CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 22 FEBBRAIO 1984

Signor presidente,
signori giudici,

1. Un anno dopo la vostra sentenza sui luoghi di lavoro del Parlamento europeo, che risale al 10 febbraio 1983 (causa 230/81, Racc. 1983, pag. 255), siete nuovamente chiamati a pronunciarvi sul tema. Come in quella occasione, ve lo chiede il Granducato del Lussemburgo. Esso ricorre infatti contro un atto del Parlamento che ribadisce la volontà di modificare le sedi di servizio del personale per assicurare all'istituzione un migliore funzionamento. Le mie conclusioni valuteranno tale atto sul terreno del diritto. Tuttavia, non posso non sottolineare *in limine* che esso ha un comprensibile e assai serio fondamento politico: la perdurante inerzia dei governi nel l'adempiere l'obbligo che loro incombe di fissare la sede del Parlamento e le crescenti difficoltà di ordine organizzativo che questo immobilismo determina.

Il 9 marzo 1983, l'on. von Hassel presentò una proposta di risoluzione riguardante le conseguenze desumibili dall'atto, meglio conosciuto come «rapporto Zagari», che il Parlamento aveva adottato il 7 luglio 1981. Tornando su fatti ben noti, la proposta constata in primo luogo che tutte le sessioni plenarie si volgono a Strasburgo mentre le riunioni delle commissioni e dei gruppi politici hanno luogo a Bruxelles (vedi lettere D ed E). Su queste premesse si decide poi «di procedere alla ripartizione ... del personale del segretariato generale tra i luoghi di lavoro», insediando in permanenza a Strasburgo «i servizi che concorrono principalmente al funzionamento delle sedute plenarie» e installando a Bruxelles quelli «che concorrono principalmente al funzionamento delle commissioni». Si chiede quindi «all'ufficio di presidenza di procedere ... a modifiche strutturali ... che consentano un ritmo di lavoro» più flessibile e «si invita il segretario generale a preparare senza indugio i provvedimenti» riorganizzativi imposti dalla risoluzione (doc. PE 83.731).

La proposta von Hassel venne introdotta secondo la particolare procedura di cui all'articolo 49 del regolamento del Parlamento 1981, che prevede l'iscrizione delle proposte in un apposito registro per un tempo — due mesi — durante il quale ciascun deputato può firmarle. Nella specie si raccolsero 238 firme che rappresentano più della metà dei parlamentari. La proposta fu quindi trasmessa al presidente dell'assemblea. Il 10 marzo 1983, costui dichiarò che essa sarebbe stata nuovamente affissa per un periodo non inferiore a 30 giorni prima di venire inviata agli organi competenti. Questi — cioè l'ufficio di presidenza e il segretario generale — avrebbero poi provveduto a

darle seguito, in particolare alla luce della citata sentenza 10 febbraio 1983.

La proposta fu dunque affissa e ottenne altre quattro firme, mentre una di quelle già apposte fu ritirata; ma, poiché furono sollevate riserve sulla ricevibilità dell'atto in relazione alla procedura seguita, il presidente chiese il 21 e il 23 marzo 1983 che la commissione del regolamento e delle petizioni si pronunciasse sull'interpretazione dell'articolo 49. Il 20 maggio successivo, il presidente della seduta plenaria informò l'assemblea che la proposta era stata trasmessa all'ufficio di presidenza e al segretario generale in attesa che la commissione esprimesse il suo parere. Il 2 giugno 1983, quest'ultima comunicò al presidente che, a suo avviso, la procedura ex articolo 49 non era applicabile alla proposta *de qua;* nella seduta del 9 giugno, tuttavia, il Parlamento approvò una richiesta che mirava ad ottenere dalla commissione un nuovo parere sull'interpretazione dell'articolo 49.

Nella seduta plenaria del 10 ottobre 1983, infine, il presidente dichiarò all'assemblea che le riserve sulla ricevibilità della proposta van Hassel dovevano considerarsi superate e ribadì che gli organi competenti avrebbero esaminato quale seguito darle tenendo conto della sentenza 10 febbraio 1983 e dello statuto dei funzionari. Finora, peraltro, non risulta che tali organi abbiano preso misure atte ad eseguirla.

Con ricorso 10 giugno 1983 il Granducato del Lussemburgo convenne il Parlamento innanzi alla Corte chiedendo che la risoluzione controversa fosse dichiarata nulla per incompetenza.

2. La tesi lussemburghese è lineare. Non vi sono dubbi — afferma il governo ricorrente — che in virtù del suo potere di auto-organizzazione il Parlamento possa adottare i provvedimenti necessari all'efficienza del proprio lavoro; non meno certo tuttavia — e la stessa Corte lo affermò nella sentenza 10 febbraio 1983 — è che tali provvedimenti devono rispettare le competenze degli stati: quella di stabilire le sedi delle istituzioni e, in attesa che esse siano fissate, quella di identificare i luoghi di lavoro provvisori. Ora, la risoluzione impugnata esclude Lussemburgo dal novero di tali luoghi (che si ridurrebbero alle sole Bruxelles e Strasburgo: vedi specialmente i punti D ed E); disponendo inoltre «la ripartizione del personale del segretariato» fra Strasburgo e Bruxelles (vedi punto 1, b), essa comporta altresì che Lussemburgo cessi di essere la sede del segretariato.

L'istituzione convenuta chiede che il ricorso sia rigettato e avanza a tal fine due argomenti. La risoluzione controversa — si sostiene anzitutto — non è un atto «definitivo» e come tale impugnabile, dal momento che alcuni parlamentari hanno contestato la procedura adottata per introdurla e che, investita della questione, la commissione del regolamento non ha espresso al riguardo un parere conclusivo. Anche a considerarla definitiva — si aggiunge —, sta comunque di fatto che la risoluzione non ha natura «decisoria». Essa non fa che «invitare gli organi competenti» (ossia il segretariato generale e l'ufficio di presidenza) a prendere misure concrete sull'organizzazione dei lavori parlamentari e sulla localizzazione del personale.

3. Il primo argomento mi sembra assai debole. Non che la sua premessa sia inesatta: in assemblea il metodo seguito nella presentazione del testo fu effettivamente oggetto di riserve e la commissione competente venne per due volte incaricata di valutarne la correttezza. Non credo, tuttavia, che simili episodi influiscano sulla definitività e, da qui, sulla validità dell'atto. Come giustamente osserva il governo ricorrente, il parere di quella commissione ha carattere non puntuale, ma generale ed astratto: di regola, dunque, è da escludere che esso sia idoneo ad incidere sul procedimento nel cui ambito fu richiesto.

A questo rilievo, già sufficiente a far respingere la tesi della convenuta, se ne aggiunge un secondo che ritengo decisivo. Il controllo giurisdizionale sugli atti del Parlamento — controllo che avete riconosciuto legittimo nella sentenza 10 febbraio 1983 — non si estende, almeno di norma, alle procedure con cui tali atti vengono posti in essere. La regolarità delle procedure è garantita dagli stessi organi dell'istituzione e in particolare dal suo presidente: onde i loro eventuali vizi non possono dar luogo alla nullità dell'atto che completa il procedimento ed esprime la volontà dell'ente. Impegnarmi in un minuzioso esame del metodo seguito dal Parlamento nell'approvare la risoluzione 20 maggio 1983 sarebbe quindi un esercizio inutile. Basterà dire che l'irregolarità denunciata, se davvero sussiste, non è tale da inficiare quella risoluzione.

4. Diverso peso ha l'argomento che si fonda sul carattere «non decisorio» dell'atto impugnato. Nelle conclusioni che pronunciai il 7 dicembre 1982 in causa 230/81 espressi l'avviso che la risoluzione nota come «rapporto Zagari» contenesse un'autentica decisione di trasferire funzionari da Lussemburgo a Strasburgo e soprattutto a Bruxelles. È vero — rilevai — che essa affida agli organi competenti del Parlamento il compito di precisare le misure necessarie a questo fine; ma — conclusi — tale incarico non rappresenta che il «momento esecutivo» di un atto già capace di effetti giuridici esterni (punto 23). La Corte non accolse tale tesi e dal suo rifiuto dedusse la non impugnabilità dell'atto. Quest'ultimo — osservò — non racchiude una vera e propria «decisione sui provvedimenti concreti e in particolare sul trasferimento del personale». La decisione è riservata «ad un esame successivo»; e — sottolineo questo importante rilievo — non potrà essere adottata che rispettando, da un lato, il diritto-dovere dei governi in fatto di fissazione delle sedi, dall'altro, il potere auto-organizzatorio del Parlamento (punto 57).

Nella presente controversia, che ricalca senza innovarli i temi della causa 230/81, non intendo tornare sulla questione: cioè chiedermi ancora una volta quali requisiti debba possedere un atto del Parlamento perché sia lecito riconoscergli natura decisoria. Certo: se fosse considerata decisoria, la risoluzione 20 maggio 1983 non sfuggirebbe alla censura d'incompetenza per essersi il Parlamento sostituito ai governi nel modificare la sede del segretariato. In questo senso il testo controverso è del tutto esplicito e non c'è artificio interpretativo che possa mistificarne le intenzioni. Basti pensare

che vi si parla seccamente di «ripartire» il personale fra Strasburgo e Bruxelles; né va sottovalutato il considerando sub F in cui si asserisce la «vocazione» di Lussemburgo a ospitare unicamente la Corte di giustizia e la Banca europea per gli investimenti. In sé e per sé, è vero, tale affermazione non è più che un semplice giudizio (o desiderio) politico: ma come negare che la volontà di sottrarre a Lussemburgo tutti gli uffici del segretariato ne viene, e senza cerimonie, messa a nudo?

Ripeto, comunque, che do il problema per risolto. Con Lord Denning penso che «like the centurion of the Gospel, I also am a man set under authority» («come il centurione del Vangelo, sono anch'io un uomo posto sotto un'autorità»). Quest' autorità è l'inequivocabile indicazione che, nella vostra saggezza, avete fornito sul punto. La assumo perciò come bussola nell'esame del secondo argomento avanzato dall'istituzione convenuta.

5. Tale esame pretende anzitutto un'attenta lettura del testo impugnato che si articola in una premessa, in un dispositivo e in una parte finale relativa ai provvedimenti concreti da prendere per l'attuazione del dispositivo. La premessa, della quale tengo conto soprattutto per la luce che getta sulle altre due parti, comincia col richiamare il rapporto Zagari del 7 luglio 1981 (non anche, lo constato con rammarico, la sentenza in cui controllaste e sostanzialmente riconosceste la legittimità di quell'atto) e poi fa tre affermazioni:

a) il Parlamento ha «diritto di prendere, per quanto riguarda l'organizzazione del suo lavoro, tutte le decisioni utili che non esigano la partecipazione o l'approvazione del Consiglio dei ministri»;

b) «in attuazione delle decisioni ... 7 luglio 1981, tutte le sedute plenarie si tengono a Strasburgo, luogo di lavoro ufficiale del Parlamento», mentre «le riunioni delle commissioni e dei gruppi politici si tengono generalmente a Bruxelles»;

c) «la vocazione di Lussemburgo è di rimanere la sede delle istituzioni giudiziarie e finanziarie».

Nel dispositivo si decide: a) di «procedere alla ripartizione ... del personale del segretariato generale tra i luoghi di lavoro» (vale a dire, com'è indicato nella premessa, tra le sole Strasburgo e Bruxelles); b) di «tener conto di tale ripartizione» nel provvedere a nuove assunzioni; c) di «tener conto», evidentemente nel ripartire fra le anzidette città i funzionari già in servizio, «dei legittimi interessi del personale» applicando per quanto è possibile il principi del volontariato e associando i rappresentanti dei funzionari «all'elaborazione delle disposizioni» richieste dall'esecuzione dell'atto.

Nella terza parte, infine, si chiede «all'ufficio di presidenza di procedere, nell'amministrazione, a modifiche strutturali ... che consentano un ritmo di lavoro più duttile» (punto 2) e si «invita il segretario generale a preparare senza indugio i provvedimenti di riorganizzazione imposti dalla ... risoluzione» (punto 3).

Ho trascritto quasi integralmente il testo della risoluzione perché è soprattutto in base ad esso che dovrete stabilire se l'atto abbia o non abbia natura decisoria. Dico subito che, stando al concetto di atto decisorio da voi delineato nella sentenza 10 febbraio 1983, la risoluzione controversa

appare priva di effetti giuridici «esterni»: cioè tali da svolgersi al di fuori dell'istituzione investendo la sfera giuridica di altri soggetti. Giungo a questo risultato sulla scorta di due elementi convergenti.

6. Il primo emerge dalla parte finale dell'atto. Quest'ultimo, è vero, esprime la volontà di ripartire i funzionari tra la capitale del Belgio e il capoluogo dell'Alsazia; ma poi — appunto sub n. 2 — invita l'ufficio di presidenza ad effettuare modifiche strutturali nell'amministrazione. Perché esso divenga operante, dunque, tale ufficio deve attivarsi emanando misure concrete: alcune di carattere generale (così la ristrutturazione dei servizi) altre — e conseguenti alle prime — di ordine particolare (trasferimenti dei singoli funzionari). Ora, secondo la pronuncia 10 febbraio 1983, è proprio il difetto di misure concrete, e in ispecie di misure relative al trasferimento del personale, che vieta di considerare l'atto come efficace all'esterno e dunque autonomamente impugnabile. A stregua della vostra giurisprudenza, un atto che presenti le caratteristiche di quello in esame costituisce uno spezzone, un frammento del procedimento complesso, della «fatti-specie a formazione successiva» che ha il suo punto d'arrivo proprio nelle misure a cui ho alluso. La sua regolarità, quindi, non può essere sindacata in modo «autonomo». Può esserlo solo in relazione agli atti che lo completano, essi sì, produttivi di effetti nella sfera giuridica dei terzi: e cioè degli stati in quanto titolari di specifici diritti-doveri rispetto alle sedi delle istituzioni.

Ho già detto che nella specie questi atti non sono ancora venuti alla luce. Ne consegue che la risoluzione per cui è causa non è attaccabile.

7. Portano alla stessa conclusione le norme del regolamento parlamentare che attengono alla gestione del personale. In base all'articolo 113, n. 2, di tale fonte, è il segretario generale che «dirige» il complesso dei funzionari, mentre è l'ufficio di presidenza che del personale determina composizione e organizzazione. Secondo il n. 3 dello stesso articolo, sta poi egualmente all'ufficio di presidenza stabilire «previa consultazione della Commissione competente del Parlamento ... il numero dei funzionari e degli altri agenti e i regolamenti relativi alla loro situazione amministrativa e finanziaria».

Queste disposizioni, mi sembra, forniscono un dato di notevole rilievo: non è il Parlamento, inteso come assemblea, che adotta i provvedimenti concreti relativi all'organizzazione dei servizi e alla localizzazione del personale; tale compito spetta a due organi distinti, il segretario generale e l'ufficio di presidenza. Da qui, com'è ovvio un ulteriore argomento contro la tesi che alla nostra risoluzione attribuisce carattere decisorio ed impugnabile. Si badi: con ciò non intendo affermare che l'assemblea non abbia la facoltà di assumere direttamente l'esercizio dei poteri assegnati dall'articolo 113 agli altri due organi. Dico solo che, per giungere ad un risultato del genere — peraltro sconsigliato da qualsiasi manuale di scienza dell'amministrazione — occorrebbe quanto meno passare attraverso una modifica del regolamento. E non consta che, fino ad oggi, una simile modifica sia intervenuta.

Che le cose stiano in questi termini confermano d'altronde le dichiarazioni rese dal presidente del Parlamento nelle se-

dute plenarie del 10 marzo e del 10 ottobre 1983: comunicando all'assemblea il testo della risoluzione e informandola sull'andamento della procedura d'approvazione, l'on. Dankert affermò e poi ribadì che, nell'esaminare il seguito da dare alla risoluzione, gli organi competenti avrebbero innanzi tutto dovuto tener conto della sentenza 10 febbraio 1983. Tali parole dimostrano che l'atto controverso sarà attuato, se lo sarà, nel rispetto dei principi da voi posti. Ma — quel che più conta ai fini del mio ragionamento — esse provano altresì che gli organi designati a provvedere in materia di personale non sono stati espropriati delle loro competenze in favore dell'assemblea; e, per ciò stesso, che la risoluzione produrrà i suoi effetti solo quando sarà seguita da misure concrete inerenti all'organizzazione dei servizi e alla destinazione del personale.

8. Per tutte le considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rigettare il ricorso proposto dal Granducato del Lussemburgo nei confronti del Parlamento europeo con atto depositato in cancelleria il 10 giugno 1983.

Quanto alle spese, ritengo che nella specie ricorrano motivi eccezionali tali da imporne l'integrale compensazione tra le parti. Li ravviso essenzialmente nell'equivoca formulazione dell'atto controverso: essa poteva, mi sembra, ragionevolmente far pensare che l'atto avesse natura decisoria e fosse quindi impugnabile. Per tale soluzione — corrispondente, del resto, a quella che adottaste nella sentenza 10 febbraio 1983 (cfr. punto 65) — milita anche la divergenza che, proprio rispetto alla natura decisoria dell'atto impugnato, si aprì allora fra il punto di vista dell'avvocato generale e la tesi accolta dal collegio.