ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE
25 novembre 1999 *

Nella causa T-222/99 R,

Jean-Claude Martinez, deputato al Parlamento europeo, residente a Montpellier (Francia),

Charles de Gaulle, deputato al Parlamento europeo, residente a Parigi,

con l'avv. François Wagner, del foro di Nizza, 2, rue de la Poissonnerie, Nizza (Francia),

richiedenti,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Gregorio Garzón Clariana, giureconsulto, Johann Schoo, direttore del servizio giuridico, e Hans Krück, capodivisione presso lo stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il Segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

resistente,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione del Parlamento europeo 14 settembre 1999, relativa all'interpretazione dell'art. 29, n. 1, del regolamento del Parlamento europeo (GU 1999, L 202, pag. 1),

IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

ha emesso la seguente

Ordinanza

Contesto normativo

1 L'art. 29 del regolamento del Parlamento europeo (GU 1999, L 202, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»), recante il titolo «Costituzione di gruppi politici», così dispone:

«1. I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche.

2. Un gruppo politico deve essere composto da deputati provenienti da più di uno Stato membro. Per costituire un gruppo politico occorre un numero minimo di

ventitré se i deputati provengono da due Stati membri, di diciotto se provengono da tre Stati membri e di quattordici se provengono da quattro o più Stati membri.

3. Un deputato può appartenere a un solo gruppo politico.

4. La costituzione di un gruppo politico deve essere dichiarata al presidente. Tale dichiarazione deve indicare la denominazione del gruppo, il nome dei suoi membri e la composizione dell'Ufficio di presidenza.

5. La dichiarazione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee».

2 Nell'ambito delle prerogative parlamentari, il regolamento (art. 23) conferisce al Presidente del Parlamento e ai presidenti dei gruppi politici il diritto di partecipare, con diritto di voto, alla Conferenza dei presidenti. Sono inoltre riservate ai gruppi politici la facoltà di presentare una proposta di risoluzione a conclusione della discussione sull'elezione della Commissione (art. 33), la partecipazione alla delegazione del Parlamento al Comitato di conciliazione (art. 82) e la dichiarazione di voto di durata non superiore a due minuti (art. 137).

3 Il regolamento prevede inoltre che numerose iniziative possano essere prese solo da «un gruppo politico o almeno trentadue deputati», in particolare per quanto riguarda:

— la presentazione delle candidature per i posti di presidente, vicepresidenti e questori (art. 13);

— le interrogazioni orali al Consiglio e alla Commissione (art. 42);

— le presentazioni di proposte di raccomandazioni destinate al Consiglio relativamente a materie di cui ai titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea (art. 49);

— le discussioni su problemi di attualità, urgenti e di notevole rilevanza (art. 50);

— le domande di nuova consultazione del Parlamento (art. 71);

— le proposte di reiezione della posizione comune del Consiglio (art. 79);

— la presentazione di emendamenti alla posizione comune del Consiglio (art. 80);

— la proposta di invitare la Commissione o il Consiglio a partecipare a una discussione prima dell'inizio dei negoziati con uno Stato candidato all'adesione (art. 96);

— la proposta di chiedere al Consiglio di non autorizzare l'apertura dei negoziati sulla conclusione, sul rinnovo o sulla modifica di un accordo internazionale fintantoché il Parlamento non si sia pronunciato sulla proposta di mandato a negoziare, in base a una relazione della commissione competente (art. 97);

— la presentazione di emendamenti alle raccomandazioni formulate dalla commissione competente nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (art. 104);

— le proposte di modifica del progetto di ordine del giorno del Parlamento (art. 111);

— le proposte di discussioni urgenti (art. 112);

— le domande di votazione per parti separate (art. 131);

— le domande di votazione per appello nominale (art. 134);

— la presentazione di emendamenti per l'esame in aula (art. 139);

— le domande di rinvio in commissione (art. 144);

— le domande di chiusura della discussione (art. 145);

— le domande di aggiornamento della discussione (art. 146);

— le domande di sospensione o chiusura della seduta (art. 147);

— la contestazione dell'interpretazione del regolamento da parte della commissione competente (art. 180).

4 L'art. 30 del regolamento, relativo ai deputati non iscritti, recita quanto segue:

«1. I deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico dispongono di una segreteria, secondo modalità fissate dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale.

2. L'Ufficio di presidenza disciplina inoltre la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati».

Fatti all'origine della controversia e procedimento

5 Con lettera 19 luglio 1999, il presidente del Parlamento veniva informato della costituzione del «Gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI) — Gruppo

misto» (in prosieguo: il «gruppo TDI»), la cui finalità dichiarata era di «garantire a ogni deputato l'esercizio pieno del proprio mandato parlamentare».

6 Risulta dalle «modalità di costituzione» del gruppo TDI che:

«I diversi membri firmatari affermano, gli uni rispetto agli altri, la loro totale indipendenza politica. Di conseguenza:

— essi hanno libertà di voto, sia in commissione sia in aula,

— ciascun membro si astiene dal parlare a nome dell'insieme dei deputati del [gruppo TDI],

— le riunioni del [gruppo TDI] hanno unicamente lo scopo di attribuire i tempi di parola nonché di regolare ogni questione amministrativa e finanziaria concernente il [gruppo TDI],

— l'Ufficio del [gruppo TDI] è composto dai rappresentanti dei vari membri».

7 Nel corso della seduta plenaria del 20 luglio 1999, il presidente del Parlamento annunciava la costituzione del gruppo TDI. I presidenti degli altri gruppi politici

rappresentati nel Parlamento, ritenendo che non fossero soddisfatti i requisiti prescritti dàl regolamento in materia di costituzione dei gruppi politici, chiedevano che fosse sottoposta una domanda d'interpretazione alla commissione per gli affari costituzionali. Ai sensi del punto XV.8 dell'allegato VI del regolamento, concernente le attribuzioni delle commissioni parlamentari permanenti, questa commissione è competente, per quanto attiene al regolamento, per le questioni relative all'interpretazione di quest'ultimo a norma degli artt. 142 e 180.

8 La commissione per gli affari costituzionali riteneva la dichiarazione di costituzione del gruppo TDI, in quanto «esclude qualsiasi affinità politica», non conforme all'art. 29, n. 1, del regolamento, e proponeva la seguente interpretazione:

«Non è ammessa, ai sensi di questo articolo, la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti».

9 Il Parlamento veniva informato dell'interpretazione fornita dalla commissione per gli affari costituzionali, ai sensi dell'art. 180, n. 3, del regolamento, in data 13 settembre 1999.

10 Una contestazione di tale proposta d'interpretazione veniva presentata dal gruppo TDI, in conformità dell'art. 180, n. 4, del regolamento.

11 Il 14 settembre 1999 il Parlamento adottava l'interpretazione dell'art. 29 del regolamento proposta dalla commissione per gli affari costituzionali (in prosieguo: «l'atto impugnato» oppure «l'atto del 14 settembre 1999»).

12 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 5 ottobre 1999, i ricorrenti hanno proposto, ai sensi dell'art. 230 CE, un ricorso diretto all'annullamento dell'atto del 14 settembre 1999.

13 Con separata istanza, depositata nella cancelleria del Tribunale in pari data, essi hanno altresì proposto, ai sensi dell'art. 242 CE, la presente domanda di provvedimenti urgenti, con la quale essi richiedono la sospensione dell'esecuzione dell'atto del 14 settembre 1999.

14 Il Parlamento ha presentato le proprie osservazioni su tale domanda il 14 ottobre 1999.

15 Le spiegazioni delle parti sono state udite il 18 ottobre 1999. Nel corso dell'audizione, il rappresentante del Parlamento ha prodotto due proposte di modifica del regolamento presentate da alcuni deputati, ai sensi dell'art. 181 del regolamento, dirette a sancire la possibilità, per i deputati non aderenti ad un gruppo politico, di entrare d'ufficio in un gruppo unico denominato «gruppo misto».

16 Al termine dell'audizione, è stato richiesto, da un lato, al rappresentante del Parlamento di informare il giudice del procedimento sommario, entro il termine di un mese decorrente dal 18 ottobre 1999, dello stato di avanzamento della procedura di esame delle proposte di modifica del regolamento e, dall'altro, al patrocinante dei richiedenti di spiegare quali conseguenze questi ultimi trarrebbero da un'eventuale adozione di queste proposte.

17 Il 21 ottobre 1999 il patrocinante dei richiedenti ha comunicato che questi ultimi avrebbero rinunciato agli atti del procedimento sommario nel caso in cui le proposte di modifica del regolamento fossero adottate.

18 Il 12 novembre 1999 il Parlamento ha segnalato che la commissione per gli affari costituzionali intendeva indire un primo scambio di vedute sulla scorta di un resoconto del relatore, nell'ambito della sua riunione del 22 e 23 novembre 1999, e che esso non aveva nozione né della data di adozione della relazione in seno alla detta commissione né dell'orientamento dello stesso relatore.

19 Il 17 novembre 1999 il Parlamento è stato invitato a produrre dinanzi al giudice del procedimento sommario, entro il 24 novembre 1999, un resoconto di questa riunione.

20 Il 24 novembre 1999 il Parlamento ha comunicato che, nel corso di questa riunione, i membri della commissione per gli affari costituzionali avevano intrattenuto un primo scambio di vedute in merito alle proposte di modifica del regolamento, nonché in merito alla posizione dei deputati non iscritti. Esso ha precisato che la discussione avviata sarebbe proseguita nel corso di una futura riunione, in quanto non tutti gli oratori avevano avuto la possibilità di pronunciarsi nel corso di questa riunione.

In diritto

21 Ai sensi del combinato disposto degli artt. 242 CE e 243 CE e dell'art. 4 della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 319, pag. 1), come modificato dalla decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE (GU L 144, pag. 21), il Tribunale può, se ritiene che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato o disporre i provvedimenti provvisori necessari.

22 L'art. 104, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale prevede che le domande relative a provvedimenti provvisori debbono precisare i motivi di urgenza e gli argomenti di fatto e di diritto che giustifichino prima facie (fumus boni juris) l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto. Tali requisiti sono cumulativi, con la conseguenza che una domanda di sospensione dell'esecuzione va respinta quando uno di essi faccia difetto (ordinanza del presidente del Tribunale 30 giugno 1999, causa T-70/99 R, Alpharma/Consiglio, Racc. pag. II-2027, punto 42). Il giudice del procedimento sommario procede parimenti, se del caso, alla ponderazione degli interessi coinvolti (ordinanza del presidente della Corte 29 giugno 1999, causa C-107/99 R, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4011, punto 59).

Argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

23 Il Parlamento fa valere che il ricorso principale non è ricevibile e che, pertanto, la domanda di sospensione dell'esecuzione ad esso collegata va dichiarata irricevibile.

24 Anzitutto, l'atto impugnato sarebbe riferibile alla sfera di attività interna del Parlamento. Orbene, un tale atto non potrebbe essere contestato in base all'art. 230, primo comma, CE, il quale dispone che la Corte controlla la legittimità degli atti del Parlamento «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi», vale a dire soltanto degli atti adottati in forza dei suoi poteri di decisione inerenti alla sfera del Trattato. Per contro, gli atti adottati nei settori rientranti nell'autonomia interna del Parlamento sarebbero inoppugnabili (sentenza della Corte 10 febbraio 1983, causa 230/81, Lussemburgo/Parlamento, Racc. pag. 255).

25 Al riguardo, non sarebbe pertinente il richiamo operato dai richiedenti alla sentenza della Corte 15 settembre 1981, causa 208/80, Lord Bruce of Donington (Racc. pag. 2205), segnatamente in quanto la Corte avrebbe affermato in tale sentenza l'indipendenza del Parlamento nell'adottare le disposizioni relative al funzionamento interno, indipendenza che gli verrebbe riconosciuta dall'art. 199, primo comma, CE, giusta il quale «il Parlamento europeo stabilisce il proprio regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono». Tale sentenza avrebbe inoltre riguardato talune prerogative individuali dei deputati con riferimento alle competenze degli Stati membri in materia fiscale.

26 Quanto alle cause che hanno dato origine alle sentenze della Corte 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 855), e 15 giugno 1994, causa C-137/92 P, Commissione/BASF e a. (Racc. pag. I-2555), dalle quali traggono argomento i richiedenti nell'ambito del loro ricorso principale per affermare che la violazione di una disposizione del regolamento interno, in sede di adozione di un atto sostanziale, può inficiare la legittimità di tale atto, qualora la regola violata costituisca una formalità sostanziale ai sensi dell'art. 230 CE, esse avrebbero riguardato i regolamenti interni del Consiglio e della Commissione e avrebbero avuto rispettivamente ad oggetto il processo comunitario di normazione e la politica della concorrenza.

27 Inoltre, l'atto impugnato consisterebbe solo in un'interpretazione generale, basata sull'art. 180 del regolamento, di un provvedimento di carattere generale. Del resto, nel caso di specie, tale interpretazione avrebbe solo valore dichiarativo.

28 Orbene, la ricevibilità di un ricorso proposto da una persona fisica o giuridica avverso un atto avente portata generale sarebbe subordinata alla condizione che l'atto in questione costituisca realmente una decisione che riguardi il ricorrente direttamente e individualmente (ordinanza del Tribunale 8 dicembre 1998, causa T-39/98, Sadam Zuccherifici e a./Consiglio, Racc. pag. II-4207, punto 17).

29 Al riguardo, i richiedenti asseriscono di non potere adeguatamente esercitare il proprio mandato e di essere direttamente interessati dall'atto impugnato in

quanto quest'ultimo li ridurrebbe alla condizione di deputati di «seconda classe». Sennonché, questa asserzione disconoscerebbe le norme sul funzionamento sancite dal regolamento, fondate su una distinzione tra i deputati individualmente considerati e i gruppi politici. Nella fattispecie, sarebbero in questione solo i vantaggi riconosciuti ai gruppi politici, non anche le prerogative individuali dei deputati (in particolare, il diritto di voto e le indennità parlamentari).

30 D'altra parte, la posizione dei deputati non iscritti sarebbe stata determinata alla luce delle necessità del funzionamento interno del Parlamento. La presente situazione non sarebbe quindi paragonabile a quella oggetto della sentenza della Corte 23 marzo 1993, causa C-314/91, Weber/Parlamento (Racc. pag. I-1093, punto 8 e seguenti).

31 Del pari, l'assunto secondo il quale l'atto del 14 settembre 1999 riguarderebbe direttamente i richiedenti, in quanto avrebbe carattere esecutivo, sarebbe infondato. I richiedenti non terrebbero nemmeno conto della facoltà riconosciuta ai parlamentari di proporre modifiche del regolamento a norma dell'art. 181, n. 1.

32 Il Parlamento sottolinea infine, come la domanda di provvedimenti urgenti sia stata proposta da due deputati per loro proprio conto e non per conto del gruppo TDI. Poiché l'atto del 14 settembre 1999 non inciderebbe sulle loro prerogative parlamentari, questi non ne verrebbero direttamente e individualmente interessati.

33 I richiedenti fanno valere, in sostanza, che l'atto impugnato produce effetti giuridici nei confronti dei terzi limitando le prerogative di alcuni parlamentari e riducendo notevolmente la democrazia nell'Unione europea.

34 Essi non potrebbero esercitare adeguatamente il loro mandato e verrebbero direttamente interessati dall'atto del 14 settembre 1999 in quanto quest'ultimo li

ridurrebbe alla condizione di deputati di «seconda classe». I richiedenti si richiamano alle sentenze della Corte 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/ Parlamento (Racc. pag. 1339), e 28 novembre 1991, cause riunite C-213/88 e C-39/89, Lussemburgo/Parlamento (Racc. pag. I-5643).

Sul fumus boni iuris

35 I richiedenti sostengono, in primo luogo, che l'atto impugnato costituisce una discriminazione operata a detrimento dei deputati non appartenenti ad un gruppo politico.

36 L'appartenenza ad un gruppo politico comporterebbe infatti vantaggi relativi alla portata delle prerogative parlamentari ed amministrative.

37 Per quanto riguarda le prerogative parlamentari, essi sottolineano, da un lato, come il regolamento riservi a favore dei gruppo politici la partecipazione alla conferenza dei presidenti con diritto di voto (art. 23 del regolamento) e, dall'altro, rinviano a talune delle iniziative, in precedenza menzionate (punto 3), che possono essere prese solo da un gruppo politico o da almeno 32 deputati.

38 Inoltre, i posti di membri delle commissioni e delle delegazioni verrebbero assegnati dopo che è stata data soddisfazione alle domande dei gruppi politici, talché i membri non iscritti dovrebbero accontentarsi dei posti rimasti vacanti. Questa esclusione dei deputati non iscritti sarebbe ancora più evidente all'interno di un complesso di organismi e, in particolare, delle delegazioni ad hoc istituite dalla conferenza dei presidenti.

39 Con riguardo alle prerogative amministrative, i richiedenti sottolineano come, a differenza dei gruppi politici, i deputati non iscritti non possano tenere riunioni

regolari con l'ausilio di interpreti al di fuori dei luoghi di lavoro del Parlamento e come il bilancio medio ad essi destinato per le spese amministrative sia tre volte inferiore a quello dei deputati appartenenti ad un gruppo politico. Oltretutto, il personale di segreteria dei deputati non iscritti dipenderebbe direttamente dall'amministrazione del Parlamento e non disporrebbe, in tal senso, di alcuna autonomia equiparabile a quella del personale dei gruppi politici.

40 L'atto impugnato altro non sarebbe, quindi, se non un'ulteriore ratifica delle discriminazioni riscontrabili a danno dei deputati non iscritti e affievolirebbe la posizione di questi ultimi.

41 In secondo luogo, i richiedenti fanno valere che l'atto impugnato misconosce l'ordinamento giuridico comunitario e lo stato del diritto sostanziale. In particolare, il regolamento non potrebbe ricevere un'interpretazione così restrittiva, laddove gruppi misti sono stati invece implicitamente ammessi dal Parlamento.

42 La valutazione in via esclusiva, ad opera del Parlamento, delle «affinità politiche» all'interno del gruppo TDI ostacolerebbe la parità di diritti dei deputati e snaturerebbe il regolamento, trasformando di conseguenza l'organizzazione in gruppi politici in uno strumento di discriminazione.

43 In tal senso, da un lato, verrebbe leso il principio della certezza del diritto e, in particolare, il principio della tutela del legittimo affidamento, la cui osservanza incomberebbe alle autorità comunitarie ogniqualvolta il comportamento delle istituzioni abbia potuto far sorgere fondate speranze in capo al ricorrente. Nella fattispecie, l'atto impugnato sarebbe contrario alla consuetudine di ammettere i gruppi misti. Infatti, nel 1979 sarebbe stato ammesso il Gruppo di coordinamento tecnico dei gruppi e dei parlamentari indipendenti, nel 1987 il Gruppo tecnico di difesa dei gruppi e dei deputati indipendenti e, attualmente, il Gruppo per l'Europa delle democrazie e delle differenze.

44 D'altro lato, l'atto del 14 settembre 1999 violerebbe diritti fondamentali quali la libertà di associazione, garantita dall'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e il principio della parità di trattamento. Sotto quest'ultimo aspetto, i richiedenti argomentano che il Parlamento si erge a giudice delle «affinità politiche» dei deputati e che la decisione politica da esso adottata deve considerarsi arbitraria.

45 Il Parlamento ritiene che i motivi dedotti dai richiedenti siano manifestamente infondati.

46 Esso ricorda preliminarmente come il gruppo TDI non soddisfi un requisito essenziale per poter costituire un gruppo politico, prescritto parimenti nei regolamenti interni della maggior parte dei parlamenti degli Stati membri, ossia l'esistenza di un'affinità politica tra i suoi membri, destinata a consentire l'attuazione delle idee politiche comuni mediante le tradizionali procedure parlamentari. Orbene, il gruppo TDI ha precisato chiaramente di non intendere avvalersi delle prerogative conferite ai gruppi e di perseguire come unico scopo quello di permettere ai suoi membri di giovarsi dei vantaggi amministrativi e finanziari riconosciuti agli aderenti a tali gruppi. Ammettere la costituzione del gruppo TDI equivarrebbe a privare di qualsiasi effetto utile l'art. 29, n. 1, del regolamento ed a sottrarre ai gruppi politici la loro finalità essenziale e caratteristica, consistente nella difesa comune delle idee politiche condivise dai loro membri.

47 Il Parlamento precisa quindi che taluni vantaggi sono conferiti ai gruppi politici per via del ruolo che essi sono chiamati a svolgere nella vita parlamentare, ruolo che i deputati non iscritti non possono assumere.

48 Secondo il Parlamento, la circostanza che le somme messe a disposizione dei deputati non iscritti siano meno riguardevoli di quelle previste per i gruppi politici è spiegabile con il fatto che i primi dispongono di un'unica e medesima segreteria, mentre ciascun gruppo politico possiede la propria. L'assenza di struttura politica

comune impedirebbe del pari la possibilità di affidare ai non iscritti il compito di autorità che ha il potere di nomina, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto del personale delle Comunità europee, o di autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione, ai sensi dell'art. 6 del regime applicabile agli altri agenti.

49 Il Parlamento nega inoltre di aver misconosciuto il principio della certezza del diritto. Esso argomenta che l'interpretazione dei criteri di cui all'art. 29 del regolamento rientra in una valutazione politica degli organi competenti, talché il giudice comunitario non potrebbe sostituire la propria valutazione a quella di questi organi se non in presenza di un errore manifesto, ipotesi che non ricorrerebbe nel caso di specie.

50 Quanto ai presunti gruppi misti, che sarebbero esistiti nel corso delle precedenti legislature, esso ricorda come, ai sensi del combinato disposto degli artt. 199 CE e 180 del regolamento, ciascun Parlamento sia padrone e sovrano del proprio regolamento interno, salvo restando l'eventuale controllo ad opera del giudice comunitario, e come esso non abbia mai avuto di fronte una situazione di così palese mancanza di affinità politiche. Ad esempio, prosegue il Parlamento, il gruppo tecnico del 1979 si componeva di membri che, all'epoca, erano piuttosto contrari all'integrazione europea. Il gruppo tecnico costituito nel 1987, per un periodo di due mesi, non avrebbe neanch'esso presentato una disparità tra i propri membri paragonabile a quella esistente tra i membri del gruppo TDI. Quanto all'attuale Gruppo per l'Europa delle democrazie e delle differenze, non sarebbero ancora state individuate divergenze politiche tali da giustificare la negazione di qualsiasi affinità politica dei suoi membri.

51 Il Parlamento contesta, infine, di aver violato i diritti fondamentali. In particolare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della quale i richiedenti richiamano l'art. 11, non sarebbe applicabile nel caso di specie poiché essa sarebbe intesa a salvaguardare solo i diritti del singolo nei confronti dei poteri pubblici.

Sull'urgenza

52 I richiedenti ritengono che il requisito dell'urgenza sia soddisfatto in quanto, data la limitazione temporale del loro mandato, è necessario consentire loro immediatamente di partecipare ai lavori del Parlamento con gli stessi diritti e gli stessi vantaggi degli altri parlamentari membri dei gruppi politici.

53 Secondo il Parlamento, tale argomento non soddisfa in alcun modo i criteri enunciati dalla giurisprudenza (v., segnatamente, ordinanza del presidente del Tribunale 6 dicembre 1996, causa T-155/96 R, Comune di Magonza/Commissione, Racc. pag. II-1655, punto 19). I richiedenti ometterebbero infatti di precisare per quale motivo l'esecuzione dell'atto impugnato potrebbe comportare danni gravi ed irreversibili.

54 Inoltre, le facilitazioni connesse ad una accresciuta partecipazione ai lavori parlamentari, accordate ai gruppi politici, potrebbero essere utilmente esercitate solo se i membri di questi gruppi possedessero convinzioni politiche comuni. Tale non sarebbe però il caso del gruppo TDI, il quale rivendicherebbe diritti di partecipazione politica il cui uso sarebbe per l'appunto vietato dalle sue stesse regole. L'unico suo obiettivo comune sarebbe perciò stato quello di potersi giovare del tempo di parola attribuito ai gruppi politici, mentre questi ultimi non godrebbero di alcun privilegio in questo campo, come si evincerebbe dall'art. 120 del regolamento. Talché il gruppo TDI non potrebbe utilmente avvalersi delle prerogative parlamentari riservate ai gruppi politici.

55 Non essendovi prerogative che potrebbero essere esercitate, la negazione di queste prerogative, inesistenti, non potrebbe cagionare danni gravi e irreversibili, tali da giustificare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato.

56 Inoltre, la necessità della sospensione richiesta, con riferimento ai vantaggi amministrativi e finanziari, non sarebbe dimostrata. Tali vantaggi altro non sarebbero, infatti, che possibilità «accessorie», di cui solo i gruppi politici veri e propri potrebbero avvalersi.

57 Oltretutto, secondo una giurisprudenza costante, un danno di natura pecuniaria non potrebbe, salvo circostanze eccezionali, considerarsi irreparabile, e nemmeno difficilmente riparabile, quando possa costituire oggetto di una successiva compensazione finanziaria.

58 Non avendo i richiedenti fornito alcuna indicazione né sull'imminenza di un danno di natura pecuniaria né sull'esistenza di circostanze eccezionali, la loro domanda di sospensione non sarebbe giustificata e il Tribunale non dovrebbe quindi accoglierla.

Valutazione del giudice del procedimento sommario

Sulla ricevibilità

59 A norma dell'art. 104, n. 1, secondo comma, del regolamento di procedura, una domanda di provvedimenti provvisori è ricevibile solo se venga proposta da chi è parte in una causa per la quale il Tribunale è stato adito. Tale regola non risponde a una mera formalità, ma implica che il ricorso nel merito, al quale la domanda di sospensione è collegata, possa essere effettivamente presa in esame dal Tribunale.

60 Secondo una giurisprudenza costante, l'esame della ricevibilità del ricorso principale non deve, in via di principio, essere effettuato nell'ambito del

procedimento sommario, per evitare di pregiudicare il merito della causa. Può nondimeno rivelarsi necessario, allorché, come nella fattispecie, venga eccepita l'irricevibilità manifesta del ricorso principale sul quale si innesta l'istanza di provvedimenti urgenti, accertare l'esistenza di determinati elementi che consentano di concludere, a prima vista, per la ricevibilità di un tale ricorso (v., segnatamente, ordinanze del presidente della Corte 16 ottobre 1986, causa 221/86 R, Gruppo delle destre europee/Parlamento, Racc. pag. 2969, punto 19, e 27 gennaio 1988, causa 376/87 R, Distrivet/Consiglio, Racc. pag. 209, punto 21; ordinanze del presidente del Tribunale 15 marzo 1995, causa T-6/95 R, Cantine dei colli Berici/Commissione, Racc. pag. II-647, punto 26, e Alpharma/Consiglio, citata, punto 114).

61 L'art. 230, primo comma, CE, prevede che la Corte eserciti un controllo, in particolare, sulla legittimità degli atti del Parlamento destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. Questa disposizione mira a consentire di assoggettare al sindacato del giudice comunitario gli atti che il Parlamento adotta nell'ambito del Trattato CE che potrebbero invadere le competenze degli Stati membri o delle altre istituzioni, ovvero oltrepassare i limiti posti alle competenze del loro autore (sentenza Les Verts/Parlamento, citata, punto 25). Per contro, non possono costituire oggetto di ricorso per annullamento gli atti che incidono solo sull'organizzazione interna dei lavori del Parlamento (ordinanze della Corte 4 giugno 1986, causa 78/85, Gruppo delle destre europee/Parlamento, Racc. pag. 1753, punto 11, 22 maggio 1990, causa C-68/90, Blot e Front National/Parlamento, Racc. pag. I-2101, punto 11, e sentenza Weber/Parlamento, citata, punto 9). Rientrano in questa categoria gli atti del Parlamento che non producono effetti giuridici, oppure li producono soltanto all'interno del Parlamento per quanto attiene all'organizzazione dei suoi lavori e sono assoggettati a procedimenti di verifica stabiliti dal suo regolamento (sentenza Weber/Parlamento, citata, punto 10).

62 Nel caso di specie, il ricorso principale è inteso a porre in questione la legittimità dell'atto del 14 settembre 1999, il quale ha adottato l'interpretazione dell'art. 29 del regolamento proposta dalla commissione per gli affari costituzionali in esito ad un procedimento avviato in seguito alla dichiarazione di costituzione del gruppo TDI resa dinanzi al presidente del Parlamento.

63 Va preliminarmente osservato che l'atto impugnato è stato adottato dalla maggioranza dei membri del Parlamento e deve quindi essere considerato come

un atto del Parlamento stesso (v., per analogia, sentenza Les Verts/Parlamento, citata, punto 20).

64 Occorre poi accertare se esso sia idoneo a produrre effetti giuridici che oltrepassino l'ambito dell'organizzazione interna dei lavori dell'istituzione.

65 Sotto tale profilo, l'interpretazione dell'art. 29 del regolamento approvata con l'atto impugnato implica l'impossibilità per alcuni deputati di costituire un gruppo politico ai sensi di questa disposizione, con la conseguenza che i deputati interessati, tra cui i richiedenti, non godono delle stesse prerogative parlamentari ed amministrative riconosciute ai deputati appartenenti ad un gruppo politico e non possono quindi esercitare la loro funzione parlamentare in condizioni analoghe a quelle nelle quali questi ultimi esercitano la loro. L'atto impugnato produce quindi effetti giuridici, in particolare nei confronti dei richiedenti.

66 Va inoltre ricordato che la Corte ha statuito che un regolamento interno di un'istituzione comunitaria è diretto ad organizzare il funzionamento interno nell'interesse della buona amministrazione e che le norme che esso dispone, in particolare per l'organizzazione delle deliberazioni e l'emanazione di provvedimenti, hanno pertanto essenzialmente il compito di garantire il buono svolgimento delle discussioni, nel pieno rispetto delle prerogative di ciascun membro dell'istituzione (sentenza della Corte 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio (Racc. pag. I-2069, punto 49).

67 Orbene, anche alla luce di questa giurisprudenza e pur riconoscendo che l'art. 29 del regolamento mira essenzialmente a organizzare i lavori dei membri del Parlamento, non potrebbe escludersi che l'atto del 14 settembre 1999 possa

essere considerato come una misura che produce effetti giuridici che vanno oltre l'ambito della mera organizzazione interna dei lavori del Parlamento, dal momento che esso priva taluni membri di quest'istituzione della possibilità di esercitare il loro mandato parlamentare alle stesse condizioni dei deputati appartenenti ad un gruppo politico, precludendo loro quindi la possibilità di partecipare all'iter di adozione degli atti comunitari con altrettanta pienezza di questi ultimi.

68 In ordine al punto se l'atto impugnato riguardi individualmente e direttamente i richiedenti, conformemente ai requisiti enunciati dall'art. 230, quarto comma, CE, è sufficiente rilevare, da un lato, che l'interpretazione contenuta nell'atto del 14 settembre 1999 è stata richiesta in seguito ad una contestazione presentata dai presidenti dei gruppi politici rappresentati nel Parlamento dopo la dichiarazione di costituzione del gruppo TDI, al quale i richiedenti appartenevano. Dall'altro, quest'interpretazione impedisce direttamente ai richiedenti di far parte del gruppo TDI, avendo quest'ultimo cessato di esistere come gruppo politico ai sensi dell'art. 29 del regolamento fin dall'adozione del detto atto.

69 Ne consegue che sussistono gravi elementi che consentono di ritenere che la ricevibilità del ricorso principale non sia da escludere. Sul punto, occorre tener conto della giurisprudenza della Corte secondo la quale la Comunità europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale costituita dal Trattato, e secondo la quale quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni (sentenze Les Verts/Parlamento, citata, punto 23, e Weber/Parlamento, citata, punto 8; sentenza della Corte 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punto 16, e ordinanza della Corte 13 luglio 1990, causa C-2/88, Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, punto 16).

70 Ne consegue che la presente domanda di provvedimenti provvisori deve essere dichiarata ricevibile.

Sul fumus boni iuris

71 In via preliminare, deve sottolinearsi che, in risposta ad un quesito rivolto loro dal giudice del procedimento sommario nel corso dell'udienza, i richiedenti hanno confermato di non sollevare l'eccezione di illegittimità dell'art. 29 del regolamento. La loro argomentazione consiste in sostanza nel sostenere che l'interpretazione dell'art. 29 del regolamento, approvata dal Parlamento il 14 settembre 1999, è contraria alla costante interpretazione di questa disposizione, dalla quale risulterebbe che la costituzione di gruppi misti non è mai stata impedita. Pertanto, rendendo impossibile la costituzione del gruppo TDI, l'interpretazione dell'art. 29 del regolamento accolta dal Parlamento il 14 settembre 1999 violerebbe, in particolare, il generale principio della parità di trattamento.

72 In proposito, l'art. 29, n. 1, del regolamento, stabilendo che i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche, non esclude di per sé la facoltà del Parlamento di effettuare valutazioni differenti, alla luce di tutti i fatti pertinenti, nei confronti delle varie dichiarazioni di costituzione di gruppo politico presentate al presidente di questa istituzione. Una disparità di trattamento di questa natura potrebbe considerarsi costitutiva di una discriminazione vietata solo se essa risultasse arbitraria.

73 Nella fattispecie, come ha rilevato il Parlamento, nelle modalità di costituzione del gruppo TDI si legge che «i diversi membri firmatari affermano, gli uni rispetto agli altri, la loro totale indipendenza politica», affermazione suscettibile di giustificare obiettivamente la disparità di trattamento che è stata riservata al gruppo TDI.

74 È d'uopo tuttavia costatare come il Parlamento, nella sua composizione risultante dalle ultime elezioni, non si sia opposto alla costituzione del Gruppo per l'Europa delle democrazie e delle differenze, presentato dai ricorrenti come un gruppo misto. Il Parlamento precisa al riguardo di non aver potuto finora individuare divergenze politiche tra i membri del detto gruppo tali da giustificare che vengano loro negate le affinità politiche e si limita a sottolineare che «dalla bozza del suo statuto risulta piuttosto l'esistenza di una certa affinità politica tra i suoi aderenti», senza tuttavia produrre alcuna prova documentale a sostegno di questa affermazione né impegnarsi a fornire una tale prova.

75 Non può quindi escludersi che il Parlamento abbia commesso una discriminazione arbitraria nei confronti dei richiedenti, impedendo loro di costituire il gruppo TDI, nell'ambito del quale intendevano raggrupparsi insieme ad altri deputati. Occorre aggiungere, al riguardo, che risulta dalle dichiarazioni dei richiedenti, senza che l'istituzione convenuta abbia addotto prova del contrario, che gruppi politici di carattere tecnico sono stati ammessi fin dal 1979.

76 Peraltro si deve rilevare come, sebbene l'importanza dei partiti politici sia espressamente riconosciuta dall'art. 191 CE, ai cui termini «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione» e «contribuiscono a formare una coscienza europea e a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione», questa disposizione non imponga tuttavia al Parlamento di interpretare l'art. 29 del regolamento nel senso che sia preclusa ai deputati aventi sensibilità politiche divergenti la possibilità di raggrupparsi per avvalersi delle prerogative riconosciute ai gruppi politici.

77 Ne consegue che il motivo dei richiedenti relativo alla violazione del principio della parità di trattamento non può, ad una prima analisi, considerarsi privo di ogni fondamento e giustifica l'esame, da parte del giudice del procedimento sommario, degli altri presupposti per la concessione della sospensione dell'esecuzione.

Sull'urgenza e sulla ponderazione degli interessi coinvolti

78 La domanda di provvedimenti provvisori presentata dai ricorrenti ha lo scopo di consentire loro di esercitare il loro mandato avvalendosi delle prerogative e dei vantaggi connessi all'appartenenza ad un gruppo politico, fintantoché il Tribunale non si sia pronunciato sul ricorso diretto all'annullamento dell'atto del 14 settembre 1999, che ha impedito il riconoscimento del gruppo TDI come gruppo politico.

79 È assodato che la finalità del procedimento sommario è quella di garantire la piena efficacia della sentenza nel merito. Per conseguire tale obiettivo, è necessario che i provvedimenti richiesti siano urgenti nel senso che occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi dei ricorrenti, che essi siano emanati e producano i loro effetti già prima della decisione nella causa principale [ordinanza del presidente della Corte 25 marzo 1999, causa C-65/99 P(R), Willeme/Commissione, Racc. pag. I-1857, punto 62; ordinanza del presidente del Tribunale 15 luglio 1999, causa T-167/99 R, Giulietti/Commissione, Racc. PI pag. II-751, punto 29].

80 È giocoforza constatare che l'assenza di sospensione dell'atto del 14 settembre 1999 si presta a cagionare un danno grave ai richiedenti, poiché essi sono posti nell'impossibilità di avvalersi delle prerogative e dei vantaggi conferiti ai gruppi politici e, di conseguenza, non sono messi in grado di esprimersi, quali rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, alle stesse condizioni dei membri appartenenti ad un gruppo politico. Tale danno sarebbe ancor più grave in quanto il periodo necessario per istruire e dirimere la controversia principale, durante il quale non può escludersi che i richiedenti si trovino ad essere discriminati, potrebbe equivalere ad una parte non trascurabile della durata circoscritta del loro mandato.

81 Tale danno è parimenti irreparabile, in quanto l'eventuale annullamento dell'atto del 14 settembre 1999 in esito al procedimento principale non potrebbe più sanare tale situazione.

82 Inoltre, la sospensione dell'esecuzione dell'atto del 14 settembre 1999 fintantoché il Tribunale non si pronunci sul ricorso principale, avendo l'effetto di consentire al gruppo TDI di ricevere il medesimo trattamento del Gruppo per l'Europa delle democrazie e delle differenze e dei gruppi politici costituiti dal 1979, prima menzionati (punto 43), non è tale da nuocere all'organizzazione dei servizi dell'istituzione convenuta. Al riguardo, va sottolineato come il trattamento accordato a questi diversi gruppi politici sia un elemento che incide a favore della domanda dei richiedenti e del quale può tenersi conto in sede di ponderazione degli interessi, dal momento che il Parlamento non ha dimostrato l'esistenza di affinità politiche tra i membri di questi gruppi, la cui costituzione è stata pur tuttavia ammessa, né ha prodotto in giudizio i rispettivi statuti.

83 Emerge da quanto sopra che i presupposti per la concessione della sospensione richiesta sono soddisfatti.

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

così provvede:

1) **È sospesa l'esecuzione dell'atto del Parlamento europeo del 14 settembre 1999, con il quale il Parlamento ha adottato l'interpretazione dell'art. 29 del suo regolamento proposta dalla commissione per gli affari costituzionali.**

2) **Le spese sono riservate.**

Lussemburgo, 25 novembre 1999

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf