CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI presentate il 21 giugno 1988

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Queste conclusioni si riferiscono alle cause 358/85 e 51/86 promosse dalla Repubblica francese contro il Parlamento europeo e riunite dalla Corte con ordinanza 8 luglio 1987 ai fini della fase orale e della sentenza. I relativi ricorsi (19 novembre 1985 e 20 febbraio 1986) mirano all'annullamento della risoluzione « sulle sale di riunione a Bruxelles » che il Parlamento adottò il 24 ottobre 1985 (GU 31.12.1985, C 343, pag. 84).

Siete così chiamati per la terza volta nel giro di cinque anni a pronunciarvi sui luoghi di lavoro del Parlamento. Come ricorderete, i primi due interventi vi furono chiesti dallo Stato che ci ospita: il 7 agosto 1981, contro un atto che a suo avviso violava l'obbligo di tenere alcune sessioni plenarie a Lussemburgo (sentenza 10 febbraio 1983, causa 230/81, Racc. 1983, pag. 255) e il 10 giugno 1983, contro una risoluzione che esso ritenne illecitamente volta a trasferire buona parte dei funzionari del segretariato generale da Lussemburgo a Bruxelles e a Strasburgo (sentenza 10 aprile 1984, causa 108/83, Racc. 1984, pag. 1945).

Oggi come allora, le cause dell'atto controverso risiedono nella perdurante inadempienza dei governi all'obbligo di definire la sede del Parlamento e nelle sue sempre più gravi conseguenze in termini di costi e di difficoltà organizzative. Al pari delle delibere impugnate dal Lussemburgo, la risoluzione 24 ottobre 1985 è infatti sintomatica del profondo disagio in cui l'immobilismo degli Stati membri ha precipitato l'Assemblea e intende assicurare a quest'ultima migliori condizioni di lavoro. Nella specie, tuttavia, a tale risultato il Parlamento vuole giungere creando i presupposti materiali che gli permettano di tenere sessioni plenarie anche a Bruxelles e dunque battendo una strada destinata a incontrare un ostacolo di primo piano: l'opinione di tutti coloro, governo francese in testa, per cui quelle sessioni possono svolgersi unicamente a Strasburgo.

2. Riassumo i fatti. In data 22 ottobre 1985, il presidente della seduta plenaria annunciò che numerose richieste di discussione su problemi di attualità ed urgenti erano state depositate conformemente all'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento interno nel testo allora in vigore. Fra esse figurava quella dell'on. von der Vring e di altri 34 parlamentari, riguardante appunto le sale di riunione a Bruxelles (doc. B 2-1120/85). Esercitando i poteri conferitigli dal regolamento, il presidente non la iscrisse all'ordine del giorno della seduta prevista per il 24 ottobre e contro tale esclusione 21 deputati presentarono ricorso scritto e motivato chiedendo che su di esso si votasse per appello

nominale. Il 23 ottobre il ricorso venne accolto (108 voti favorevoli, 33 contrari e 7 astensioni) e il giorno successivo la risoluzione fu approvata dopo un breve dibattito con 132 sì, 113 no e 13 astensioni.

L'atto consta di un preambolo comprendente nove considerandi e di una parte conclusiva articolata in cinque punti. Nel primo il Parlamento constata fra l'altro: a) che la sua più grande sala di riunione a Bruxelles ha una capienza di 187 posti e che nella capitale belga non esistono sale per conferenze molto più ampie e dotate dei servizi di interpretazione simultanea nelle nove lingue della Comunità; b) che, a seguito dell'aumento del numero dei deputati conseguente all'adesione di Spagna e Portogallo, i gruppi parlamentari rischiano di non poter più riunirsi in condizioni normali; c) che è già oggi impossibile tenere adunanze congiunte di due o più fra i gruppi più numerosi; d) che non esistono a Bruxelles servizi permanenti tali da consentire l'organizzazione di tornate speciali o supplementari durante le settimane dedicate alle riunioni delle commissioni e dei gruppi; e) che è opportuno potenziare le possibilità di riunione delle organizzazioni private aventi portata comunitaria.

Per queste ragioni il Parlamento decide: 1) di far costruire un edificio atto a soddisfare le dette esigenze e quindi dotato di una sala per almeno 600 persone con una galleria per i visitatori e i servizi ausiliari; 2) di attuare il progetto entro il 31 agosto 1988 autorizzando il presidente, l'Ufficio di presidenza e i Questori a negoziare e a stipulare gli appositi contratti; 3) di adottare le opportune disposizioni finanziarie deputando il presidente, l'Ufficio di presidenza e il segretario generale a formulare le relative proposte; 4) di promuovere lo sviluppo di organizzazioni a livello comunitario e di mettere l'edificio a loro disposizione dietro pagamento di un congruo canone, nonché di concederlo in uso ad altri enti su base commerciale per ridurre il costo globale e massimizzare l'utilizzo; 5) di battezzare l'edificio, incaricandone l'Ufficio di presidenza, col nome di un membro del primo Parlamento eletto direttamente o di un'altra importante personalità europea.

Nella riunione del 12 novembre 1985, l'Ufficio di presidenza ampliato prese atto della risoluzione e, con essa, di quattro documenti: due note di protesta inviate dal signor Poos, ministro degli esteri lussemburghese, in data 25 ottobre e 5 novembre 1985, un'analoga nota della signora Lalumière, segretario di Stato francese incaricata degli affari europei, in data 30 ottobre 1985, e la risposta che il signor Dumas, ministro degli esteri francese, aveva dato lo stesso giorno a un'interrogazione postagli in sede di Assemblea nazionale. L'Ufficio si riservò di pronunciarsi su queste reazioni e chiese a due commissioni — la giuridica e la politica — di esprimere il loro parere al riguardo.

Nel frattempo erano stati introdotti i ricorsi del governo di Parigi. La commissione giuridica ne trasse spunto per dichiarare che il Parlamento avrebbe preso posizione nel controricorso; sottolineò tuttavia che, mentre l'istituzione « entend (...) exercer ses pouvoirs dans le strict respect du droit communautaire », « les gouvernements des Etats membres auraient dû depuis longtemps prendre une décision sur le siège, conformément à l'article 216 du traité CEE » (7 febbraio 1986). Più esplicita fu la commissione

politica. Nella risoluzione — essa asserì — non v'è nulla « qui empiète formellement sur la prérogative (...) des États membres de fixer le siège du Parlement. La possibilité de prévoir une nouvelle salle pour la tenue d'une " période de session plénière spéciale ou supplémentaire " relève de la décision du seul Parlement dans le cadre de l'organisation de ses travaux et ne porte pas atteinte au principe en vigueur selon lequel les périodes de session ordinaires se tiennent à Strasbourg » (28 febbraio 1986).

3. Qualche parola sul procedimento svoltosi davanti alla Corte. Ricordo anzitutto che il 25 marzo 1986 l'istituzione convenuta sollevò un'eccezione d'irricevibilità contro il secondo ricorso francese denunciando la litispendenza della relativa causa (51/86) col processo instaurato mediante il ricorso del 20 novembre 1985. Con ordinanza 15 ottobre 1986, la Corte decise di unire l'esame dell'eccezione a quello del merito. Del problema così posto e delle altre eccezioni che il Parlamento ha avanzato nelle memorie e durante l'udienza mi occuperò *sub* n. 4.

Ma v'è di più. Con istanza depositata il 2 aprile 1986, l'on. von der Vring e altri quattro parlamentari, agendo individualmente e quali persone fisiche, chiesero d'intervenire nella causa 358/85 a sostegno del Parlamento. La risoluzione — affermarono i cinque deputati — fu adottata su loro proposta; poiché il suo scopo sta nel migliorare *anche* le loro condizioni di lavoro, essi hanno un interesse preciso a difenderla in giudizio, se non altro per garantire la propria libertà d'azione ed evitare che la propria integrità e competenza siano messe in dubbio. Interessati ad intervenire, tuttavia, gli istanti sono anche come membri del Parlamento e come presentatori di argomenti che, non essendo stati addotti dall'istituzione nelle cause 230/81 e 108/83, rischierebbero, in loro assenza, di restare ancora una volta inespressi.

All'intervento dei cinque parlamentari si oppose la Francia. Essa rilevò che il loro interesse: a) in quanto coautori della proposta, è meramente indiretto; b) in quanto portatori di argomenti supplementari, attiene non alle conclusioni, ma ai mezzi del ricorso e non soddisfa quindi le condizioni a cui è subordinato l'intervento; c) in quanto membri del Parlamento, non ha carattere specifico, ma si confonde con quello dell'istituzione convenuta.

Con ordinanza 3 luglio 1986 la Corte respinse la domanda. Il passo centrale della pronuncia figura al punto 9 e merita di essere citato per intero: « Poiché — vi si afferma — il ricorso è diretto contro un atto di un'istituzione, spetta [a questa], conformemente al sistema di tutela giurisdizionale istituito dai trattati, difenderne la validità dinanzi alla Corte, così come le spetta decidere (...) in ordine al modo di tutelare i propri interessi (...). Sarebbe contrario a tale sistema ammettere l'esistenza di un diritto a intervenire in capo a soggetti che agiscano esclusivamente in quanto membri dell'istituzione interessata ».

Com'è evidente, la Corte non ha accolto la — del resto, assai fragile — tesi francese. Che gli istanti avessero un interesse diretto e specifico alla soluzione della causa, per lo meno come parlamentari, è infatti incontestabile; e non v'è dubbio che, lungi dal confliggere con la natura dell'intervento, l'in-

tenzione di addurre argomenti aggiuntivi a sostegno di una parte costituisce la ragion d'essere di tale istituto (vedansi sentenze 23 febbraio 1961, causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Racc. 1961, pag. 1; 22 marzo 1961, cause riunite 42 e 49/59, SNUPAT, Racc. 1961, pag. 101). I giudici hanno invece risolto il problema sulla base del principio che attribuisce alla sola istituzione il potere di difendere in giudizio i propri diritti ed interessi. La decisione mi sembra corretta anche perché nel nostro caso a far proprio questo principio è lo stesso regolamento interno dell'Assemblea: « negli atti (...) giudiziari — afferma infatti l'articolo 18, paragrafo 4 — (...) il Parlamento è rappresentato dal suo presidente, che può delegare tale potere ».

4. Passo alle eccezioni di irricevibilità sollevate dall'istituzione convenuta, ricordando che a una di esse — l'impossibilità d'impugnare gli atti del Parlamento a sensi degli articoli 173 CEE e 146 CEEA — la sua difesa ha rinunciato nel corso della procedura orale.

Cominciamo con la situazione di litispendenza in cui verserebbero le cause 358/85 e 51/86. Il Parlamento ricorda la sentenza 19 settembre 1985 (cause 172 e 226/83, Hoogovens Groep BV, Racc. 1985, pag. 2831), il cui punto 9 della motivazione dichiara irricevibile un atto che opponeva le stesse parti e, deducendo gli stessi mezzi, era volto all'annullamento delle stesse decisioni. Ora, il ricorso 51/86 presenta caratteristiche analoghe: il mezzo che con esso si deduce — la violazione del principio di proporzionalità — è stato infatti avanzato, se pure in sede di replica, anche nel primo procedimento.

A tale argomento la Francia ribatte che il secondot ricorso fu proposto solo in via precauzionale e cioè nell'ipotesi che il primo, introdotto quando l'atto controverso non era stato ancora pubblicato, fosse ritenuto prematuro e per ciò stesso irricevibile. Il richiamo della sentenza Hoogovens Groep non sarebbe comunque pertinente essendo i due ricorsi fondati su motivi diversi: nel primo, infatti, si lamentano la violazione delle forme essenziali e l'incompetenza, laddove il secondo aggiunge a tali mezzi la lesione del principio di proporzionalità. Con tutto ciò, il governo di Parigi non si oppone a che il ricorso 51/86 sia dichiarato irricevibile; esso chiede peraltro che in questo caso l'ultimo mezzo, dedotto anche in sede di replica nella causa 358/85, non venga considerato « nuovo ».

Che dire delle tesi così riassunte? Rilevo anzitutto che l'atto impugnato è una risoluzione del Parlamento europeo: dunque, una misura suscettibile di impugnazione ai sensi dell'articolo 38 trattato CECA e — dopo la lettura che ne dette la sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, « Les Verts », Racc. 1986, pag. 1339 — degli articoli 173 e 142 trattati CEE ed Euratom. Com'è noto, la prima norma dispone che « l'istanza dev'essere presentata entro il termine di un mese (...) dalla (...) pubblicazione della deliberazione del Parlamento », mentre le altre due esigono che i ricorsi siano proposti nei due mesi successivi al giorno in cui l'atto fu pubblicato o notificato. Infine, secondo l'articolo 81, paragrafo 1, del regolamento di procedura, « i termini fissati per l'impugnativa di un atto delle istituzioni decorrono, se l'atto è stato comunicato, dal giorno successivo a quello in cui l'interessato ne ha avuto comunicazione e, se l'atto è stato pubblicato, dal quindicesimo giorno successivo a

quello della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità ».

Va ricordato altresì che, in base alle pertinenti norme dei trattati (articoli 25 CECA, 142 CEE e 112 CEEA), « gli atti del Parlamento (...) sono pubblicati alle condizioni previste [dal] regolamento » interno. A stregua di quest'ultimo, « il processo verbale dev'essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (...) entro il termine di un mese » (articolo 89, n. 4, del testo vigente al tempo dei fatti in causa, ma non modificato dall'attuale articolo 107, n. 4).

Ciò premesso, osservo che gli atti a cui si riferiscono le cause 230/81 e 108/83 furono impugnati, il primo, nel termine dell'articolo 173 CEE e, il secondo, in quello dell'articolo 38 CECA, ma entrambi in epoca antecedente la loro pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale: pure il Parlamento non eccepì la loro irricevibilità e la Corte non la rilevò d'ufficio. Perché? La risposta è facile: a differenza dei regolamenti, le risoluzioni parlamentari divengono efficaci non con la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, ma al momento della loro approvazione da parte dell'Assemblea o, meglio, a partire dall'adozione del verbale relativo alla seduta in cui sono approvate.

In altri termini, e benché abbiano di regola carattere generale, le risoluzioni del Parlamento sono, sul piano dell'impugnazione, assimilabili alle decisioni individuali; e cioè ad atti nei cui confronti i terzi interessati possono ricorrere, senza attenderne la pubblicazione, non appena vengano a conoscenza della loro notifica. In questo senso, del resto, si pronunciò la sentenza Hoogovens Groep se è vero, come io credo, che l'affermazione secondo cui il provvedimento è impugnabile ancor prima di essere notificato (punto 9) costituisce una svista. È ovvio infatti che, nella fase precedente l'adempimento di tale formalità (articolo 191, secondo comma, trattato CEE), l'atto è inefficace e quindi non suscettibile di ricorso per difetto di un interesse al suo annullamento.

Se questi rilievi sono esatti, il ricorso depositato dal governo francese il 20 novembre 1985 contro la risoluzione del precedente 24 ottobre è da ritenersi proposto tempestivamente, a nulla rilevando la circostanza che la pubblicazione dell'atto sulla Gazzetta ufficiale abbia avuto luogo il successivo 31 dicembre.

Quid, allora, del ricorso introdotto il 20 febbraio 1986? A mio avviso, esso va dichiarato irricevibile non perché la causa relativa versi in situazione di litispendenza col procedimento 358/85, *ma perché tardivo.* Certo, al momento del suo deposito il termine decorrente dalla pubblicazione dell'atto non era ancora scaduto. Su tale termine, peraltro, influisce il primo ricorso: oltre a non essere prematuro, infatti, esso dimostra con certezza che la Francia aveva, quanto meno dal 20 novembre 1985, piena conoscenza della misura controversa. Il perché è evidente. La risoluzione è allegata al ricorso 358/85 che riproduce il verbale della seduta in cui l'Assemblea procedette alla sua approvazione (PV 38 II doc. PE 101.404, pag. 1). Per la Francia, dunque, il termine bimestrale d'impugnazione cominciò a decorrere dalla data del detto ricorso; rispetto

ad esso non v'è dubbio che il secondo atto introduttivo, iscritto a ruolo il 20 febbraio 1986, fu proposto in ritardo.

Quanto poi al motivo che fa leva sulla violazione del principio di proporzionalità (come sappiamo, avanzato nella causa 358/85 solo in sede di replica), la sua qualificazione a stregua di argomento integrativo del mezzo fondato sull'incompetenza o piuttosto *sub specie* di mezzo nuovo comporta un esame che va rimandato alla trattazione del merito.

5. Il Parlamento ha altresì eccepito l'irricevibilità di entrambi i ricorsi perché diretti contro un atto privo, sotto un duplice profilo, di natura decisoria. La risoluzione 24 ottobre 1985 — esso afferma in primo luogo — implica l'acquisto di un edificio. Ora, dall'articolo 211 trattato CEE si desume che il relativo contratto è stipulabile solo in quanto sia autorizzato dalla Commissione; poiché l'autorizzazione non è ancora intervenuta, l'atto controverso è inidoneo a spiegare effetti giuridici nei confronti dei terzi.

L'esame del problema così sollevato ci porterebbe lontano e richiederebbe in particolare un'approfondita analisi della prassi che le istituzioni seguono in fatto di politica immobiliare. A me sembra, tuttavia, che ai nostri fini una simile indagine non sia necessaria perché la natura del titolo in base a cui il Parlamento si propone di utilizzare l'edificio resta sostanzialmente impregiudicata. Decisivo in tal senso è un brano della controreplica in causa 358/85: « la résolution — vi si dice — n'implique pas une acquisition de l'immeuble en pleine propriété (...) une solution locative est, elle aussi, envisageable et est parfaitement conforme à la pratique en vigueur jusqu'à présent pour l'institution » (punto 27 della motivazione).

Veniamo al secondo dei problemi che ci pone l'Assemblea. Limitandosi a decidere di far costruire un edificio — ha sostenuto in udienza la sua difesa —, la risoluzione controversa è un atto puramente materiale e dunque non impugnabile. Soggetta al controllo della Corte sarebbe invece una decisione che stabilisse di tenere a Bruxelles tutte le sessioni plenarie o alcune di esse. Ma il Parlamento non ha ancora manifestato una simile volontà; se avesse di mira quella decisione, il ricorso dovrebbe dunque considerarsi prematuro e perciò irricevibile.

Un rilievo di questo tipo — ricordo — fu avanzato dall'istituzione convenuta anche nel quadro della causa 230/81. Voi affermaste che « la valutazione dell'effetto giuridico della risoluzione impugnata è indissociabilmente legato all'esame del suo contenuto e dell'osservanza delle norme sulla competenza » (punto 30 della motivazione). Come in quella specie, l'indagine impostaci dall'eccezione dell'Assemblea va quindi rinviata all'esame del merito.

6. Valutando l'eccezione di litispendenza, ho messo in rilievo che la Francia deduce tre motivi di ricorso: la violazione delle forme essenziali, l'incompetenza e la lesione del principio di proporzionalità. Col primo mezzo il governo di Parigi sostiene, richiamandosi anche ad alcune posizioni critiche emerse nel dibattito in aula, che il tema della proposta von der Vring era priva di carattere attuale od urgente. La risoluzione

non poteva dunque essere adottata con la procedura di cui all'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento interno.

Il mezzo non è accoglibile. Come la Corte affermò respingendo un analogo motivo dedotto dal governo lussemburghese in causa 230/81, il ricorrente « non ha dimostrato alcuna inosservanza di forme essenziali che il Parlamento dovesse rispettare nell'adozione di una risoluzione come quella impugnata » (sentenza citata, punto 61 della motivazione). Aggiungo che stabilire se un tema sia o no d'attualità e vada o non vada discusso d'urgenza è una scelta dettata da valutazioni non sottoposte a controllo giurisdizionale; per quanto riguarda le opinioni dei deputati che votarono contro la risoluzione, ritengo, come già dissi nel concludere in causa 230/81, che, se un provvedimento ha origine assembleare, « è buona regola interpretarlo affidandosi fin dove è possibile al testo approvato dall'Assemblea ».

7. Bersaglio del secondo mezzo è la decisione di costruire a Bruxelles un immobile contenente una sala per riunioni di 600 posti. Secondo la Francia, essa mira a rendere possibile lo svolgimento di sessioni plenarie nella capitale belga e poiché le intese fra gli Stati membri — cioè fra le sole autorità abilitate a regolare la materia — esigono che tali sessioni si tengano a Strasburgo, quell'obiettivo vizia l'atto che la prevede in termini di incompetenza. Illegittima, tuttavia, la risoluzione impugnata sarebbe anche se si limitasse a voler migliorare la situazione in cui il Parlamento opera a Bruxelles, dotando le commissioni e i gruppi politici di strutture più adeguate; in tal caso, infatti, la costruzione di un edificio così spazioso violerebbe il principio di proporzionalità.

Ma procediamo con ordine. Ad avviso del governo ricorrente, gli Stati membri hanno disposto in almeno quattro occasioni — 1952, 1958, 1965, 1981 — che le sessioni plenarie abbiano luogo unicamente a Strasburgo; né si può dire che gli atti relativi distinguano tra tornate ordinarie e tornate « speciali o supplementari », come quelle di cui si parla nel considerando d) della risoluzione, o che contemplino eccezioni. Una deroga non fu neppure prevista dalla sentenza in causa 230/81. La Corte — è vero — non censurò la prassi, instaurata dallo stesso Parlamento e mai avallata dai governi, di tenere alcune sessioni a Lussemburgo, ma solo perché le parti non le chiesero di accertare se tale consuetudine fosse compatibile con le norme relative ai luoghi di lavoro dell'Assemblea. D'altro canto, nessuna rilevanza può attribuirsi all'articolo 10 del regolamento interno, secondo cui « in via eccezionale e con risoluzione approvata dalla maggioranza dei (...) membri effettivi il Parlamento può decidere di tenere una o più sessioni fuori dalla sua sede ». Il disposto, infatti, investe l'istituzione di un potere che non le compete e, nella misura in cui diverge dalle decisioni degli Stati membri, è inapplicabile.

Quanto poi all'intento di migliorare il funzionamento degli organi operanti a Bruxelles, la Francia esclude che tale città sia priva di locali atti ad ospitare in modo conveniente i due maggiori gruppi parlamentari (quello socialista e quello del partito popolare coi loro 165 e 115 deputati) o le commissioni (i cui membri variano da un mi-

nimo di 19 a un massimo di 53), anche se riunite congiuntamente. Ne viene che la costruzione di una sala per 600 persone eccede le esigenze dell'Assemblea nella sua sede belga e dunque contrasta con la pronuncia in causa 230/81. Al punto 54, infatti, quest'ultima afferma che il Parlamento deve poter « mantenere nelle (...) sedi di lavoro diverse dal luogo in cui è insediata la segreteria » la sola « infrastruttura *indispensabile* [a] garantire l'espletamento (...) dei compiti affidatigli dal trattato » (il corsivo è mio).

In definitiva — conclude il governo di Parigi citando il punto 38 della stessa sentenza — la risoluzione 24 ottobre 1985 viola l'obbligo di « leale collaborazione » che impone all'Assemblea di « rispettare la competenza dei governi degli Stati membri a fissare la sede delle istituzioni e le decisioni adottate provvisoriamente nel frattempo ».

8. A questi argomenti il Parlamento ha opposto una linea difensiva che, col passare del tempo, è divenuta via via più radicale. Nelle memorie, infatti, esso ammette di essere obbligato a tenere le sessioni plenarie a Strasburgo pur potendo derogare a tale regola; all'udienza, per contro, il suo avvocato ha negato l'esistenza di atti giuridicamente rilevanti o comunque pertinenti che gli impongano di organizzare quelle tornate in un luogo specifico e, in particolare, nel capoluogo dell'Alsazia. Com'è ovvio, la prima tesi deve ritenersi proposta in subordine e la seconda in via principale.

Cominciamo dunque da quest'ultima. Tra gli atti a cui s'è alluso, il Parlamento esamina in primo luogo il comunicato stampa della conferenza che i ministri degli esteri tennero il 7 gennaio 1958. Esso dispone che « L'Assemblea si riunirà a Strasburgo », ma la sua veste esteriore vieta di riconoscergli — e perciò di attribuire a dette parole — valore giuridico. Chi contesta tale argomento è tenuto in ogni caso ad ammettere che i ministri si accordarono per radicare « nello stesso luogo l'insieme delle organizzazioni europee dei sei paesi, non appena questa concentrazione fosse divenuta (...) realizzabile » e che « al fine di procedere alla scelta della sede » decisero « di riunirsi di nuovo entro il 1° giugno 1958 ». L'eventuale efficacia vincolante del comunicato sarebbe stata pertanto provvisoria; con la conseguenza di dover escludere che esso sia applicabile oggi.

Né questo è tutto. La decisione di convocare il Parlamento a Strasburgo fu dettata da considerazioni non politiche o di principio, ma unicamente materiali: quando i ministri la adottarono, infatti, l'Assemblea comune della CECA si era, salvo che in due casi, riunita sempre a Strasburgo dove poteva giovarsi dell'emiciclo appartenente al Consiglio d'Europa. L'esistenza di un'infrastruttura del genere, allora non disponibile a Lussemburgo e a Bruxelles, è del resto alla base della delibera 24 e 25 luglio 1952 con cui si stabilì che « l'Assemblea avrebbe tenuto la sua prima sessione a Strasburgo ».

Vengono poi la decisione 8 aprile 1965, adottata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri e relativa all'installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi della Comunità, e l'intesa raggiunta a Maastricht il 23 e il 24 marzo 1981. Oltre a lasciar inalterata la natura non giuridica del comunicato 7 gennaio 1958, il primo atto

non fece specifici riferimenti a Strasburgo, ma si limitò a ribadire una certa localizzazione delle istituzioni al solo fine di risolvere, come esigeva l'articolo 37 del trattato di fusione degli esecutivi, alcuni « problemi particolari del Granducato di Lussemburgo ». Il secondo andò oltre: riconobbe cioè al Parlamento un ampio potere discrezionale confermando la situazione di fatto per cui i luoghi delle sessioni — a quell'epoca Lussemburgo e Strasburgo — venivano fissati all'inizio di ogni anno in sede di elaborazione del calendario.

L'Assemblea ricava un ultimo argomento a sostegno della sua tesi principale dal citato articolo 10 del regolamento interno. La stessa norma — si dice — figurava già nel testo del 1958 e fu più volte applicata: fuori di Strasburgo, infatti, il Parlamento si è riunito nel 1956 (a Bruxelles), nel 1957 (a Roma), nel periodo dal 1967 al 1981 (a Lussemburgo), nel 1983 (ancora a Bruxelles) e nel 1985 (di nuovo a Lussemburgo). Pure, a questa prassi non furono rivolte obiezioni, se non dal governo francese (4 febbraio 1971, 26 gennaio 1973, 21 settembre 1978, 10 febbraio 1983) ed è evidente che le proteste di un solo Stato membro non bastano a provare l'esistenza di una consuetudine favorevole al capoluogo dell'Alsazia.

Passiamo alla tesi subordinata. Per funzionare in modo corretto — osserva il Parlamento — ogni istituzione deve poter convocarsi, almeno eccezionalmente, fuori del luogo di lavoro abituale. Il Consiglio, ad esempio, si riunisce anche nel territorio dello Stato membro che esercita la presidenza semestrale, la Commissione non si è sempre e solo riunita a Bruxelles e, come afferma l'articolo 25, paragrafo 3 del regolamento di procedura, la Corte e le sue sezioni possono, « per tenere una o più riunioni determinate (...), scegliere un luogo di lavoro diverso » da Lussemburgo. Per quanto riguarda il Parlamento, questa regola fu sancita dalla sentenza in causa 230/81: essa infatti non condannò la prassi di tener alcune sessioni nella capitale del Granducato, così riconoscendo implicitamente che, quando ve ne sia necessità, l'Assemblea può riunirsi fuori di Strasburgo.

Ora, proprietario dell'emiciclo sito in tale città è il Consiglio d'Europa; è ovvio dunque che il calendario delle sessioni sia redatto tenendo conto dei bisogni di detto ente e, in particolare, della sua Assemblea consultiva. Da qui alcuni problemi organizzativi che si sono aggravati dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico, poiché le procedure da esso introdotte possono esigere la convocazione di sessioni speciali o supplementari e, per ciò stesso, impongono una maggiore flessibilità nella stesura del calendario. La risoluzione impugnata cerca appunto di soddisfare queste esigenze; non si può certo dire che vi provveda in modo esorbitante. Essa non dispone, infatti, che a Bruxelles abbiano luogo sessioni ordinarie e neppure *tutte* le tornate speciali o supplementari, ma solo quelle di tali tornate che cadano nelle settimane prevalentemente consacrate alle riunioni delle commissioni e dei gruppi.

9. Pronunciarsi sulle tesi appena riassunte non è difficile perché i problemi che esse pongono sono già stati in larga misura risolti dalla vostra giurisprudenza sui luoghi di lavoro del Parlamento.

Così, anzitutto, la questione relativa alla natura e al valore delle intese fra governi. Ad essa dedicai una parte cospicua delle mie conclusioni in causa 230/81 (paragrafi da 13 a 17) e alcune delle opinioni che espressi in quella sede sono oggi riprese dalle parti, anche se per giungere a risultati opposti. Sostenni ad esempio — e lo ripete adesso il Parlamento — che le dichiarazioni del 24 e 25 luglio 1952 e del 7 gennaio 1958 sono prive di efficacia vincolante perché contenute in documenti la cui forma (il comunicato stampa) non è idonea ad esternare una volontà di imporre obblighi giuridici. Osservai ancora — ed è quanto dice ora il governo francese — che gli articoli 1 e 12 della decisione 8 aprile 1965 vanno letti con riferimento alle intese precedenti, in cui si indica solo Strasburgo come luogo di lavoro dell'Assemblea, e che questo rinvio conferì ai detti accordi la rilevanza giuridica di cui erano inizialmente sforniti. Affermai infine che l'intesa di Maastricht conferma la delibera del 1965. La consuetudine di convocare qualche sessione a Lussemburgo era infatti soggetta a troppi limiti per poter essere ritenuta modificativa di una situazione fondata su decisioni formali.

Nella sentenza 10 febbraio 1983 la Corte non accolse il mio punto di vista sul carattere non impegnativo delle intese 1952 e 1958 (la prima è definita « decisione » e per qualificare il contenuto della seconda si dice che i governi « decidevano »); ciò che più conta, essa si pronunciò con un massimo di chiarezza sul luogo in cui l'Assemblea deve riunirsi. « Mentre — afferma il punto 42 — la convocazione delle sessioni del Parlamento non è espressamente menzionata nella decisione dell'8 aprile 1965, l'articolo 1 di questa precisa che " Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo continuano ad essere le sedi provvisorie di lavoro della Comunità ". Orbene, a quell'epoca, le sedute plenarie del Parlamento costituivano la *sola* attività delle istituzioni (...) che si svolgesse regolarmente a Strasburgo. Già le dichiarazioni adottate dai ministri degli esteri in occasione dell'entrata in vigore tanto del trattato CECA quanto dei trattati CEE e CEEA, avevano chiaramente messo in luce il proposito degli Stati membri che " l'Assemblea si riunisse a Strasburgo " » (il corsivo è mio).

Sono, mi sembra, parole che chiudono la questione; contro il dato che ne emerge — essere cioè Strasburgo il luogo scelto provvisoriamente dai governi per le sessioni plenarie del Parlamento — nulla possono argomenti come i motivi non politici, ma logistici (la presenza di un emiciclo nella sola città alsaziana) che avrebbero indotto gli Stati a prendere quella decisione. La linea di difesa principale che l'istituzione convenuta ha opposto al mezzo fondato sull'incompetenza deve dunque considerarsi travolta.

10. Merita miglior sorte la tesi subordinata? Come già rilevai concludendo in causa 230/81, la decisione di tenere alcune sessioni fuori di Strasburgo è *in apicibus* legittima perché corrisponde a un potere di auto-organizzazione fondato sia sui principi che presiedono all'operare di qualsiasi struttura pubblica, sia sulle norme dei trattati che abilitano il Parlamento a darsi un regolamento interno e a porre nel suo àmbito un precetto come quello dell'articolo 10. Essa deve, tuttavia, adempiere due condizioni: la prima è che a motivarla siano circostanze

particolari e connesse alle esigenze di funzionamento dell'organo, la seconda è che il numero delle sessioni svolte in altre città non sia tale da configurare una prassi contraria alle intese tra i governi.

Orbene, esaminato alla luce di detti criteri, l'atto controverso eccede la competenza del Parlamento e invade quella degli Stati membri. Questi ultimi hanno infatti stabilito che le sessioni plenarie — siano ordinarie, speciali, supplementari o, per usare il linguaggio dei trattati, straordinarie — devono aver luogo a Strasburgo; non si può ritenere che la costruzione a Bruxelles di una sala con 600 posti si conformi a tale regola, obbedendo al solo scopo di evitare che il funzionamento dell'Assemblea sia compromesso dall'indisponibilità dell'emiciclo strasburghese per ragioni legate alle esigenze del Consiglio d'Europa o per cause di forza maggiore. A Bruxelles — sappiamo — si svolge la maggior parte dei lavori parlamentari; molto più credibile, dunque, è che la forza d'attrazione esercitata da questa realtà finisca per trasformare l'uso della sala da un fatto episodico, come forse sarebbe all'inizio, in una prassi destinata a sempre più consolidarsi.

Né si dica (*supra*, n. 5) che la decisione di costruire un edificio ha contenuto materiale ed è perciò giuridicamente irrilevante. Come abbiamo appena visto, il provvedimento in cui essa figura è stato assunto (e non importa qui se in modo legittimo o illegittimo) sulla base del potere di auto-organizzarsi che l'istituzione deriva dai trattati; bastano, io credo, questa circostanza e l'osservazione che esso consta di disposti puntuali, per attribuirgli natura tecnicamente decisoria e, da qui, attitudine a produrre effetti giuridici (vedasi sentenza in causa 108/83, punti da 21 a 23 della motivazione).

Ma la nostra risoluzione sarebbe illegittima anche se la ritenessimo diretta a migliorare la situazione in cui operano i gruppi e le commissioni parlamentari. Le cifre e i dati che ci ha fornito il governo di Parigi sono al riguardo abbastanza eloquenti; e in ogni caso la difesa dell'Assemblea non ha provato che la costruzione di una sala atta ad ospitare 600 persone costituisce, per ricorrere alle vostre parole, una « infrastruttura indispensabile » all'espletamento dei compiti di cui i trattati investono quegli organi (sentenze 10 febbraio 1983, punto 54, e 10 aprile 1984, punto 29).

Dall'esame dell'atto controverso risulta in definitiva che il Parlamento non ha rispettato i limiti posti dalle decisioni provvisorie dei governi, così come le interpreta la vostra giurisprudenza, al suo potere di convocare sessioni plenarie in luoghi diversi da Strasburgo. Quell'atto dev'essere dunque annullato perché affetto d'incompetenza.

11. Le conclusioni or ora raggiunte mi dispensano dal valutare in modo autonomo il motivo dedotto dal governo ricorrente in sede di replica e fondato sulla violazione del principio di proporzionalità. Alla luce delle precisazioni che l'agente di Parigi ci ha dato in udienza e soprattutto della sua dichiarazione secondo cui la Francia non vi chiede di apprezzare le conseguenze finanziarie dell'atto impugnato, quel motivo sembra co-

munque configurarsi non come un mezzo nuovo, e pertanto irricevibile, ma come un argomento integrativo del mezzo che fa leva sull'incompetenza. La Francia, in sostanza, intende solo sostenere che tra i bisogni degli organi parlamentari operanti a Bruxelles e le dimensioni dell'edificio previsto dalla risoluzione non v'è la necessaria congruenza; come ormai ci è noto, il suo rilievo coglie nel segno.

12. Per tutte le considerazioni sin qui svolte, propongo che la Corte, decidendo sui ricorsi promossi dalla Repubblica francese nei confronti del Parlamento europeo con atti depositati in cancelleria il 20 novembre 1985 ed il 20 febbraio 1986, così provveda:

— La risoluzione del Parlamento europeo sulle sale di riunione a Bruxelles, adottata il 24 ottobre 1985, è annullata.

— Il ricorso 51/86 è irricevibile.

— Il Parlamento europeo è condannato alle spese del ricorso 358/85.

— La Repubblica francese è condannata alle spese del ricorso 51/86.