CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ presentate il 25 aprile 1991 *

Indice

Pag.

A — Antefatti I-5666

I — Causa C-213/88 ..... I-5666

II — Causa C-39/89 ..... I-5667

B — Osservazioni I-5670

I — Sulla ricevibilità I-5670

1. Causa C-213/88 ..... I-5670

2. Causa C-39/89 ..... I-5672

II — Sulla fondatezza I-5675

1. Le norme sulla competenza relative alla questione della sede I-5675

a) Sugli sviluppi sino al 1981 ..... I-5675

b) Causa 230/81 ..... I-5676

c) Causa 108/83 ..... I-5677

d) Cause riunite 358/85 e 51/86 ..... I-5678

e) Sintesi I-5678

2. Causa C-213/88 ..... I-5679

a) La decisione 1° e 2 giugno 1988 ..... I-5679

— L'ufficio stampa centrale I-5680

* Lingua originale: il tedesco.

— Il settore linguistico portoghese I-5682

b) La decisione 15 giugno 1988 ..... I-5683

3. Causa C-39/89 ..... I-5685

C — Conclusioni I-5689

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. Nelle cause riunite su cui vi dovete pronunciare si controverte nuovamente sulla valutazione di provvedimenti del Parlamento europeo che toccano i limiti del potere di organizzazione interna nonché dell'ambito di decisioni di principio con conseguenze pratiche di anticipazione in merito alla questione della sede dell'istituzione. Il problema della sede e dei luoghi di lavoro del Parlamento europeo ha già causato varie volte controversie deferite alla Corte [1].

I — *Causa C-213/88*

2. Nella causa C-213/88 il governo lussemburghese propone un ricorso d'annullamento fondato sugli artt. 31 e 38 del Trattato CECA, 173 del Trattato CEE e 146 del Trattato CEEA.

3. Il governo lussemburghese impugna le decisioni dell'ufficio di presidenza del Parlamento europeo 1° e 2 giugno 1988 nonché 15 giugno 1988. Stando al Parlamento europeo, decisioni di questo tipo diventano obbligatorie solo con l'adozione del verbale nel corso della riunione successiva. Le decisioni di cui trattasi sono state adottate nel corso delle riunioni dell'ufficio di presidenza 15 giugno e 6 luglio 1988.

4. Il contenuto delle decisioni controverse è sostanzialmente il seguente:

5. a) Con la decisione 1° e 2 giugno 1988 l'ufficio di presidenza approva una relazione del gruppo ad hoc « Informazione » in cui sono stati individuati provvedimenti di potenziamento dei servizi di informazione a Bruxelles, e contemporaneamente incarica il segretario generale di dar seguito alle proposte.

6. Il governo lussemburghese si è risentito in particolare per la *creazione dell'ufficio stampa centrale a Bruxelles* come servizio

1 — V. sentenza 10 febbraio 1983, Granducato del Lussemburgo/Parlamento europeo (causa 230/81, Racc. pag. 255); v. anche sentenze 10 aprile 1984, Granducato del Lussemburgo/Parlamento europeo (causa 108/83, Racc. pag. 1945) e 22 settembre 1988, Francia/Parlamento europeo (cause riunite 358/85 e 51/86, Racc. pag. 4821).

autonomo della direzione generale III, distinto dall'ufficio informazione per il Belgio. Si oppone inoltre al potenziamento dell'ufficio informazione di Bruxelles che comporta il *trasferimento di settori linguistici* della divisione delle pubblicazioni.

7. In quel momento il trasferimento della sezione inglese era già stato effettuato e pertanto la decisione impugnata non riguardava questo provvedimento. Nella relazione veniva invece concretamente proposto il trasferimento del settore portoghese il 1° gennaio 1989. Questo trasferimento viene direttamente censurato. Inoltre veniva manifestata l'intenzione di trasferire in futuro a Bruxelles altri settori linguistici della divisione, cosa altresì criticata dal governo lussemburghese.

8. b) Nella decisione 15 giugno 1988 l'ufficio di presidenza decide di optare per *progetti immobiliari* concreti *a Bruxelles.* L'ufficio di presidenza « decide all'unanimità per quanto riguarda Bruxelles di optare per il progetto " Parc Léopold Investment " (...) e, con dodici voti e un'astensione, per il progetto " Groupement COB — Société générale " (...). Contemporaneamente l'ufficio di presidenza dà mandato al segretario generale di compiere tutti i passi necessari.

9. Il governo lussemburghese ritiene che le decisioni impugnate non rispettino i limiti stabiliti dalle sentenze della Corte. Il Parlamento non sarebbe competente a decidere in materia di sede dell'istituzione. Tuttavia i provvedimenti impugnati comportano un trasferimento progressivo a Bruxelles di interi servizi del Parlamento. Ne deriverebbe progressivamente una situazione incompatibile con il contesto giuridico predisposto dagli Stati membri e attuato dalla Corte di giustizia.

II — *Causa C-39/89*

10. Con il ricorso d'annullamento proposto nella causa C-39/89 viene impugnata una risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 1989. Detta risoluzione è fondata su una relazione della commissione politica. La risoluzione impugnata è la cosiddetta « risoluzione Prag », dal nome del relatore, Derek Prag.

11. Il governo lussemburghese impugna la risoluzione nel suo complesso, ma in particolare i punti 7, 9, 10, 16 e 17. La risoluzione costituisce un'ampia presa di posizione sulla sede delle istituzioni e sul luogo di lavoro principale del Parlamento europeo. I punti particolarmente censurati dal governo lussemburghese possono essere considerati come una conclusione pratica che il Parlamento ha tratto dalle condizioni di lavoro da esso ritenute insoddisfacenti. I punti della risoluzione particolarmente posti in rilievo sono i seguenti:

« 7. decide pertanto di adottare disposizioni più soddisfacenti per lo svolgimento dei propri compiti, tenendo conto dei suoi obblighi previsti dalla normativa comunitaria e del palese diritto di un parlamento eletto a suffragio universale diretto;

9. incarica il suo ufficio di presidenza di prendere quanto prima tali disposizioni ne-

cessarie affinché il Parlamento possa disporre di tutto il personale e di tutte le infrastrutture necessarie per effettuare i propri compiti efficientemente nei luoghi in cui vengono effettuate le sue sedute e le altre attività parlamentari, tenendo conto delle considerazioni esposte ai paragrafi 2 e 3;

10. giudica particolarmente indispensabile per il corretto funzionamento del Parlamento disporre a Bruxelles di personale assegnato alle seguenti attività:

— commissioni e delegazioni,

— informazioni e relazioni pubbliche,

— studi e ricerche,

nonché

— altro personale il cui ruolo principale è di fornire servizi direttamente ai singoli deputati,

— il personale il cui ruolo di controllo e di sostegno richiede la sua presenza nello stesso luogo in cui sono previsti i servizi sopra citati;

16. incarica il suo Presidente, il Segretario generale, l'Ufficio di presidenza, l'Ufficio di presidenza ampliato e i Questori di intraprendere rapidamente tutti i passi appropriati, incluse le consultazioni con il personale, nell'intento di attuare le suddette misure, in particolare affittando o acquistando nuovi edifici e recedendo dal contratto d'affitto di edifici non più necessari;

17. sottolinea l'urgenza della sua situazione e la necessità di realizzare i cambiamenti previsti ai paragrafi 9, 10 e 11, non appena saranno disponibili le necessarie infrastrutture ».

12. Il governo lussemburghese vede nell'adozione della risoluzione Prag una conferma delle proprie valutazioni che l'hanno spinto a presentare il ricorso nella causa C-213/88. L'intento del progressivo trasferimento a Bruxelles di servizi insediati a Lussemburgo sarebbe ora esplicitamente confermato. Il governo ricorrente individua una continuità nei provvedimenti e nelle decisioni del Parlamento.

13. Con lettera 23 agosto 1988, il ministro degli Affari esteri lussemburghese ha chiesto al presidente del Parlamento europeo di non dare esecuzione ai provvedimenti controversi prima della pronuncia della sentenza nella causa C-213/88. L'ufficio di presidenza del Parlamento ha respinto questa richiesta e, nel corso della riunione del 14 settembre 1988, ha anzi confermato le decisioni 1° e 15 giugno 1988. I provvedimenti impugnati sono stati nel frattempo anche attuati in pratica.

14. Per l'attuazione della risoluzione Prag, infine, sono stati altresì presi provvedimenti di esecuzione, come ad esempio la decisione dell'ufficio di presidenza sulla politica immobiliare del Parlamento per la locazione di

taluni uffici e sale di riunione adottata dal Parlamento europeo il 5 aprile 1990 [2]. Solo per Bruxelles il presidente e il segretario generale sono stati incaricati di procedere alla locazione degli edifici B1, B2 e B3 al fine di procurare la disponibilità di 2 600 uffici e 30 sale di riunione in un complesso unico nonché della grande sala di riunione di 750 posti nel medesimo edificio.

15. Il Parlamento europeo considera irricevibili ambedue i ricorsi. Nella causa C-39/89 ha formalmente sollevato un'eccezione di irricevibilità ex art. 91 del regolamento di procedura. Il 6 luglio 1989 la Corte ha deciso di riunire l'eccezione di irricevibilità al merito.

16. Stando alla tesi sostenuta dal Parlamento europeo, ambedue i ricorsi sono comunque infondati perché i provvedimenti censurati, anche qualora fossero atti a produrre effetti giuridici, costituiscono atti di organizzazione interna dell'istituzione.

17. Con ordinanza 4 luglio 1990 la Corte ha riunito le due cause ai fini della trattazione orale e della sentenza.

18. Il *governo lussemburghese* conclude che la Corte voglia dichiarare i ricorsi ricevibili ed accoglierli e,

— nella causa C-213/88: annullare la decisione dell'ufficio di presidenza del Parlamento europeo 1° e 2 giugno 1988 dal titolo « Servizi di informazione e di pubbliche relazioni a Bruxelles », nonché la decisione dell'ufficio di presidenza del Parlamento 15 giugno 1988 dal titolo « Nota relativa alle previsioni a medio termine per le attività del Parlamento europeo nei suoi tre abituali luoghi di lavoro »;

— nella causa C-39/89: annullare la risoluzione del Parlamento europeo 18 gennaio 1989 dal titolo « Sulla sede delle istituzioni e il principale luogo di lavoro del Parlamento europeo »;

— dare atto al ricorrente senza pregiudicare tutti gli altri diritti ed azioni.

19. Il *Parlamento* conclude, sia nella causa C-213/88 sia nella causa C-39/89, che la Corte voglia:

— dichiarare i ricorsi irricevibili;

— in subordine, respingerli;

— condannare il ricorrente alle spese.

20. Per quel che riguarda i mezzi di fatto e di diritto delle parti rinvio alla relazione d'udienza. Gli elementi di fatto verranno ripresi in seguito solo se necessario.

2 — GU C 113, pagg. 20, 21 e 138.

B — Osservazioni

I — *Sulla ricevibilità dei due ricorsi del Granducato del Lussemburgo*

21. La ricevibilità del ricorso è stata contestata anche nelle precedenti cause. La Corte ha respinto tutte le eccezioni di irricevibilità. Vi propongo di fare la stessa cosa anche ora.

22. L'impugnabilità degli atti del Parlamento europeo sia a norma degli artt. 31 e 38 del Trattato CECA sia a norma dell'art. 173 del Trattato CEE è stata espressamente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia [3].

23. Ai sensi dell'art. 38 del Trattato CECA uno Stato membro può proporre un ricorso contro le deliberazioni del Parlamento europeo lamentandone l'incompetenza o la violazione di forme essenziali.

24. A norma dell'art. 173 del Trattato CEE possono essere impugnati gli atti giuridici del Parlamento che possono produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Ai sensi dell'art. 173, n. 1, gli Stati membri hanno una legittimazione ad agire privilegiata e non devono quindi provare il loro interesse ad agire. Questa posizione privilegiata compete agli Stati membri ovviamente anche per i ricorsi contro il Parlamento.

25. Gli stessi motivi che giustificano l'impugnabilità degli atti del Parlamento ex art. 173 del Trattato CEE devono valere anche per quel che riguarda la legittimazione ad agire ex art. 146 del Trattato CEEA, il cui dettato è identico.

1. Causa C-213/88

26. Il Parlamento solleva anzitutto obiezioni nei confronti della *forma dell'atto introduttivo.* Le censure dovrebbero essere precisate. I singoli motivi sarebbero troppo vaghi ed ostacolerebbero la difesa.

27. Il governo lussemburghese sostiene invece di impugnare le decisioni controverse nel loro complesso. Si richiama alle circostanze che sono state l'unico mezzo che gli abbia permesso di venire a conoscenza delle decisioni impugnate. Esso cita singoli brani delle decisioni per esigere che il sindacato si estenda a tutti gli elementi che possono produrre effetti giuridici.

28. Per la regolarità del ricorso è sufficiente che l'atto introduttivo contenga, oltre alle conclusioni, i fatti ed i motivi di esso [4]. L'atto introduttivo della causa C-213/88 richiama il contesto normativo rilevante e cita la decisione impugnata. Illustra sia i fatti sia le conseguenze giuridiche che ne vanno dedotte a parere del ricorrente. Dalla forma e dal contenuto dell'atto introduttivo non risulta pertanto alcun ostacolo alla ricevibilità del ricorso.

3 — Sull'impugnabilità dei provvedimenti ex artt. 31 e 38 del Trattato CECA, v. sentenza 230/81, loc. cit, e, ex art. 173 del Trattato CEE, v. sentenza 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento (causa 294/83, Racc. pag. 1339).

4 — V. sentenza 12 luglio 1957, Algera D. e altri/Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (cause riunite 7/56 e 3/57-7/57, Racc. pag. 79, in particolare pag. 125).

29. Il Parlamento eccepisce l'irricevibilità a causa del fatto che i provvedimenti impugnati *non sarebbero soggetti a sindacato giurisdizionale* in quanto riguarderebbero esclusivamente l'organizzazione interna del Parlamento. Gli atti che derivano dal potere di organizzazione autonomo non sarebbero impugnabili. Il Parlamento si richiama alla giurisprudenza della Corte di giustizia [5].

30. Si deve ammettere che nelle cause citate dal Parlamento la Corte ha respinto l'impugnabilità di atti di organizzazione interna dell'istituzione. Qui si tratta però solo di stabilire se si tratti effettivamente di atti di organizzazione interna. In altri casi la Corte ha infatti riconosciuto gli effetti giuridici di una risoluzione del Parlamento ed ha pertanto ammesso che essa fosse soggetta al sindacato della Corte [6].

31. Per stabilire se una decisione del Parlamento o di uno dei suoi organi rientri nel suo potere di organizzazione interna ovvero si tratti di un provvedimento con effetti giuridici nei confronti dei terzi, non ci si deve riferire alla forma del provvedimento di cui è causa bensì al suo contenuto. Secondo la giurisprudenza costante della Corte occorre esaminare la natura dell'atto in modo da stabilire se è destinato a produrre effetti giuridici [7].

32. a) Nella decisione 1° e 2 giugno 1988 il punto controverso, censurato dal governo lussemburghese, è l'istituzione di un « ufficio stampa centrale » a Bruxelles. Il Parlamento chiarisce che si tratta solo del potenziamento dell'ufficio stampa già esistente come unità autonoma della direzione generale III.

33. Le parti controvertono pertanto già sulla questione se si tratti dell'istituzione di un nuovo servizio ovvero del potenziamento del personale di un'unità amministrativa già esistente. In nessuna delle due ipotesi è chiaro se si tratti di un provvedimento dell'organizzazione interna senza conseguenze sui diritti di terzi. La soluzione delle questioni presuppone anzi un esame del contenuto delle decisioni impugnate, per cui una decisione definitiva sulla ricevibilità del ricorso per quel che riguarda la decisione 1° e 2 giugno 1988 è subordinata all'esame del merito [8].

34. b) Con la decisione 15 giugno 1988 l'ufficio di presidenza adotta progetti immobiliari concreti della cui esecuzione viene incaricato il segretario generale. Anche considerando questo mandato come un atto di organizzazione interna non è possibile stabilire la natura giuridica della decisione impugnata. Il punto essenziale e pertanto decisivo è la scelta definitiva per i progetti immobiliari. La forma e le modalità della loro esecuzione sono pertanto secondarie. Il mandato al segretario generale può già essere considerato un primo passo nell'esecuzione della decisione, dato che la responsa-

5 — Sentenza 22 settembre 1988, Francia/Parlamento (cause riunite 358/85 e 51/86, loc. cit.) e ordinanza 4 giugno 1986, Gruppo delle destre europee/Parlamento (causa 78/85, Racc. pag. 1753).

6 — Sentenza 10 aprile 1984, Granducato del Lussemburgo/Parlamento europeo (causa 108/83, loc. cit.).

7 — V. sentenza 27 settembre 1988, Regno Unito/Commissione, punto 12 della motivazione (causa 114/86, Racc. pag. 5289) e sentenze nella causa 230/81 e nelle cause riunite 358/85 e 51/86.

8 — V. sentenza nella causa 230/81, punto 30 della motivazione; e nelle cause riunite 358/85 e 51/86, punto 15 della motivazione.

bilità in materia è stata affidata ad un organo determinato. La decisione per i progetti immobiliari non costituisce solo una dichiarazione d'intenti dell'ufficio di presidenza, che per essere vincolante necessiterebbe di altre decisioni, ma una decisione dal contenuto concreto e preciso. Il provvedimento dell'ufficio di presidenza 15 giugno 1988 ha pertanto natura decisionale, che produce effetti giuridici, ed è pertanto impugnabile. Il ricorso nella causa C-213/88 è pertanto ricevibile per quel che riguarda la decisione 15 giugno 1988.

2. Causa C-39/89

35. Nel corso della fase scritta della causa C-39/89 è stato sollevato un incidente sulla questione della ricevibilità del ricorso. La Corte lo ha concluso decidendo di riunire al merito della causa l'eccezione di irricevibilità così formalmente sollevata. Il Parlamento deduce due motivi di irricevibilità, il primo relativo alla forma dell'atto introduttivo e il secondo concernente la natura dei provvedimenti impugnati.

36. a) Come nelle osservazioni preliminari presentate nella causa C-213/88, il Parlamento sostiene che *il ricorso non possiede i requisiti procedurali* e che già per questo è irricevibile. Per contestare la legittimità degli atti di un'istituzione non sarebbe sufficiente allegare l'incompetenza dell'istituzione che ne è l'autore o una trasgressione del Trattato. Senza un minimo di sostanza a sostegno del ricorso, al convenuto verrebbe imposto l'onere di provare che il suo comportamento non oltrepassa i limiti della legittimità.

37. Il governo lussemburghese sostiene che il ricorso va di là dai requisiti formali minimi di cui all'art. 38 del regolamento di procedura. L'atto introduttivo descrive l'oggetto della controversia, e il complesso della risoluzione nonché i singoli punti della medesima. I mezzi dedotti, cioè l'eccesso di potere del Parlamento e la trasgressione del principio di proporzionalità, sono ampiamente motivati. L'eccezione di irricevibilità sollevata dal Parlamento sarebbe inoltre un errore giuridico poiché riguarda l'onere della prova, che è totalmente estraneo alla regolarità formale del ricorso.

38. L'art. 38 del regolamento di procedura disciplina i requisiti formali di un ricorso. L'art. 38, n. 1, lett. a) e b), è stato senza dubbio rispettato. La lettera d), la quale esige che il ricorso contenga le conclusioni del ricorrente, è stata altresì rispettata. Potrebbero eventualmente esservi dubbi per quel che riguarda la lettera c), la quale stabilisce che il ricorso deve contenere « l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti ». Nel ricorso l'oggetto della controversia è descritto come la risoluzione del Parlamento con cui è stata adottata la relazione Prag. L'oggetto della controversia è pertanto la risoluzione nel suo complesso. A fondamento del ricorso vengono richiamati i singoli punti della risoluzione dei quali viene affermata l'illegittimità, in modo tale da precisare e motivare l'oggetto del ricorso. Mettendo in evidenza

singoli elementi della risoluzione controversa e confrontandoli con la giurisprudenza attuale della Corte in materia di sede delle istituzioni viene di per sé fornita la motivazione concreta delle conclusioni del ricorso. In tal modo si è inteso motivare l'incompetenza e la tragressione del principio di proporzionalità che derivano dall'atto impugnato. Viene così soddisfatto il requisito dell'« esposizione sommaria dei motivi invocati ».

39. L'art. 38, n. 1, lett. e), prescrive « se del caso, le offerte di prova ». La produzione di prove è pertanto necessaria solo qualora vi sia contestazione sui fatti. Nel caso di specie si tratta però solo di un puro sindacato di legittimità. La risoluzione impugnata è stata allegata all'atto introduttivo, pertanto risultano soddisfatti i requisiti che derivano dal combinato disposto dell'art. 38, n. 4, del regolamento di procedura, e dell'art. 19, secondo comma, degli Statuti CEE e CEEA.

40. L'eccezione del Parlamento relativa all'onere della prova deve essere respinta nell'ambito dell'esame relativo alla ricevibilità. Va condivisa l'opinione del governo lussemburghese che la questione dell'onere della prova riguarda, dal punto di vista procedurale, la fondatezza del ricorso. L'obiezione del Parlamento potrebbe essere intesa nel senso che riguarda l'onere di esposizione della controversia, il che può, perlomeno parzialmente, costituire anche un problema di ricevibilità.

41. Da un punto di vista puramente astratto il ricorrente è tenuto a presentare un minimo di sostanza che consenta di individuare i provvedimenti impugnati ed i mezzi dedotti a tal fine. Questo requisito processuale di ricevibilità è però in sostanza prescritto dall'art. 38, n. 1, lett. c), che esige la descrizione dell'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Ulteriori requisiti per quel che riguarda l'onere di esposizione della controversia vanno presi in considerazione in sede di esame della fondatezza del ricorso.

42. Poiché il ricorso nella causa C-39/89 possiede i requisiti formali richiesti dal regolamento di procedura, la prima eccezione di irricevibilità va respinta.

43. b) La seconda eccezione di irricevibilità riguarda la *natura giuridica* dei provvedimenti impugnati. Il Parlamento rinvia alla sentenza nella causa Salerno/Commissione e Consiglio [9]. In questa sentenza la Corte ha infatti dichiarato che una risoluzione del Parlamento non ha natura vincolante [10]. Questa dichiarazione non può però essere avulsa dal suo contesto.

44. Nella causa citata i ricorrenti lamentavano la trasgressione del principio del legittimo affidamento, fondandosi in quel caso sull'affidamento ingenerato da una risoluzione del Parlamento. La risoluzione conteneva il parere del Parlamento su una propo-

9 — Sentenza 11 luglio 1985, Salerno/Commissione e Consiglio (cause riunite 87/77 e 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Racc. pag. 2523).

10 — V. loc. cit., punto 59 della motivazione.

sta di regolamento presentata al Consiglio dalla Commissione delle Comunità europee. In essa il Parlamento si era espresso in merito alla posizione giuridica dei ricorrenti in un modo che questi ultimi intendevano far valere a proprio vantaggio.

45. Il fatto che in quella causa la Corte abbia dichiarato che una risoluzione del Parlamento non ha natura vincolante e non può far sorgere il legittimo affidamento che le istituzioni vi si attengano non ha alcun valore di precedente per il caso di specie. Infatti nella causa Salerno la risoluzione costituiva una tappa nell'iter legislativo comunitario. La decisione, in forma obbligatoria, sul contenuto dell'atto giuridico da adottare sarebbe stata presa solo in seguito dal Consiglio. In quanto elemento della fase di consultazione, la risoluzione controversa non poteva avere natura vincolante.

46. Come già più volte ricordato, la qualificazione di un provvedimento non dipende dalla sua forma bensì dal suo contenuto. Ciò risulta in modo particolarmente chiaro dal fatto che in altre sentenze la Corte ha riconosciuto a risoluzioni del Parlamento effetti giuridici vincolanti [11] ovvero la possibilità che li producessero. La Corte ha sempre subordinato la sua valutazione della natura decisionale di una risoluzione del Parlamento al contenuto della risoluzione stessa. Qualora la natura decisionale non fosse chiaramente riconoscibile [12], la valutazione della ricevibilità implica l'esame del contenuto della risoluzione [13].

47. Secondo la risoluzione Prag è necessario procedere ad una « migliore organizzazione » dei lavori del Parlamento con tutte le conseguenze che ne derivano in materia di personale e di luoghi di lavoro [14]. I provvedimenti necessari a tal fine sono precisati nel dispositivo. Ai sensi di quest'ultimo è particolarmente indispensabile,

« disporre a Bruxelles di personale assegnato alle seguenti attività:

— commissioni e delegazioni,

— informazioni e relazioni pubbliche,

— studi e ricerche,

nonché

— altro personale il cui ruolo principale è di fornire servizi direttamente ai singoli deputati,

11 — V. sentenza nelle cause 230/81, 108/83 e nelle cause riunite 358/85 e 51/86, citate alle note 1 e 5.

12 — Sentenza nella causa 108/83, punto 23 della motivazione.

13 — Sentenza 230/81, punto 30 della motivazione; e sentenza nella cause riunite 358/85 e 51/86, punto 15 della motivazione.

14 — Punto 1 della risoluzione.

— il personale il cui ruolo di controllo e di sostegno richiede la sua presenza nello stesso luogo in cui sono previsti i servizi sopra citati » [15].

Per sottolineare l'urgenza [16] dei cambiamenti, gli organi del Parlamento vengono immediatamente incaricati

« di intraprendere rapidamente tutti i passi appropriati, incluse le consultazioni con il personale, nell'intento di attuare le suddette misure, in particolare affittando o acquistando nuovi edifici e recedendo dal contratto d'affitto di edifici non più necessari » [17].

48. La risoluzione è pertanto così precisa su taluni punti che le si deve attribuire natura decisionale. Pur non indicando dati concreti, la risoluzione ha un contenuto pienamente efficace, e non si può pertanto, per mancanza di un oggetto sufficientemente determinato, negarle la natura decisionale. In particolare, mediante incarico agli organi di eseguire progetti precisi vengono prodotti effetti che possono eventualmente far venir meno le garanzie giuridiche date al Granducato del Lussemburgo. La possibilità di incidere negativamente sulla situazione giuridica dei terzi dovrebbe essere sufficiente ad accertare l'impugnabilità del provvedimento.

15 — Al punto 10 della decisione.

16 — Al punto 17 della risoluzione.

17 — Al punto 16 della risoluzione.

II — *Sulla fondatezza*

1. Le norme sulla competenza relative alla questione della sede

49. La legittimità dei provvedimenti impugnati deve essere esaminata nel contesto della situazione giuridica predisposta dagli Stati membri e concretata dalla giurisprudenza della Corte. Per quel che riguarda la situazione giuridica di base, nulla è mutato rispetto alle cause precedenti.

a) Sugli sviluppi sino al 1981

50. Ai sensi degli artt. 77 del Trattato CECA, 216 del Trattato CEE e 189 del Trattato CEEA, la sede delle istituzioni è fissata di comune accordo dai governi degli Stati membri. In forza dell'art. 37 del Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee (trattato di fusione), i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno adottato una decisione relativa alla installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi della Comunità [18]. Questa decisione è entrata in vigore lo stesso giorno del trattato di fusione. Ai sensi dell'art. 37 del trattato di fusione dovevano essere formalmente adottate le disposizioni « necessarie alla risoluzione di taluni problemi particolari del Granducato del Lussemburgo, conseguenti all'istituzione di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee ». L'art. 4 della decisione di attuazione recita inoltre: « Il segretariato generale del

18 — Decisione 67/446/CEE e 67/30/Euratom, GU 1967, n. 152, pag. 18.

Parlamento europeo ed i relativi servizi rimangono installati a Lussemburgo ».

51. In risposta ad una lettera del presidente del Parlamento in cui venivano illustrati i problemi relativi ai lavori del Parlamento a causa dell'aumento dei suoi membri in seguito all'elezione a suffragio universale, il 22 settembre 1977 il presidente del Consiglio comunicava al presidente del Parlamento che i governi degli Stati membri non vedevano alcun motivo per modificare, né in diritto né in fatto, la normativa allora vigente sui luoghi di lavoro provvisori dell'assemblea; detti luoghi erano Strasburgo e Lussemburgo, dove rimaneva il segretariato generale e i servizi dell'assemblea, mentre le commissioni parlamentari erano solite riunirsi in Bruxelles con un minimo di infrastruttura necessaria per garantire un corretto svolgimento delle sedute.

52. Tra la fine del 1980 e l'inizio del 1981 i rappresentanti dei governi degli Stati membri si sono riuniti nell'ambito della conferenza sulla sede delle istituzioni della Comunità. In tale occasione si era rilevato che sussistevano sempre divergenze di opinione e che fra le diverse soluzioni imperfette la più soddisfacente era lo status quo, cioè la designazione di alcuni luoghi di lavoro provvisori. In occasione del Consiglio europeo di Maastricht, i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno deciso all'unanimità, il 23 e 24 marzo 1981, « di confermare lo status quo per quel che riguarda i luoghi di lavoro provvisori delle istituzioni europee ». La conferenza sulla sede delle istituzioni si è conclusa il 30 giugno 1981 prendendo atto di questa decisione. La competenza esclusiva del governo degli Stati membri per la fissazione della sede delle istituzioni è stata formalmente confermata. Si è rilevato che la decisione adottata a Maastricht rientrava nell'esercizio di questa competenza e non pregiudicava la fissazione della sede delle istituzioni [19].

53. Da allora non è stata adottata nessun'altra decisione dei governi degli Stati membri sulla sede o sui luoghi di lavoro provvisori delle istituzioni.

b) Causa 230/81

54. In seguito, nel 1981 il Parlamento decideva di tenere le proprie sedute plenarie a *Strasburgo* (e non più anche a Lussemburgo), di tenere di norma a *Bruxelles* le riunioni delle commissioni e gruppi politici e di *rivedere il funzionamento del segretariato per tener conto delle esigenze di questa ripartizione.* Ciò ha dato origine a un ricorso del governo lussemburghese contro il Parlamento con cui veniva chiesto l'annullamento della risoluzione del Parlamento. Il ricorso è stato respinto.

55. Per quel che riguarda la competenza sulla questione della sede delle istituzioni e dei luoghi di lavoro, la Corte di giustizia rileva che in forza dei Trattati che istituiscono le Comunità spetta ai governi degli Stati membri di fissare la sede delle istituzioni. Sottolinea allo stesso tempo che gli Stati membri hanno non solo il diritto ma anche l'obbligo di esercitare questa competenza e che detto obbligo non è ancora stato assolto [20]. Allorché adottano decisioni prov-

19 — Per una sintesi di questi eventi, v. causa 230/81, Lussemburgo/Parlamento, già citata in nota 1.

20 — V. sentenza nella causa 230/81, punto 36 della motivazione.

visorie, gli Stati membri, in forza del dovere di leale collaborazione ai sensi dell'art. 5 del Trattato CEE, devono rispettare la competenza del Parlamento a disciplinare la propria organizzazione interna ed aver cura di non impedire il buon funzionamento del Parlamento.

56. Il Parlamento è autorizzato, sempre secondo la Corte, in forza dei poteri di organizzazione interna attribuitigli dai trattati comunitari, « ad adottare provvedimenti idonei a garantire il buon funzionamento e lo svolgimento delle sue procedure » [21]. Tuttavia, nel rispetto dell'obbligo di leale collaborazione, il Parlamento deve anche rispettare gli atti e le decisioni provvisorie dei governi degli Stati membri sulla fissazione della sede delle istituzioni. Ciò non scalfisce la competenza del Parlamento a deliberare su questioni concernenti le Comunità e ad invitare i governi ad agire.

57. Per stabilire se il Parlamento fosse incompetente ad adottare una determinata risoluzione se ne deve esaminare, secondo la Corte, il contenuto decisionale alla luce dell'obbligo di rispettare le rispettive competenze degli Stati membri e del Parlamento.

58. La Corte ha dichiarato che l'art. 4 della decisione 8 aprile 1965 va interpretato nel senso che

« non impedisce determinati provvedimenti del Parlamento necessari per il suo buon funzionamento.

21 — Causa 230/81, punto 38 della motivazione.

Ne consegue che, non essendovi alcuna sede e nemmeno un'unica sede di lavoro del Parlamento, questo deve essere in grado di mantenere, nelle varie sedi di lavoro, diverse dal luogo in cui è insediata la segreteria, *l'infrastruttura indispensabile* [22] per garantire l'espletamento, in tutti questi luoghi, dei compiti affidatigli dai Trattati » [23].

59. Si deve tuttavia aggiungere che gli spostamenti di personale non possono andare oltre i limiti sopra indicati

« poiché ogni decisione di trasferimento, totale o parziale, di diritto o di fatto, della segreteria generale del Parlamento o dei suoi uffici costituirebbe una trasgressione dell'art. 4 della decisione 8 aprile 1965 e delle garanzie che detta decisione doveva fornire al Granducato del Lussemburgo (...) » [24].

60. Il Granducato del Lussemburgo non è riuscito nell'intento di far annullare la risoluzione con cui è stata adottata la relazione Zagari.

c) Causa 108/83

61. Dopo l'esito favorevole della causa 230/81 [25] il Parlamento ha adottato un'altra

22 — Il corsivo è mio.

23 — Punti 53 e 54 della motivazione.

24 — Punto 55 della motivazione.

25 — Sentenza nella causa 230/81, loc. cit. (oss. punto 1).

risoluzione. Essa prevedeva la *ripartizione permanente* del personale del segretariato generale *fra Strasburgo e Bruxelles* e il suo insediamento in questi luoghi. Il segretariato generale *non sarebbe più stato* insediato quindi a *Lussemburgo*. La Corte ha dichiarato che una risoluzione di portata così ampia oltrepassava i limiti della competenza del Parlamento e pertanto l'ha annullata [26].

d) Cause riunite 358/85 e 51/86 [27]

62. Nel 1985 il Parlamento adottava una risoluzione con cui decideva di far costruire un edificio con una sala per almeno 600 posti allo scopo di accogliervi talune sedute plenarie in Bruxelles. La risoluzione è stata impugnata dal governo francese. La Corte ha dichiarato che le decisioni dei governi degli Stati membri non ostano

« a che il Parlamento, nell'esercizio del suo potere di organizzazione interna, decida *di convocare una seduta plenaria al di fuori di Strasburgo*, qualora la decisione rimanga eccezionale, *rispettando così la posizione di tale città come luogo di riunione normale*, e sia giustificata da ragioni obiettive attinenti al corretto funzionamento del Parlamento » [28].

63. Il ricorso della Repubblica francese volto all'annullamento della risoluzione controversa è stato respinto.

e) Sintesi della giurisprudenza

64. Questa giurisprudenza può essere riassunta come segue:

— Gli Stati membri sono autorizzati e tenuti a decidere i luoghi in cui le istituzioni delle Comunità debbono essere insediate provvisoriamente ed in futuro. Incombe pertanto loro la responsabilità di completare il sistema delle disposizioni istituzionali previsto dal Trattato al fine di garantire il funzionamento delle Comunità. Ne consegue che gli Stati membri hanno non solo il diritto, ma l'obbligo di esercitare questa competenza. È pacifico che i governi degli Stati membri non hanno ancora assolto il loro obbligo di fissare la sede delle istituzioni a norma delle disposizioni dei Trattati [29] e neppure è previsto un luogo di lavoro provvisorio unico per il Parlamento [30]. Il funzionamento del Parlamento ne viene pertanto ostacolato [31].

— Il Parlamento è autorizzato, in forza del potere di organizzazione interna attribuitogli dai Trattati, a prendere idonei provvedimenti per garantire il suo corretto funzionamento e lo svolgimento dei suoi lavori. In forza dell'obbligo di leale collaborazione reciproca ai sensi dell'art. 5 del Trattato CEE anche le decisioni del Parlamento devono però rispettare la competenza dei governi degli Stati membri a fissare la sede delle istituzioni e le decisioni provvisorie adottate nel frattempo [32] e Lussemburgo non può essere rimesso in discussione come luogo

26 — Sentenza nella causa 108/83, loc. cit., v. nota 1.

27 — Sentenza nella cause riunite 358/85 e 51/86, loc. cit., v. nota 1.

28 — Punto 36 della motivazione.

29 — Causa 230/81, punti 35 e 36 della motivazione.

30 — Cause riunite 358/85 e 51/86, punto 34 della motivazione.

31 — Cause riunite 358/85 e 51/86, punto 40 della motivazione.

32 — Causa 230/81, punti 37 e 38 della motivazione; cause riunite 358/85 e 51/86, punti 34 e 35 della motivazione.

di lavoro del segretariato generale del Parlamento [33].

65. La Corte ha pertanto ritenuto legittima la decisione del Parlamento di tenere a Bruxelles sessioni speciali o sessioni plenarie supplementari durante le settimane dedicate in gran parte alle riunioni di commissioni parlamentari e di gruppi politici. Si è pronunciata nello stesso senso sulla decisione che dispone il riesame del funzionamento del segretariato e dei servizi tecnici al fine di tener conto delle esigenze risultanti dall'attività del Parlamento a Strasburgo e Bruxelles.

66. Ha invece condannato la decisione del Parlamento di *ripartire* gli uffici ed il personale in luoghi diversi da Lussemburgo, e cioè Strasburgo e Bruxelles, perché così facendo il segretariato generale non sarebbe più stato insediato a Lussemburgo.

67. Ne deriva che la Corte riconosce al Parlamento un ampio margine discrezionale per stabilire ciò che ritiene necessario per garantire il suo funzionamento senza che gli sia però consentito trascurare uno dei luoghi di lavoro fissati dai governi [34].

68. Le controverse decisioni del Parlamento devono essere valutate in questo contesto.

69. Il governo lussemburghese preferisce un altro metodo di analisi, secondo il quale il Parlamento può mantenere al di fuori del Lussemburgo solo l'infrastruttura indispensabile per garantire l'assolvimento dei compiti affidatigli. Esso intende ogni decisione di spostamento completo o parziale, in diritto o di fatto, del segretariato generale del Parlamento o dei suoi uffici che non risponda al criterio dell'indispensabilità e integri invece una trasgressione dell'art. 4 della decisione 8 aprile 1965 nonché delle garanzie che erano state allora date a Lussemburgo.

70. Questa interpretazione può richiamarsi alla lettera della sentenza del 1983. Essa prescinde però dal contesto delle pronunce di quell'epoca e successive. Nelle sue sentenze la Corte ha dichiarato legittimi taluni provvedimenti adottati dal Parlamento la cui portata era notevolmente superiore a quella dei provvedimenti di cui è causa e ne ha dichiarato l'illegittimità solo quando il Parlamento intendeva abbandonare completamente il Lussemburgo come luogo di insediamento del segretariato generale.

71. La Corte ha pertanto riconosciuto al Parlmento un ampio margine di valutazione dei provvedimenti ritenuti indispensabili.

72. La valutazione delle presenti cause va fatta anche in questo contesto.

2. Causa C-213/88

73. a) Nella decisione 1° e 2 giugno 1988 l'ufficio di presidenza del Parlamento

33 — Causa 108/83, punti 25, 28 e 31 della motivazione.

34 — V. osservazioni del Granducato del Lussemburgo nella causa 108/83 (Racc. 1984, pag. 1952).

prende atto della relazione del gruppo ad hoc « Informazione », condivide gli orientamenti generali in quest'ultima suggeriti e incarica il segretario generale di porre in essere le condizioni per l'attuazione delle proposte adottate. In tal modo l'ufficio di presidenza fa proprio il contenuto della relazione ed occorrerà pertanto richiarmarne gli sviluppi per valutare la legittimità della decisione impugnata.

74. Le proposte da eseguire sono elencate al punto « V. Conclusioni »: l'ufficio stampa centrale di Bruxelles è un servizio autonomo della DG III, ed i suoi compiti, che possono essere assimilati a quelli di un servizio del portavoce, sono definiti in modo particolareggiato. Come provvedimento concreto viene previsto: « il settore portoghese della divisione delle pubblicazioni (2A e 2C) è trasferito a Bruxelles a far data dal 1° gennaio 1989 ». È previsto inoltre il trasferimento di altri settori linguistici. Infine, nell'ambito delle proposte approvate in questa forma, il segretario generale è incaricato di procedere ad un potenziamento dell'organico dei servizi di informazione e di ristrutturare il servizio delle pubblicazioni.

75. Dalla relazione non risulta chiaramente se si tratti della nuova istituzione dell'*ufficio stampa centrale* oppure del potenziamento di un ufficio già esistente. Considerando il capitolo V, « Conclusioni », della relazione avulso dal suo contesto vi è motivo di ritenere che si tratti di una nuova struttura. Si parla di un « servizio autonomo » e se ne definiscono i compiti. Inoltre si parla della ristrutturazione del servizio delle pubblicazioni.

76. Considerando invece la relazione nel suo complesso ci si rende conto che l'ufficio stampa centrale già esiste. Al capitolo II.1 si dice che l'ufficio stampa centrale deve *rimanere* ben distinto dall'ufficio informazione di Bruxelles competente per il Belgio.

77. Poiché nella fase scritta del procedimento il Parlamento ha affermato che l'ufficio stampa centrale esisteva già nel 1980, può trattarsi solo di un potenziamento d'organico.

78. Occorre rilevare anzitutto che i metodi, le modalità e l'ampiezza dell'attività di stampa spettano al Parlamento. In realtà non si tratta effettivamente di stabilire se ed in quale misura i compiti del Parlamento si siano estesi. Benché un potenziamento sostanziale delle attività di pubblicazione esiga dei chiarimenti, gli argomenti prospettati dal Parlamento sono atti a giustificare un potenziamento del settore stampa.

79. L'incremento delle competenze materiali può rendere necessaria l'intensificazione della politica dell'informazione, dato che una maggiore quantità delle materie da trattare nonché l'aumento delle possibilità concrete di influenza nell'iter legislativo (ad esempio la procedura di cooperazione) producono già di per sé una massa superiore di informazioni necessarie a garantire la completezza dell'informazione.

80. Un altro argomento rilevante è la necessità per il Parlamento di curare la propria immagine ed i contatti con gli elettori. Per un Parlamento a suffragio universale diretto, una sufficiente informazione del pubblico costituisce un obbligo imperativo.

81. Ne consegue che il Parlamento si avvale delle strutture delle comunicazioni per garantire un'ampia trasparenza dell'iter legislativo nonché l'informazione dei cittadini.

82. Non si può biasimare il Parlamento perché ritiene necessario il potenziamento del suo servizio stampa a Bruxelles per l'espletamento dei suoi compiti e perché giustifica un provvedimento del genere rilevando che a Bruxelles si svolge una parte essenziale dei lavori del Parlamento, cioè le attività delle commissioni e dei gruppi politici — attività che occupano tre settimane di sessione su quattro — e che la maggior parte dei giornalisti interessati alla politica europea sono accreditati a Bruxelles.

83. In questo contesto è assolutamente irrilevante che l'ufficio stampa centrale esistesse già e ne sia solo potenziato l'organico ovvero che con pari mobilitazione di personale venga istituito ex novo. Nella forma prevista e con i compiti che sono stati definiti nella relazione del gruppo ad hoc « Informazione » non esisteva in precedenza un ufficio stampa a Lussemburgo, per cui non si può nemmeno parlare di trasferimento di un servizio. Dai compiti dell'ufficio stampa centrale definiti nella relazione risulta un vincolo geografico preponderante con le attività politiche che si svolgono a Bruxelles:

— i contatti con la stampa europea accreditata a Bruxelles possono essere garantiti alle migliori condizioni solo sul posto;

— la redazione e diffusione delle informazioni quotidiane sui lavori delle commissioni parlamentari e delle delegazioni può essere effettuata nel modo più rapido ed affidabile direttamente nel luogo in cui vengono svolte, in particolare Bruxelles;

— per la gestione del « servizio attualità » — una selezione di dispacci di agenzie, una sintesi della stampa degli Stati membri e una raccolta di ritagli di giornali rivolta ad un numero limitato di destinatari — e della futura rete informatica Epistel, il vincolo geografico non è obbligatorio ma opportuno perché i destinatari si trovano a Bruxelles; l'attribuzione di compiti del genere oltre ad attività connesse al luogo di insediamento non può comportare l'illegittimità dell'istituzione dell'ufficio stampa;

— la collaborazione con i servizi d'informazione dei gruppi politici che operano a Bruxelles è a sua volta condizionata da considerazioni di vicinanza geografica;

— il quinto punto dei compiti affidati all'ufficio stampa centrale consiste nell'« organizzare i servizi e le strutture di accoglienza per i giornalisti accreditati nei vari luoghi di lavoro dell'istituzione e gestire le sale stampa di Bruxelles e di Strasburgo ». Bruxelles è senz'altro il luogo più opportuno anche se non l'unico possibile. L'attribuzione di questi compiti non esorbita dalle competenze del Parlamento.

84. Il giudizio sulla legittimità dell'istituzione o del potenziamento dell'ufficio stampa centrale a Bruxelles dipende in particolare dai compiti affidatigli. Dalla descrizione fatta nella relazione del gruppo ad hoc « Informazione » non risultano motivi per sollevare serie obiezioni.

85. Diversamente accade ad esempio per quel che riguarda i rapporti sulle sedute plenarie a Strasburgo, come è risultato nel corso del procedimento. Poiché i rapporti non vengono redatti sul posto, non vi è motivo perché si debba scegliere Bruxelles rispetto a Lussemburgo. Risulta ancor più chiaramente che non vi è alcuna necessità che l'ufficio stampa centrale si trovi a Bruxelles a causa di tutte le attività affidategli qualora si consideri la preparazione di opuscoli di informazione generale destinati al grande pubblico. Non vi è motivo che ciò debba essere effettuato a Bruxelles.

86. D'altra parte la concentrazione di tutte queste funzioni in un unico luogo è più utile della loro ripartizione in luoghi diversi. La Corte ha espressamente censurato il fatto che gli Stati membri non hanno ancora neanche fissato un unico luogo di lavoro per il *Parlamento*. Quest'ultimo aveva pertanto il diritto di concentrare a Bruxelles uno dei suoi servizi, come l'ufficio stampa centrale.

87. Con riferimento alla giurisprudenza citata va esaminato anche lo spostamento da Lussemburgo a Bruxelles del *settore linguistico portoghese* della direzione generale delle pubblicazioni. Il governo ricorrente ritiene che ciò costituisca il trasferimento illegittimo di un'unità amministrativa. Il Parlamento si difende allegando la necessità di potenziare l'ufficio stampa centrale di Bruxelles e la disponibilità ad andare a Bruxelles dei quattro dipendenti interessati. Trattavasi quindi anzitutto del trasferimento necessario di determinati dipendenti e solo come conseguenza dello spostamento dell'ufficio cui essi erano assegnati.

88. Vi propongo di accettare i chiarimenti del Parlamento e di non censurare il trasferimento dei quattro dipendenti. Ogni altra interpretazione comporterebbe che la valutazione della Corte si sostituisce alla valutazione dell'autorità competente.

89. Come ho già rilevato illustrando i compiti attribuiti all'ufficio stampa dalla relazione del gruppo ad hoc « Informazione », l'attribuzione di un compito che potrebbe essere svolto in modo altrettanto corretto in altri luoghi, come una specie di competenza accessoria, non può condurre all'illegittimità giuridica della concentrazione di un ufficio

a Bruxelles. Essa rientra infatti nell'ambito del potere discrezionale del Parlamento.

90. La censura del governo ricorrente nei confronti del trasferimento di membri della divisione delle pubblicazioni, con riferimento all'esistenza a Lussemburgo dell'ufficio delle pubblicazioni ufficiali, è stata contestata dal Parlamento in modo convincente osservando che si trattava nel caso di specie del servizio, interno al segretariato, di riproduzione e distribuzione di documenti destinati ai gruppi politici e alle commissioni o da essi preparati. Non vi sono dubbi che un servizio del genere è indispensabile nei luoghi in cui si svolgono le sedute delle commissioni e dei gruppi politici, e quindi a Bruxelles.

91. Inoltre queste decisioni non sono atte a rimettere in discussione Lussemburgo in quanto luogo di lavoro del segretariato generale e a far venir meno le garanzie che Lussemburgo ha ottenuto nel 1965. Il confronto dell'organico del segretariato generale di allora con quello odierno in questo caso non lascia sussistere dubbi [35].

92. Va poi analizzato l'argomento del governo ricorrente secondo cui il rapporto fra i dipendenti in servizio a Bruxelles e quelli in servizio a Lussemburgo si sarebbe modificato a sfavore di Lussemburgo. Per quel che riguarda i dati numerici, ciò è incontestabile e inevitabile perché Lussemburgo, diversamente da Strasburgo e Bruxelles, non ha funzioni parlamentari ma è sede del segretariato generale del Parlamento, il cui compito è sostenere attività parlamentari che si svolgono al di fuori del Lussemburgo, di cui tre quarti si svolgono a Bruxelles. Ciò esige la presenza a Bruxelles dei dipendenti, a qualunque ufficio appartengano, chiamati a collaborare direttamente con i parlamentari. Va ancora aggiunto il personale addetto al controllo o al sostegno di questi dipendenti. Il contatto personale non può in questo caso essere sostituito da moderni mezzi di comunicazione. È inevitabile che la necessaria presenza dei dipendenti a Bruxelles per esigenze obiettive incida sul rapporto fra il personale in servizio a Bruxelles e quello in servizio a Lussemburgo.

93. D'altra parte, il 31 luglio 1990 vi erano in servizio a Lussemburgo 2 360 dipendenti contro 420 nel 1965, quando è stata adottata la decisione di mantenere il segretariato generale del Parlamento a Lussemburgo. Questo numero si è effettivamente ridotto da 2 428 nel 1988 ai citati 2 360. Non si può però sostenere che Lussemburgo sia stato trascurato come sede del segretariato del Parlamento come si poteva temere nel procedimento con cui il Granducato del Lussemburgo ha ottenuto dalla Corte la condanna del Parlamento [36].

94. b) La decisione 15 giugno 1988, con cui l'ufficio di presidenza ha deciso di optare per *due progetti immobiliari a Bruxelles*, va esaminata per accertare se abbia oltrepassato i limiti della competenza del Parlamento in spregio dei diritti del Lussemburgo. Nel-

35 — 1965: 398 dipendenti senza e 420 con il personale dei gruppi politici.
1990: 2 297 senza e 2 360 con il personale dei gruppi politici.
Nel caso di specie è irrilevante che questo personale rientri fra quello alle dipendenze del segretariato generale del Parlamento.

36 — Causa 108/83, v. supra II 1 c), punto 61.

l'ambito della nota relativa alle previsioni a medio termine per le attività del Parlamento nei suoi tre abituali luoghi di lavoro, che contiene la controversa decisione dell'ufficio di presidenza, quest'ultimo ha approvato una nota 6 giugno 1988 del segretario generale sul medesimo tema e ne ha fatto proprio il contenuto. Per l'illustrazione delle finalità perseguite con la decisione impugnata si può quindi far rinvio al contenuto della nota 6 giugno.

95. Nella nota del segretario generale si osserva che per far fronte alle necessità sono necessari i locali seguenti:

— circa 300/350 uffici supplementari;

— due o tre sale di riunione di almeno 200-250 posti per permettere le riunioni dei grandi gruppi politici ed eventualmente le deliberazioni di diverse commissioni in seduta comune;

— locali indispensabili per i servizi riproduzione e distribuzione.

96. Poiché l'utilizzazione di 130 uffici in un edificio occupato dal Parlamento era divenuta problematica in quel momento, era necessario trovare una soluzione.

97. I due progetti immobiliari adottati dall'ufficio di presidenza, stando a quanto rilevato nella nota del segretario generale, sono atti a soddisfare le necessità di locali individuate. Il progetto « Parc Léopold Investment » permetterebbe di accogliere le sale di riunione e circa 100-150 uffici. Il progetto « Groupement COB — Société générale » potrebbe poi contenere gli uffici tecnici e altri 200 uffici.

98. Sia nella nota del segretario generale sia in quella dell'ufficio di presidenza viene indicato lo scopo del Parlamento di porre a disposizione dei deputati, del segretariato generale e dei gruppi politici un numero di uffici sufficiente.

99. Sottraendo dai 300-350 uffici che devono essere messi a disposizione dai due progetti immobiliari i 130 uffici da liberare restano circa 200 uffici di incremento effettivo. L'intento di mettere a disposizione dei deputati e dei gruppi politici un numero di uffici sufficiente non può essere criticato.

100. Il Parlamento osserva che solo il gruppo socialista conta 170 membri. Non è pertanto esagerato esigere la disponibilità di sale di riunione di 200-250 posti.

101. La discussione condotta dalle parti sulle riunioni di una « grande commissione » è a mio parere secondaria. Essa deriva dall'accenno fatto dal Parlamento stesso ad una « grande commissione » sia nella impugnata decisione dell'ufficio di presidenza 15 giugno 1988 sia nella nota del segretario gene-

rale 6 giugno 1988. Rientra infatti nell'organizzazione interna dei lavori del Parlamento il fatto che quest'ultimo prevede nel suo regolamento interno la possibilità di sedute comuni di più commissioni e la relativa disponibilità delle necessarie infrastrutture.

102. Il riferimento all'art. 37 del regolamento del Parlamento ha una rilevanza limitata nella discussione sulla necessità di sale di riunione di maggiori dimensioni. Ai sensi dell'art. 37 il plenum può deferire la richiesta di parere o una consultazione alla « commissione competente » i cui lavori, una volta conclusi e adottati dal plenum, divengono decisioni del Parlamento. Nei casi in cui si fa ricorso a questa procedura il pubblico ha accesso alle riunioni ai sensi dell'art. 37, n. 4. L'ammissione del pubblico implica però la disponibilità di posti per quest'ultimo ed eventualmente per i rappresentanti degli organi di comunicazione.

103. Dai dati numerici non è però possibile ricavare quanti locali vadano attribuiti al segretariato generale. Diversamente dalle attività dei deputati nell'ambito delle riunioni dei gruppi politici e delle riunioni delle commissioni che si svolgono legittimamente a Bruxelles [37], il segretariato generale continua ad essere insediato a Lussemburgo. L'assegnazione di un notevole numero di altri uffici potrebbe essere considerata un indizio dell'intento di trasferire personale. È però impossibile stabilire quanti locali supplementari siano necessari al segretariato generale. La semplice possibilità dell'uso di un più grande numero di uffici non consente di rimettere fondamentalmente in discussione la legittimità delle decisioni in materia immobiliare dato che un eventuale trasferimento di personale deve essere materialmente conforme ai limiti indicati.

104. Complessivamente non risulta quindi che la decisione 15 giugno 1988 in materia di politica immobiliare esorbiti dalle competenze del Parlamento.

3. Causa C-39/89

105. Il punto 7 della risoluzione, che è il primo punto ritenuto illegittimo dal governo lussemburghese, recita:

« decide pertanto di *adottare disposizioni più soddisfacenti per lo svolgimento dei propri compiti*, tenendo conto dei suoi obblighi previsti dalla normativa comunitaria e del *palese diritto* di un parlamento eletto a suffragio universale diretto ».

106. In questo testo si parla effettivamente di una « decisione », ma è noto che il contenuto e non la lettera di una decisione del Parlamento determina se si tratti effettivamente di una decisione impugnabile. Nel caso di specie il contenuto della decisione consiste nell'emanazione di disposizioni più soddisfacenti per l'espletamento dei suoi compiti. Quali siano queste disposizioni non viene detto al numero 7. Quest'ultimo è pertanto sprovvisto di natura decisionale.

37 — V. cause riunite 358/85 e 51/86, loc. cit.

107. Nel numero 9 il Parlamento

« incarica il suo ufficio di presidenza di prendere quanto prima tali disposizioni necessarie affinché il Parlamento possa disporre di tutto il personale e di tutte le infrastrutture necessarie per effettuare i propri compiti efficientemente nei luoghi in cui vengono effettuate le sue sedute e le altre attività parlamentari (...) ».

108. Questa formulazione, che contiene un « incarico », può essere intesa come un'istruzione definitiva rivolta all'organo incaricato di potenziare il personale e le infrastrutture a Strasburgo e a Bruxelles. Di per sé il testo è però troppo impreciso per costituire il fondamento giuridico a un concreto provvedimento di attuazione. L'intento di espletare i propri compiti in modo efficiente ed utile è uno scopo generico da cui non si ricavano i mezzi per il suo conseguimento. Dal solo punto 9 della risoluzione non risulta pertanto alcun effetto giuridico vincolante.

109. Situazione diversa per quel che riguarda il numero 10, in cui il Parlamento « giudica »

« particolarmente indispensabile per il corretto funzionamento del Parlamento disporre a Bruxelles di personale assegnato alle seguenti attività:

— commissioni e delegazioni,

— informazioni e relazioni pubbliche,

— studi e ricerche,

nonché

— altro personale il cui ruolo principale è di fornire servizi direttamente ai singoli deputati,

— il personale il cui ruolo di controllo e di sostegno richiede la sua presenza nello stesso luogo in cui sono previsti i servizi sopra citati ».

110. Il fatto che il Parlamento « giudica » potrebbe dare l'impressione che si tratti della manifestazione di una presa di posizione non vincolante. Tuttavia i trasferimenti di personale proposti sono così concreti da poterne immediatamente iniziare l'esecuzione. Il numero 17 della risoluzione sottolinea che sono previsti cambiamenti immediati e concreti. Infatti il Parlamento « sottolinea »

« l'urgenza della sua situazione e la necessità di realizzare i cambiamenti previsti ai paragrafi 9, 10 e 11, non appena saranno disponibili le necessarie infrastrutture ».

111. Inoltre al numero 16 della risoluzione gli organi del Parlamento vengono direttamente incaricati di intraprendere i cambiamenti progettati sia per quel che riguarda i locali sia per quel che riguarda le necessarie decisioni in materia di personale.

112. Poiché si deve quindi ritenere che il numero 10 della risoluzione produce effetti giuridici, occorre stabilire se le decisioni rientrino nell'ambito della competenza del Parlamento ovvero ne oltrepassino i limiti e trasgrediscano pertanto le garanzie date allo Stato lussemburghese.

113. Per quel che riguarda il personale delle commissioni e delle delegazioni, occorre rilevare che i lavori delle commissioni dei gruppi politici viene svolto a Bruxelles in condizioni giuridicamente ineccepibili. Questa fondamentale ripartizione dei lavori del Parlamento in tre luoghi di lavoro è stata approvata dalla Corte nelle cause riunite 358/85 e 51/86. Se però è legittimo che le commissioni e delegazioni si riuniscano a Bruxelles, è anche ovvio che vi debba essere la disponibilità del personale a ciò necessario.

114. Per quel che riguarda il personale addetto all'informazione e alle pubbliche relazioni si fa rinvio alle osservazioni sulle attività di stampa del Parlamento nell'ambito dell'esame della causa C-213/88 [38].

115. Per quel che riguarda il complesso « studi e ricerche », va senz'altro riconosciuto l'interesse, per i lavori delle commissioni, che rappresentano una parte importante dei lavori del Parlamento, a disporre delle risorse necessarie in materia bibliografica e di personale scientifico. È naturale che il Parlamento faccia valere la necessità di avere a disposizione la biblioteca a Bruxelles. Il fatto di potere in qualsiasi momento avere accesso alla bibliografia necessaria costituisce l'essenza stessa di una biblioteca di consultazione.

116. L'obiezione del governo lussemburghese secondo cui lo sfruttamento delle moderne tecniche informatiche renderebbe superflui questi trasferimenti in tale contesto non è del tutto convincente. La tecnica delle telecomunicazioni può ad esempio essere utilizzata qualora si tratti di memorizzare su microfilm documenti voluminosi o di trasmettere taluni documenti da un luogo ad un altro mediante telefax. La consultazione bibliografica non può invece essere sostituita.

117. Anche lo spostamento dell'ufficio « studi e ricerche » è giustificato obiettivamente. Questo ufficio è adibito sia alla biblioteca sia al contatto personale con chi lo utilizza, cioè i parlamentari, e deve essere garantito che questi ultimi possano anche avvalersi dei servizi da esso svolti.

118. Concludendo si può affermare che il trasferimento del citato personale fondamentalmente non oltrepassa le competenze del Parlamento nell'ambito del suo potere di organizzazione. Occorrerà però controllare che i trasferimenti non siano di ampiezza tale da porre in discussione Lussemburgo come un luogo di lavoro del segretariato generale del Parlamento. In tal caso verreb-

38 — V. supra punti 75-89.

bero raggiunti i limiti delineati dalla Corte nella causa 108/83.

119. Oltre alle citate categorie di dipendenti, il numero 10 della risoluzione considera il personale il cui ruolo principale è di fornire servizi direttamente ai singoli deputati. La definizione è in realtà molto generica, ma l'accento andrebbe posto sulla parola « direttamente ». Così facendo viene delimitato il circolo di persone preso in considerazione. Così inteso in senso stretto, il punto controverso riguarda i collaboratori i cui metodi e forme di collaborazione coi deputati sono caratterizzati da conversazioni personali e istruzioni dirette. In tal senso non sussistono a mio parere obiezioni per quel che riguarda la disponibilità di questo personale nei vari luoghi in cui si tengono le sedute e pertanto anche a Bruxelles.

120. L'ultimo gruppo di persone su cui verte il punto 10 della risoluzione è costituito dal « personale il cui ruolo di controllo e di sostegno richiede la sua presenza nello stesso luogo in cui sono previsti i servizi sopra citati ». Anche questa definizione è rimasta molto generica. Essa può essere intesa come una disposizione accessoria rispetto a quelle che riguardano le altre categorie di dipendenti obiettivamente delimitate. Per quel che riguarda il ruolo di sostegno, esso potrebbe anche essere considerato residuale dato che in tal modo viene ampliato il gruppo di persone già definito. A mio parere l'accento va posto sulla parola « richiede ». Da essa risulta infatti l'indispensabilità nel processo di selezione. Così strettamente inteso quest'ultimo punto ha un significato autonomo limitato e non è pertanto problematico.

121. Sono però ancora necessarie le osservazioni seguenti. Al numero 10 non vengono precisati i provvedimenti concreti da adottare. Gli organi del Parlamento, cioè il presidente, il segretario generale, l'ufficio di presidenza, l'ufficio di presidenza ampliato e i questori vengono invece incaricati di intraprendere i passi appropriati.

122. Gli effetti giuridici della risoluzione risultano proprio dall'incarico immediato relativo a progetti chiaramente e obiettivamente delimitati. La loro attuazione concreta spetterebbe invece agli organi del Parlamento secondo la ripartizione interna delle competenze. A questo proposito ci si deve richiamare al fatto che sino a prova contraria gli organi del Parlamento, in conformità alla decisione dei governi del 1965 e alle pronunce della Corte, non possono porre in discussione l'esistenza di Lussemburgo come luogo di lavoro del segretariato del Parlamento.

123. Infine il governo lussemburghese ha posto in particolare risalto i nn. 16 e 17 della risoluzione chiedendone il sindacato alla Corte di giustizia. Come già chiarito nell'ambito dell'analisi degli altri punti, la portata dei punti 16 e 17 va valutata alla

luce degli altri punti della risoluzione. Il governo lussemburghese ha espressamente dichiarato che i progetti immobiliari costituivano solo un aspetto secondario rispetto ai provvedimenti in tema di personale ed ha chiesto che il tutto venisse valutato con esclusivo riferimento alle questioni di personale.

124. Di conseguenza i progetti immobiliari non danno adito a dubbi in quanto costituiscono il presupposto concreto del trasferimento di personale nei limiti già chiariti ovvero per le esigenze delle sedute plenarie su cui si è pronunciata la Corte nelle cause riunite 358/85 e 51/86.

125. Per quel che riguarda le spese va osservato che il governo lussemburghese non ha presentato conclusioni in merito. Il Parlamento ha chiesto il rigetto del ricorso e la condanna del ricorrente alle spese.

126. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La Corte si è pronunciata in questo senso anche nelle ultime due sentenze in materia [39].

C — Conclusioni

127. In conseguenza delle osservazioni sin qui svolte vi propongo di:

1) respingere i ricorsi,

2) condannare il ricorrente alle spese.

39 — Causa 108/83 e cause riunite 358/85 e 51/86; in senso contrario nella causa 230/81.