conformità alle disposizioni dei Trattati», decidevano fra l'altro, che «l'Assemblea si riunirà a Strasburgo». Dopo che i Consigli e le Commissioni contemplati da questi Trattati si erano insediati in Bruxelles, le commissioni ed i gruppi politici del Parlamento europeo hanno instaurato la prassi di tenere gran parte delle loro riunioni in questa città.

4 Il Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee, dell'8 aprile 1965, entrato in vigore il 1° luglio 1967, ha implicato il raggruppamento degli uffici di queste istituzioni e quindi il trasferimento a Bruxelles del personale dell'Alta Autorità della CECA. L'art. 37 di questo Trattato ha stabilito che, salva restando l'applicazione degli artt. 77 del Trattato CECA, 216 del Trattato CEE e 189 del Trattato CEEA, i rappresentanti dei Governi degli Stati membri adottano «di comune accordo le disposizioni necessarie alla risoluzione di taluni problemi particolari del Granducato del Lussemburgo, conseguenti all'istituzione di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee.»

5 In base a quest'articolo, i rappresentanti dei Governi degli Stati membri hanno adottato, al momento della firma del Trattato precitato, la decisione relativa all'insediamento provvisorio di talune istituzioni e di taluni uffici

delle Comunità (GU 1967, L 152, pag. 18), entrata in vigore contemporaneamente al Trattato dell'8 aprile 1965. L'art. 1 di questa decisione stabilisce che

«Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo continuano ad essere i luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni delle Comunità».

La decisione prevedeva la convocazione a Lussemburgo di talune sessioni del Consiglio e l'insediamento in Lussemburgo di talune istituzioni, organi ed uffici comunitari. Per quel che riguarda il Parlamento europeo l'art. 4 stabilisce che

«il segretariato generale dell'Assemblea ed i relativi servizi rimangono installati a Lussemburgo».

A norma dell'art. 12

«fatte salve le precedenti disposizioni, la presente decisione non reca pregiudizio ai luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni e dei servizi delle Comunità europee quali risultano da precedenti decisioni dei Governi».

6 Dal luglio 1967, il Parlamento ha instaurato la prassi di indire parte delle sue sessioni in Lussemburgo e, dal 1975 al 1978, i giorni di sessione in Lussemburgo hanno raggiunto quasi la metà del totale dei giorni di sessione. A richiesta del Parlamento, locali e impianti necessari per lo svolgimento delle sedute plenarie e delle riunioni delle commissioni e dei gruppi politici sono stati previsti negli edifici costruiti per il Parlamento dalle autorità lussemburghesi. Nel 1971, 1973 e 1978, questa prassi di convocare le sessioni in Lussemburgo ha costituito oggetto di proteste, da parte del Governo francese, presso il Parlamento.

7 In seguito alla firma dell'atto relativo all'elezione dei membri dell'Assemblea a suffragio universale diretto, il presidente del Parlamento comunicava al presidente del Consiglio, con lettera 6 luglio 1977, i problemi di funzionamento che creava per il Parlamento, data la sua elezione a suffragio universale e l'aumento del numero dei suoi membri, l'esistenza di tre sedi di lavoro. Nella risposta del 22 settembre 1977, il presidente del Consiglio informava il Parlamento che i Governi degli Stati membri ritenevano che non vi fosse

motivo di modificare, né in diritto né in fatto, le disposizioni vigenti in quel momento relative alle sedi di lavoro provvisorie dell'Assemblea, cioè Strasburgo e Lussemburgo, dove continuavano ad essere insediati la segreteria generale e gli uffici, mentre le commissioni parlamentari solevano riunirsi in Bruxelles, con il minimo d'infrastrutture necessario per poter effettuare le riunioni.

8 Dopo l'elezione a suffragio universale diretto, il Parlamento ha tenuto le sue prime sessioni, dal luglio 1979 al giugno 1980, in Strasburgo. Dopo l'allestimento di un nuovo grande emiciclo in Lussemburgo, costruito a richiesta del Parlamento, dal giugno 1980 al febbraio 1981, quattro sessioni si sono svolte in Lussemburgo.

9 Il 20 novembre 1980, il Parlamento adottava una risoluzione, a termini della quale, preoccupato per le condizioni materiali e per il costo del suo funzionamento e desiderando che si ponesse termine al regime provvisorio riguardante le sue sedi di lavoro, esso chiedeva ai Governi degli Stati membri di adottare una decisione sulla sua sede entro il 15 giugno 1981, dichiarando che, in mancanza di una decisione in proposito, il Parlamento non avrebbe potuto fare altro che adottare direttamente le disposizioni necessarie per migliorare il proprio funzionamento.

10 Il 12 gennaio 1981, l'Assemblea plenaria del Parlamento respingeva il calendario delle sessioni elaborato dall'ufficio di presidenza in quanto questo calendario contemplava due sessioni in Lussemburgo nel primo semestre. Decideva di sottoporre al voto dell'Assemblea plenaria il calendario delle sessioni per il 1981 e di tenere in Strasburgo la sessione di luglio. Conformemente a questa risoluzione, una proposta relativa al calendario e ai luoghi di sessione per il 1981, che prevedeva sessioni esclusivamente in Strasburgo nel secondo semestre del 1981, veniva sottoposta al Parlamento ed approvata da questo il 13 marzo 1981.

11 Facendo seguito ad un memorandum del Governo francese, che aveva sottolineato le difficoltà che deve affrontare l'Assemblea per svolgere il compito affidatole dai Trattati, data la dispersione delle sedi di lavoro nei quali essa

svolge le sue attività, i rappresentanti dei Governi degli Stati membri si riunivano, alla fine del 1980 e all'inizio del 1981, nell'ambito della conferenza sulla sede delle istituzioni della Comunità. Questa conferenza riteneva che persistessero divergenze di opinioni e che tra le varie soluzioni imperfette la più soddisfacente risultava essere lo status quo, cioè la designazione di un certo numero di sedi di lavoro provvisorie. Il 23 e 24 marzo 1981, i capi di Stato e di Governo degli Stati membri, riuniti in occasione del Consiglio europeo di Maastricht, decidevano all'unanimità di «confermare lo status quo per quel che riguarda le sedi di lavoro provvisorie delle istituzioni europee». Prendendo atto di questa decisione, la conferenza sulla sede delle istituzioni si concludeva il 30 giugno 1981 e ribadiva la posizione dei Governi degli Stati membri, secondo la quale la fissazione della sede delle istituzioni rientra nella loro competenza esclusiva. Essa prendeva atto inoltre del fatto che la decisione presa a Maastricht rientrava nell'esercizio di questa competenza e non pregiudicava la fissazione della sede delle istituzioni.

12 Il 7 luglio 1981, il Parlamento adottava la risoluzione litigiosa. In questa risoluzione, esso dichiarava in particolare di non porre in dubbio i diritti e gli obblighi dei Governi degli Stati membri in questo campo, che le difficoltà derivanti dalla dispersione delle sue sedi di lavoro in tre diverse città rendevano inevitabile concentrare la sua attività in un solo luogo e che l'inosservanza, da parte dei Governi degli Stati membri, della data limite del 15 giugno 1981 lo costringeva a migliorare le sue condizioni di lavoro. Dopo aver ribadito il proprio diritto «di riunirsi e di lavorare nel luogo di sua scelta», il Parlamento invitava i Governi degli Stati membri a rispettare l'obbligo loro imposto dai Trattati ed a fissare una sede unica per le istituzioni, riteneva essenziale concentrare la propria attività in un solo luogo e

«...

3. decide, finché non verrà fissato definitivamente un luogo di sessione e di riunione del Parlamento europeo:

a) di tenere a Strasburgo le sue sedute;

b) di tenere generalmente a Bruxelles le riunioni delle sue commissioni e dei suoi gruppi politici;

c) che il funzionamento del segretariato e dei servizi tecnici del Parlamento dev'essere riveduto per rispondere alle esigenze indicate alle lettere a) e b), allo scopo soprattutto di evitare che una gran parte degli effettivi del Parlamento debba spostarsi continuamente;

— che, a tal fine, è opportuno far ricorso nella misura più ampia possibile, tanto per i contatti personali quanto per la trasmissione dei documenti, ai mezzi di telecomunicazione più moderni;

— che è altresì opportuno utilizzare le tecniche più progredite per facilitare la cooperazione fra le istituzioni, mentre dovranno essere nel contempo migliorati i collegamenti stradali, ferroviari e aerei fra i principali centri dell'attività comunitaria;

— che, sotto l'egida del presidente e dell'ufficio di presidenza ampliato, gli organi competenti del Parlamento preciseranno le misure da adottare, ne valuteranno i costi e presenteranno al Parlamento, entro la fine dell'anno, una relazione accompagnata dalle proposte del caso».

Sulla ricevibilità

13 Contro il ricorso proposto dal Granducato del Lussemburgo, onde far annullare questa risoluzione, il Parlamento ha sollevato varie eccezioni d'irricevibilità che vanno esaminate in primo luogo.

1. Sull'impugnabilità degli atti del Parlamento

14 Secondo il Parlamento, il ricorso è irricevibile in quanto né l'art. 38 del Trattato CECA, né gli artt. 173 del Trattato CEE e 136 del Trattato CEEA consentono d'impugnare gli atti del Parlamento. Sotto il profilo dell'art. 38 del Trattato CECA, ciò deriverebbe dal fatto che il Parlamento, con la risoluzione litigiosa si sarebbe valso in modo unico e indivisibile del potere attribuitogli dai tre Trattati, cosicché la risoluzione non potrebbe venir annullata per il solo settore del Trattato CECA. Il Parlamento si è d'altronde richiamato al principio della separazione dei poteri ed ha rilevato che la risoluzione litigiosa si basa sul potere del Parlamento di organizzare autonomamente il modo in cui esplica i suoi compiti.

15 Secondo il Governo lussemburghese, il ricorso all'art. 38 del Trattato CECA è escluso solo per gli atti che si riferiscono ad una materia che rientra specificamente ed esclusivamente nella sfera dei Trattati CEE o CEEA. Inoltre, gli artt. 173 del Trattato CEE e 136 del Trattato CEEA, sui quali il ricorso si fonda in subordine, andrebbero interpretati estensivamente, alla luce dei maggiori poteri del Parlamento, onde evitare lacune nella tutela giurisdizionale garantita dalla Corte.

16 L'art. 38, 1° comma, del Trattato CECA, stabilisce che «la Corte può annullare, ad istanza di uno Stato membro o dell'Alta Autorità, le deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio». È quindi fuori dubbio la possibilità che uno Stato membro proponga alla Corte un ricorso contro atti del Parlamento attinenti a detto Trattato. Tuttavia, questa possibilità è limitata, in forza del 3° comma dell'art. 38 del Trattato CECA, ai soli mezzi d'incompetenza e di violazione di forme essenziali.

17 A norma degli artt. 173, 1° comma, del Trattato CEE e 146, 1° comma, del Trattato CEEA, «la Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione» e a questo scopo è competente a pronunciarsi sui ricorsi «proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione». La partecipazione attiva o passiva del Parlamento alle liti dinanzi alla Corte non è espressamente contemplata da questi articoli.

18 A norma della Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee, del 25 marzo 1957, i poteri che i tre Trattati attribuiscono al Parlamento e alla Corte vengono esercitati «nelle condizioni rispettivamente previste dai Trattati stessi». Le differenze esistenti sotto questo profilo nei vari Trattati non sono quindi state cancellate dalla creazione di dette istituzioni comuni.

19 Il Parlamento unico, poiché è un'istituzione comune alle tre Comunità, opera necessariamente nell'ambito dei tre Trattati, ivi compreso quello del Trattato CECA, allorché adotta una risoluzione relativa al suo funzionamento istituzionale e all'organizzazione della sua segreteria. Ne consegue che la competenza della Corte e i mezzi d'impugnazione contemplati dall'art. 38, 1°

comma, del Trattato si applicano ad atti quali la risoluzione impugnata, i quali riguardano, in modo simultaneo e indivisibile, i settori dei tre Trattati.

20 Tenuto conto del fatto che nel nostro caso si può applicare l'art. 38, 1° comma, del Trattato CECA, è superfluo esaminare la questione se i principi del rispetto della legittimità e del sindacato esercitato a questo scopo dalla Corte, sanciti dagli artt. 164 del Trattato CEE e 136 del Trattato CEEA, impongono d'interpretare gli artt. 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CEEA nel senso che il Parlamento può essere parte nelle liti dinanzi alla Corte.

21 Questa eccezione va quindi respinta.

2. Sulla legittimazione ad agire del Granducato del Lussemburgo

22 Il Parlamento ha eccepito l'irricevibilità del ricorso in quanto è stato promosso da un solo Stato membro, mentre il diritto di fissare la sede spetta a tutti i Governi degli Stati membri che devono agire di comune accordo. Un siffatto ricorso andrebbe promosso da tutti gli Stati membri o, altrimenti, dalla Commissione. Inoltre, la proposizione del ricorso sarebbe contraria al principo dell'«estoppel» (venire contra factum proprium), in quanto l'omissione degli Stati membri, ivi compreso il Lussemburgo, di fare quanto è necessario per giungere ad un accordo sulla sede del Parlamento non consentirebbe al Lussemburgo di adire le vie legali.

23 Il Governo lussemburghese sostiene che, secondo l'art. 38 del Trattato CECA, gli Stati membri non devono comprovare la loro qualità o il loro interesse ad agire. In ogni caso, ciascuno degli Stati membri avrebbe il diritto di agire giudizialmente e potrebbe quindi adire separatamente la Corte. La dottrina dell'«estoppel» — accolta dal diritto internazionale — non sarebbe applicabile nel diritto comunitario. Inoltre, il Governo lussemburghese non potrebbe essere ritenuto responsabile di un'eventuale omissione dei Governi degli Stati membri, poiché l'insuccesso delle deliberazioni, cui aveva attivamente partecipato, non potrebbe venirgli imputato.

24 Si deve rilevare che l'art. 38, 1° comma, del Trattato CECA, contempla l'annullamento delle deliberazioni del Parlamento o del Consiglio «ad istanza di

uno Stato membro o dell'Alta Autorità». A differenza delle disposizioni che attribuiscono alle imprese ed alle associazioni il diritto d'impugnazione, come l'art. 33, 2° comma, del Trattato CECA, l'esercizio dell'azione da parte di uno Stato membro o dell'Alta Autorità non è soggetto ad alcuna ulteriore condizione relativa all'interesse o alla qualità per agire.

25 Ne consegue che l'impugnazione contemplata dall'art. 38, 1° comma, spetta a ciascuno Stato membro separatamente e che la ricevibilità del ricorso proposto in forza di quest'articolo non può dipendere dalla partecipazione di altri Stati membri o della Commissione al procedimento dinanzi alla Corte.

26 L'eventuale omissione collettiva degli Stati membri di avvalersi dei loro poteri non può quindi rendere irricevibile il ricorso diretto contro la presunta usurpazione da parte del Parlamento di questi stessi poteri. D'altro canto, dato che la causa verte sulla struttura istituzionale della Comunità, la ricevibilità del ricorso non può dipendere da eventuali omissioni o da errori anteriormente commessi dai Governi degli Stati membri.

27 Anche questa eccezione va perciò disattesa.

3. Sulla natura giuridica della risoluzione impugnata

28 Secondo il Parlamento, la risoluzione impugnata non costituisce deliberazione ai sensi dell'art. 38 del Trattato CECA, perché riguarda solo la sua organizzazione interna, nonché quella dei suoi uffici e non produce dunque alcun effetto giuridico. Si tratterebbe di un atto che scaturisce dal potere di organizzazione interna del Parlamento la quale rimane, inoltre, interamente entro i limiti tracciati dalle decisioni dei Governi degli Stati membri.

29 Secondo il Governo lussemburghese, il Parlamento ha voluto, con la risoluzione impugnata, sostituire la propria azione a quella degli Stati membri per quel che riguarda la sede. Esso contesta d'altronde che atti che rientrano nell'organizzazione interna siano sottratti per questo fatto al sindacato della Corte.

30 A questo proposito, si deve osservare che la valutazione dell'effetto giuridico della risoluzione impugnata è indissociabilmente legata all'esame del suo contenuto e dell'osservanza delle norme sulla competenza. È dunque d'uopo passare all'esame del merito.

Nel merito

31 A sostegno del ricorso, il Governo lussemburghese deduce, a norma dell'art. 38 del Trattato CECA, due mezzi: incompetenza e inosservanza di forme essenziali.

1. Sull'incompetenza

32 Il Governo lussemburghese assume, in primo luogo, che il Parlamento è incompetente ad adottare decisioni sulla sede dell'istituzione, dato che questa materia è riservata alla competenza degli Stati membri. Tanto per il suo titolo, quanto per il suo contenuto, la risoluzione impugnata riguarderebbe la sede del Parlamento, campo nel quale l'incompetenza del Parlamento sarebbe assoluta, indipendentemente dall'esistenza e dal contenuto di decisioni degli Stati membri in materia. Per di più, la risoluzione impugnata sarebbe in contrasto con le decisioni adottate dai Governi circa le sedi di lavoro provvisorie delle istituzioni, decisioni che rientrano in questa stessa competenza. Abbandonando la prassi invalsa delle sessioni in Lussemburgo, il Parlamento avrebbe posto in non cale la decisione di conferma dello status quo, adottata dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri a Maastricht, il 23 e il 24 marzo 1981, nonché nell'ambito della conferenza sulla sede delle istituzioni della Comunità, il 30 giugno 1981. Contemplando la modifica del funzionamento della segreteria e degli uffici del Parlamento in relalzione alle sessioni in Strasburgo e alle riunioni delle commissioni e dei gruppi politici in Bruxelles, il Parlamento avrebbe trasgredito l'art. 4 della decisione 8 aprile 1965.

33 Il Parlamento sostiene che i Governi degli Stati membri non si sono affatto avvalsi del loro potere di determinare la sede e che quindi non è possibile parlare d'usurpazione di questo potere. In ogni caso, la risoluzione impugnata costituirebbe, da un lato, una richiesta di carattere politico rivolta ai Governi degli Stati membri, con cui si raccomanda di adottare determinati provvedimenti in materia di sede e, dall'altro, un provvedimento per l'organizzazione dell'attività interna, adottato a norma degli artt. 142 del Trattato

CEE, 112 del Trattato CEEA e 25 del Trattato CECA. Questo provvedimento per l'organizzazione interna rispetterebbe le decisioni dei Governi degli Stati membri relative alle sedi di lavoro provvisorie ed in particolare, per quel che riguarda le sedute plenarie, le dichiarazioni dei Ministri degli affari esteri 25 luglio 1952 e 7 gennaio 1958. La convocazione in Bruxelles delle riunioni delle commissioni e dei gruppi politici costituirebbe una prassi instaurata in un campo che non è disciplinato da alcuna norma. Nella risoluzione impugnata, il Parlamento non avrebbe adottato alcuna decisione sull'insediamento della segreteria generale e si sarebbe occupato solo del buon funzionamento dell'istituzione nonché dell'uso di alcune tecniche moderne. Inoltre, la questione non riguarderebbe la sede dell'istituzione, ma l'organizzazione interna del Parlamento, per la quale il Parlamento avrebbe il diritto, ed addirittura l'obbligo, di adottare i provvedimenti dettati da una sana amministrazione.

a) Sulla competenza in fatto di sede e di sedi di lavoro

34 Onde pronunciarsi su questo mezzo, è opportuno accertare anzitutto quali siano le rispettive competenze dei Governi degli Stati membri e del Parlamento in questo campo.

35 A questo proposito, si deve osservare che, a norma dell'art. 77 del Trattato CECA, nonché degli artt. 216 del Trattato CEE e 189 del Trattato CEEA, spetta ai Governi degli Stati membri fissare la sede delle istituzioni. Attribuendo agli Stati membri la competenza a fissare la sede, queste disposizioni affidano loro la responsabilità di integrare, sotto questo profilo, il complesso delle disposizioni istituzionali contemplate dai Trattati onde garantire il buon funzionamento delle Comunità. Ne consegue che gli Stati membri hanno non solo il potere, ma anche il dovere di esercitare questa competenza.

36 È assodato che i Governi degli Stati membri non hanno ancora assolto il loro obbligo di fissare la sede delle istituzioni, conformente alle disposizioni dei Trattati. Tuttavia, come si desume dai fatti sopra ricordati, i Governi degli Stati membri hanno più volte adottato decisioni con cui si fissavano delle sedi di lavoro provvisorie per le istituzioni, fondandosi su questa stessa competenza e, per quel che riguarda la decisione dell'8 aprile 1965, sulla competenza espressamente contemplata dall'art. 37 del Trattato che istituisce un

Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee, già ricordato.

37 Si deve tuttavia sottolineare che, allorché adottano decisioni provvisorie, i Governi degli Stati membri, in forza della norma che prescrive agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie degli obblighi reciproci di leale collaborazione, norma cui è informato in particolare l'art. 5 del Trattato CEE, devono rispettare la competenza del Parlamento a disciplinare la propria organizzazione interna. Essi devono aver cura che siffatte decisioni non impediscano il buon funzionamento del Parlamento.

38 D'altra parte, il Parlamento è autorizzato ad adottare, in forza dei poteri d'organizzazione interna, attribuitigli dall'art. 25 del Trattato CECA, come pure dagli artt. 142 del Trattato CEE e 112 del Trattato CEEA, provvedimenti idonei a garantire il proprio buon funzionamento e lo svolgimento delle sue procedure. Tuttavia, dati i doveri reciproci di leale collaborazione di cui sopra, le decisioni del Parlamento, dal canto loro, devono rispettare la competenza dei Governi degli Stati membri a fissare la sede delle istituzioni e le decisioni adottate provvisoriamente nel frattempo.

39 Inoltre, si deve sottolineare che la competenza dei Governi degli Stati membri in materia non scalfisce la competenza specifica del Parlamento a deliberare su qualsiasi questione concernente le Comunità, ad adottare risoluzioni su dette questioni e ad invitare i Governi ad agire.

40 Ne consegue che non si può ritenere che il Parlamento abbia ecceduto dai limiti dei propri poteri per il solo fatto di aver adottato una risoluzione relativa «alla sede delle istituzioni della Comunità europea e segnatamente del Parlamento europeo» e che tratta della questione della sede di lavoro. Onde accertare se il Parlamento fosse incompetente ad adottare la risoluzione impugnata, se ne deve esaminare il contenuto decisionale e, in particolare, del suo terzo paragrafo, alla luce dell'obbligo sopraricordato di rispettare le rispettive competenze degli Stati membri e del Parlamento in questa materia.

b) Sulle sedute plenarie

41 In primo luogo, la risoluzione impugnata stabilisce, alla lett. a) del terzo paragrafo che, in attesa della fissazione definitiva di un luogo unico per le sessioni e le riunioni del Parlamento europeo, le sedute plenarie si terranno in Strasburgo.

42 A questo proposito, si deve osservare che, mentre la convocazione delle sessioni del Parlamento non è espressamente menzionata nella decisione dell'8 aprile 1965, l'art. 1 di questa precisa che «Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo continuano ad essere le sedi provvisorie di lavoro delle istituzioni della Comunità». Orbene, a quell'epoca, le sedute plenarie del Parlamento costituivano la sola attività delle istituzioni comunitarie che si svolgesse regolarmente in Strasburgo. Già le dichiarazioni adottate dai Ministri degli affari esteri in occasione dell'entrata in vigore tanto del Trattato CECA, quanto dei Trattati CEE e CEEA avevano chiaramente messo in luce il proposito dei Governi degli Stati membri che «l'Assemblea si riunisse in Strasburgo.»

43 È vero che, dal 1967, il Parlamento ha instaurato la prassi di tenere in Lussemburgo una parte, che giungeva fino alla metà, delle sue sedute plenarie. Proprio su questa prassi nonché sulla decisione, adottata nel 1981, di mantenere lo status quo il Governo lussemburghese si basa nel sostenere che la decisione di tenere tutte le sedute plenarie in Strasburgo è in contrasto con le decisioni in materia dei Governi degli Stati membri.

44 È tuttavia opportuno osservare che questa prassi era stata decisa dal Parlamento di sua iniziativa e ch'essa non era stata approvata né espressamente né tacitamente dagli Stati membri. Al contrario, il Governo francese ha ripetutamente contestato la compatibilità di questa prassi con le decisioni degli Stati membri ed ha chiesto che fosse modificata. A torto, quindi, il Governo lussemburghese sostiene che questa prassi ha creato una consuetudine a suo favore, che completerebbe le decisioni degli Stati membri in materia e obbligherebbe il Parlamento a tenere parte delle sedute plenarie in Lussemburgo.

45 Questa valutazione non deve essere mutata in considerazione delle conclusioni della Conferenza sulla sede delle istituzioni, svoltasi nel 1981. Tenuto conto delle divergenze sussistenti che sono sfociate in queste conclusioni e

dell'assenza di qualsiasi modifica delle decisioni adottate in precedenza, la dichiarazione di conservare lo status quo, con cui si è conclusa questa Conferenza, non può interpretarsi se non come espressione dell'intento di non mutare la situazione giuridica preesistente. Questa dichiarazione non impedisce dunque al Parlamento di scostarsi da una prassi che aveva instaurato di sua iniziativa.

46 Ne consegue che la decisione del Parlamento di tenere, in futuro, tutte le sedute plenarie in Strasburgo non stride con le decisioni dei Governi degli Stati membri in questa materia e non va oltre i poteri di competenza del Parlamento.

c) Sulla convocazione delle riunioni delle commissioni e dei gruppi politici in Bruxelles

47 In secondo luogo, nella risoluzione impugnata si è deciso, alla lett. b) del terzo paragrafo, di tenere generalmente in Bruxelles le riunioni delle commissioni e dei gruppi politici del Parlamento.

48 A questo proposito, è opportuno rilevare che la prassi del Parlamento, elaborata nell'ambito della sua autonomia, di tenere in Bruxelles le riunioni delle commissioni e dei gruppi politici, non è mai stata criticata da alcun Stato membro.

49 Stando così le cose, si deve constatare che il Parlamento, confermando questa prassi alla lett. b) della risoluzione impugnata, non ha commesso eccesso di potere.

d) Sull'insediamento della segreteria generale e degli uffici

50 In terzo luogo, la risoluzione impugnata contempla, alla lett. c) del terzo paragrafo, l'attività della segreteria e degli uffici tecnici del Parlamento, che va riveduta per essere adeguata alle esigenze della convocazione in Strasburgo delle sedute plenarie e in Bruxelles delle riunioni delle commissioni e dei gruppi politici, specie per evitare continui spostamenti di gran parte del personale del Parlamento.

51 A questo proposito, si deve sottolineare anzitutto che i Governi degli Stati membri hanno stabilito, all'art. 4 della decisione dell'8 aprile 1965 che «il segretariato generale del Parlamento europeo ed i relativi servizi rimangono installati in Lussemburgo».

52 Tenuto conto delle riunioni in Bruxelles delle commissioni e dei gruppi politici, il Parlamento ha instaurato la prassi di destinarvi un certo numero di dipendenti, di ruolo e non. Il presidente del Consiglio, esprimendo il punto di vista dei Governi degli Stati membri, nella lettera del 22 settembre 1977, ha preso atto del fatto che il Parlamento mantiene a Bruxelles «il minimo di infrastrutture necessario per garantire lo svolgimento di dette riunioni».

53 Alla luce dell'obbligo di rispettare le rispettive competenze, che incombe tanto agli Stati membri, quanto al Parlamento, nell'esercizio di dette competenze, l'art. 4 summenzionato va interpretato nel senso che non impedisce determinati provvedimenti del Parlamento necessari per il suo buon funzionamento.

54 Ne consegue che, non essendovi alcuna sede e nemmeno un'unica sede di lavoro del Parlamento, questo deve esser in grado di mantenere, nelle varie sedi di lavoro, diverse dal luogo in cui è insediata la segreteria, l'infrastruttura indispensabile per garantire l'espletamento, in tutti questi luoghi, dei compiti affidatigli dai Trattati. Entro questi limiti, l'insediamento di siffatta infrastruttura in luoghi diversi da quello in cui è insediata la segreteria può quindi essere conforme ai principi sopra esposti, che disciplinano le rispettive competenze in materia.

55 Si deve tuttavia aggiungere che gli spostamenti di personale non possono andare oltre i limiti sopra indicati, poiché ogni decisione di trasferimento, totale o parziale, di diritto o di fatto, della segreteria generale del Parlamento o dei suoi uffici costituirebbe una trasgressione dell'art. 4 della decisione 8 aprile 1965 e delle garanzie che dette decisione doveva fornire al

Granducato del Lussemburgo in forza dell'art. 37 del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee sopracitato.

56 Alla luce di queste considerazioni si deve stabilire se la risoluzione impugnata, nella parte in cui stabilisce che il funzionamento della segreteria e degli uffici tecnici «va riesaminato» per adeguarlo alle esigenze dello svolgimento delle attività del Parlamento in Strasburgo ed in Bruxelles, rispetti i limiti posti al potere di organizzazione interna del Parlamento.

57 Benché alcuni considerandi della risoluzione impugnata, come pure le circostanze della sua adozione e talune prese di posizione nel corso del dibattito parlamentare possano dare l'impressione che la risoluzione impugnata miri effettivamente a trasferire, almeno in parte, il personale della segreteria generale nelle altre sedi di lavoro, è opportuno tener conto altresì del contenuto dei tre ultimi trattini esplicativi di questo comma, che contemplano in particolare l'uso dei mezzi di telecomunicazione, l'impiego delle tecniche più moderne per facilitare la collaborazione fra le istituzioni e il miglioramento dei collegamenti stradali, ferroviari ed aerei tra i principali centri dell'attività comunitaria. Alla luce dei tre trattini summenzionati e delle dichiarazioni dei rappresentanti del Parlamento nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, l'espressione secondo cui il funzionamento della segreteria e degli uffici «va riesaminato» non va intesa nel senso ch'essa contenga una decisione sui provvedimenti concreti ed in particolare sul trasferimento di personale. La decisione sui provvedimenti concreti è stata riservata ad un esame successivo e non potrà venir adottata che rispettando le competenze sopra precisate.

58 In base a questa interpretazione, si deve dichiarare che la lett. c) del terzo paragrafo della risoluzione impugnata non lede le decisioni dei Governi degli Stati membri in materia ed in particolare l'art. 4 della decisione 8 aprile 1965, summenzionata. Essa non va quindi oltre i poteri del Parlamento.

59 Il mezzo d'incompetenza è quindi infondato.

2. Sull'inosservanza delle forme essenziali

60 Il Governo lussemburghese ha dedotto, inoltre, l'inosservanza di forme essenziali, assumendo che non sussiste il concorso di volontà dei Governi degli Stati membri per qualsiasi decisione in materia di sede e che il Parlamento, prima di adottare la risoluzione impugnata, non avrebbe consultato la propria commissione giuridica.

61 A questo proposito basta osservare che il Governo lussemburghese non ha dimostrato alcuna inosservanza di forme essenziali che il Parlamento dovesse rispettare nell'adozione di una risoluzione come quella impugnata.

62 Questo mezzo è dunque infondato.

63 Da quanto precede discende che il ricorso va respinto.

Sulle spese

64 A norma dell'art. 69 § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se la controparte ne fa domanda. Tuttavia, a norma del § 3, dello stesso articolo, la Corte può compensare le spese in tutto o in parte se le parti restano rispettivamente soccombenti su uno o più capi di domanda o per motivi eccezionali.

65 Nella fattispecie un motivo eccezionale è costituito dal fatto che taluni elementi della risoluzione impugnata e talune circostanze concomitanti con la sua adozione potevano far insorgere ragionevoli dubbi. È dunque d'uopo valersi delle possibilità offerte dall'art. 69, § 3, del regolamento di procedura e compensare le spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° **Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 10 febbraio 1983.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 7 DICEMBRE 1982

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La causa sulla quale siete chiamati a pronunciarvi mette in discussione essenzialmente due problemi, entrambi di grande importanza dal punto di vista costituzionale: si tratta in primo luogo di definire i controlli giurisdizionali che questa Corte è competente ad esercitare — in base a ricorsi diretti — sull'attività del Parlamento; e poi di stabilire se e quali poteri spettino al Parlamento nel decidere la localizzazione delle sue strut-