

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MARCO DARMON

presentate il 24 marzo 1993 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Con il presente ricorso il partito politico britannico The Liberal Democrats (in prosieguo: il «ricorrente») mira a farvi dichiarare la carenza del Parlamento europeo (in prosieguo: il «Parlamento»). Questo sarebbe venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi dell'art. 138, n. 3, primo comma, del Trattato di Roma¹ e dell'art. 7, n. 1, dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio 20 settembre 1976, 76/787/CECA, CEE, Euratom² (in prosieguo: l'«atto»), omettendo di presentare al Consiglio una proposta intesa a consentire che l'elezione dei deputati del Parlamento avvenga secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri.

2. Il Parlamento è stato invitato a porre fine a tale carenza con una lettera del ricorrente 4 ottobre 1991 che sarebbe rimasta senza seguito.

3. Ai sensi dell'art. 138, n. 3, primo comma, del Trattato,

«il Parlamento europeo elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri».

4. L'art. 7, n. 1, dell'atto dispone che

«conformemente all'art. 21, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, dell'art. 138, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea e dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, l'Assemblea elabora un progetto di procedura elettorale uniforme».

5. Secondo il ricorrente, l'omissione rimproverata all'istituzione convenuta, ostacolando l'adozione di una procedura elettorale uniforme, lo priverebbe di rappresentanti al Parlamento.

6. Quest'ultimo eccepisce l'irricevibilità del ricorso per le tre seguenti ragioni:

— non vi sarebbe carenza, in quanto il Parlamento avrebbe adempiuto l'obbligo che gli impone l'art. 138, n. 3, primo comma;

* Lingua originale: il francese.

1 — V. anche gli artt. 21, n. 3, del Trattato CECA e 108, n. 3, del Trattato CEEA.

2 — GU 1976, L 278, pag. 1.

— le proposte che il Parlamento è tenuto a fare non produrrebbero alcun effetto giuridico nei confronti del ricorrente; l'eventuale omissione da parte di detta istituzione di soddisfare detto obbligo non può quindi essere sanzionata applicando l'art. 175 del Trattato;

— infine, il ricorrente non disporrebbe dell'interesse ad agire: egli non dimostrerebbe infatti un interesse diretto e personale a proporre siffatto ricorso.

7. Benché il Parlamento non abbia sollevato un altro motivo d'irricevibilità relativo alla mancanza di legittimazione passiva in materia, è vostro compito, come già avvenuto nella sentenza 23 aprile 1986, Parti Écologiste «Les Verts»/Parlamento europeo³, a proposito della possibilità del Parlamento di essere convenuto in un ricorso d'annullamento, verificare d'ufficio se detta possibilità sussista in materia di carenza.

8. Valutiamo la portata della questione di cui ci occupiamo. Nei rapporti fra le istituzioni della Comunità, il ricorso per carenza è uno strumento particolarmente efficace.

9. Nelle mani del Parlamento, detto ricorso è stato definito come «recours-roi»⁴ in quanto «moyen de pression» nel corso dello svolgimento del processo legislativo, caratterizzato dalla preponderanza del Consiglio.

10. Può quindi il Parlamento, senza controllo, omettere di dare un parere o di emettere una proposta in un processo decisionale in cui questi sono richiesti?

11. In altre parole, la legittimazione attiva del Parlamento in materia di carenza lo eleva già a promotore del controllo di legittimità⁵, anche se il legislatore comunitario è principalmente il Consiglio. Simmetricamente, ammettere ormai nella stessa materia la legittimazione passiva del Parlamento equivale, senza che esso possa sottrarvisi, a sottoporre la sua inerzia al sindacato del giudice.

12. Il Trattato sull'Unione europea, che generalizza le procedure di cooperazione e di parere conforme del Parlamento europeo ed istituisce una nuova procedura di decisione congiunta, moltiplica, con ciò stesso, le possibilità di blocco, e quindi l'interesse del riconoscimento della legittimazione passiva del Parlamento in materia di carenza.

13. Il laconismo dei testi, che coincide con i poteri limitati del Parlamento nei trattati originari, vi ha indotto, in particolare nel corso dell'ultimo decennio, a rafforzare lo «status contenzioso del Parlamento europeo»⁶. Sin dal 1964 avete ammesso che gli atti del Parlamento potevano essere oggetto di rinvio pregiudiziale⁷. Il Parlamento può anche essere invitato a fornire alla Corte informazioni in base all'art. 21, secondo comma,

5 — V. Isaac, *L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes*, AFDI, 1986, pag. 795.

6 — V. mio contributo ai *Mélanges Boulouis*, pag. 75. V. anche paragrafo 3 e seguenti delle mie conclusioni nella causa Parlamento/Consiglio, sentenza 27 settembre 1988, causa 302/87 (Racc. pag. 5613).

7 — Sentenza 12 maggio 1964, causa 101/63, Wagner (Racc. pag. 383).

3 — Sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, Parti écologiste «Les Verts»/Parlamento europeo (Racc. pag. 1339, punto 19 della motivazione).

4 — Lenaerts, in *Le Parlement européen et la Cour de justice des Communautés européennes*, Università di Strasburgo, 1987, pag. 19.

dello Statuto. Dopo aver ammesso il suo diritto d'intervento⁸, voi avete sancito il suo diritto di agire per proporre ricorso per carenza⁹, nonché la sottomissione dei suoi atti al ricorso d'annullamento ex art. 173¹⁰. Infine, avete ammesso, entro certi limiti, che sussiste la sua legittimazione a ricorrere per annullamento contro gli atti delle istituzioni¹¹.

14. Oggi vi viene data l'occasione di completare tale costruzione, riconoscendo, a talune condizioni, la legittimazione passiva del Parlamento in materia di carenza.

15. Ai sensi dell'art. 175 del Trattato:

«Qualora, in violazione del presente Trattato, il Consiglio o la Commissione si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri e le altre istituzioni della Comunità possono adire la Corte di giustizia per far constatare tale violazione¹².

(...).

Ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte di giustizia alle condizioni stabilite dai commi precedenti per contestare ad una delle

istituzioni della Comunità di avere omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere¹³.

16. Con la sentenza «Politica comune dei trasporti»¹⁴, con la quale avete ammesso, in materia di carenza, la legittimazione attiva del Parlamento, avete rilevato che quest'ultimo figurava tra le «istituzioni della Comunità»¹⁵, precisando a tale riguardo:

«(...) L'art. 175, primo comma, attribuisce espressamente (...), il diritto di agire per carenza contro il Consiglio e la Commissione, fra l'altro alle "altre istituzioni della Comunità". Questa disposizione contempla quindi un pari diritto di proporre ricorso per carenza, per tutte le istituzioni della Comunità. Non si può limitare, per una di esse, l'esercizio di tale diritto, senza compromettere la sua posizione istituzionale, voluta dal Trattato e, in particolare, dall'art. 4, n. 1»¹⁶.

17. Questo ragionamento è perfettamente trasferibile al terzo comma dell'art. 175. In effetti, come potrebbe l'espressione «istituzioni della Comunità» avere due accezioni diverse all'interno di uno stesso articolo?

18. La vostra giurisprudenza relativa allo status contenzioso del Parlamento è ampiamente basata sul principio dell'equilibrio isti-

8 — Sentenze 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette frères/Consiglio (Racc. pag. 3333) e causa 139/79, Maizena/Consiglio (Racc. pag. 3393).

9 — Sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento/Consiglio, «Politica comune dei trasporti» (Racc. pag. 1513).

10 — Sentenza Les Verts, citata.

11 — Sentenza 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, «l'chernobyl» (Racc. pag. I-2041).

12 — Primo comma, il corsivo è mio. Non è privo di interesse notare che il Trattato sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 riconosce espressamente la legittimazione passiva del Parlamento in materia di carenza: «Qualora, in violazione del presente Trattato, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri e le altre istituzioni della Comunità possono adire la Corte di giustizia per far constatare tale violazione» (titolo II, art. G, E, 54).

13 — Terzo comma, il corsivo è mio.

14 — Citata, v. supra, nota 9.

15 — Questa espressione è definita dall'art. 4, n. 1, del Trattato e comprende espressamente il Parlamento. Inoltre, quest'ultimo è menzionato per primo nella parte quinta del Trattato relativa alle istituzioni della Comunità.

16 — Punto 17 della motivazione. Osservo che tale formulazione è identica a quella delle sentenze 29 ottobre 1980, cause 138/79 e 139/79, succitate, punto 19 della motivazione.

zazionale: ogni istituzione comunitaria deve poter esercitare pienamente le competenze che le vengono attribuite dai trattati, rispettando quelle delle altre istituzioni. Per garantire il mantenimento dell'equilibrio dei poteri fra le istituzioni, la Corte procede al sindacato giurisdizionale del rispetto delle prerogative di ciascuna di esse ¹⁷.

19. Nella sentenza *Les Verts*, avete affermato che:

«L'interpretazione dell'art. 173 del Trattato che escludesse gli atti del Parlamento europeo dal novero di quelli impugnabili porterebbe ad un risultato contrastante sia con lo spirito del Trattato, espresso nell'art. 164, sia col sistema dello stesso. Gli atti che il Parlamento europeo adotta nell'ambito del Trattato CEE potrebbero infatti invadere la competenza degli Stati membri o delle altre istituzioni, ovvero oltrepassare i limiti posti alla competenza del loro autore senza poter essere deferiti alla Corte. Si deve pertanto considerare che il ricorso d'annullamento può essere diretto contro gli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi» ¹⁸.

20. Voi affermavate così la legittimazione *passiva* del Parlamento in materia di ricorso *d'annullamento*.

21. In merito allo stesso mezzo d'impugnazione, e per sancire entro certi limiti la sua legittimazione *attiva*, voi rammentavate, nella sentenza «*Tchernobyl*» ¹⁹, che:

«Il rispetto dell'*equilibrio istituzionale* comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni. Esso impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola.

La Corte, cui spetta secondo i Trattati di assicurare il rispetto del diritto nella loro interpretazione ed applicazione, deve quindi poter garantire la conservazione dell'equilibrio istituzionale e, di conseguenza, il sindacato giurisdizionale del rispetto delle prerogative del Parlamento, qualora quest'ultimo l'adisca a tal fine ricorrendo ad un mezzo di impugnazione adeguato allo scopo perseguito» ²⁰.

22. Precisando detto compito della Corte, osservavate in termini più generali, preannunciando la soluzione della questione che qui viene posta:

«Essa, tuttavia, deve garantire la piena applicazione delle disposizioni dei Trattati sull'*equilibrio istituzionale*, e far sì che *al pari delle altre istituzioni* il Parlamento non possa subire lesioni delle sue prerogative senza disporre di un ricorso giurisdizionale, tra quelli previsti dai Trattati, esperibile in modo certo ed efficace» ²¹.

23. Ne deduco che il diritto comunitario non garantirebbe una tutela giurisdizionale coerente con un «sistema completo di rimedi giuridici» ²² e che le altre istituzioni — al pari degli Stati membri — subirebbero

17 — V. punti 21 e 22 della motivazione della sentenza 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio «*Tchernobyl*», succitata.

18 — Punto 25 della motivazione, il corsivo è mio.

19 — Sentenza citata, v. supra nota 11.

20 — Punti 22 e 23 della motivazione, il corsivo è mio.

21 — Punto 25 della motivazione, il corsivo è mio.

22 — V. paragrafo 6 delle conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven nella causa «*Tchernobyl*» (Racc. 1990, pag. I-2056).

lesioni delle loro prerogative se esse non potessero agire per carenza contro il Parlamento. In effetti, a cosa servirebbe il fatto che la Corte abbia ammesso il ricorso d'annullamento contro gli atti del Parlamento se quest'ultimo potesse, con la sua astensione dal pronunciarsi, sottrarsi a qualunque controllo?

24. Vi suggerisco quindi di riconoscere la legittimazione *passiva* del Parlamento in materia di carenza.

25. Tuttavia il ricorso per carenza non può essere ammesso contro *qualunque* astensione dal pronunciarsi del Parlamento.

26. Nella sentenza *Les Vert*, avete posto il principio che

«in base al sistema del Trattato, è consentito proporre un ricorso diretto contro "tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni (...) *miranti a produrre effetti giuridici*"»²³.

27. In materia d'annullamento, il ricorso è ammesso contro tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni, di qualunque natura o forma, miranti a produrre effetti giuridici²⁴. Anche la sentenza «Comitologia»²⁵ lo rammenta.

28. Avete peraltro considerato che

«il sistema delle impugnazioni implica la stretta connessione tra il ricorso di cui all'art.

173, che consente di giungere all'annullamento di atti illegittimi del Consiglio e della Commissione, e quello fondato sull'art. 175, che può portare alla dichiarazione che il Consiglio o la Commissione, omettendo di emanare determinati atti, hanno violato il Trattato»²⁶.

29. Ne consegue che il criterio degli *effetti giuridici* è qui determinante. Costituisce «un'astensione dal pronunciarsi», ai sensi dell'art. 175, qualunque omissione da parte di un'istituzione della Comunità di adottare un atto, di qualsiasi natura, che produca effetti giuridici.

30. L'esame delle competenze e dei poteri del Parlamento, che pone in risalto la necessità del riconoscimento della legittimazione passiva di tale istituzione in materia di carenza, deve anche consentire di circoscriverne il campo di applicazione pratica.

31. Il ricorso per carenza mira, mediante la declaratoria della carenza stessa e l'obbligo di porvi fine²⁷, all'adozione di una decisione che, in violazione del Trattato, avrebbe dovuto essere presa e non lo è ancora stata. Orbene, in via di principio, in materia normativa il Parlamento non ha il potere di iniziativa, riservato alla Commissione, né il potere decisionale diretto esercitato dal Consiglio e dalla Commissione.

32. Inoltre, frequentemente, qualora la carenza del Parlamento fosse tale da bloccare

²³ — Punto 24 della motivazione, il corsivo è mio.

²⁴ — V. sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio «AETS» (Racc. pag. 263, punto 42 della motivazione).

²⁵ — Sentenza 27 settembre 1988, causa 302/87 (Racc. pag. 5615, punto 20 della motivazione). V. anche su questo punto le conclusioni 13 gennaio 1993 dell'avvocato generale Van Gerven, quanto alla sentenza 23 marzo 1993, causa C-314/91, Beate Weber/Parlamento (Racc. pag. I-1093, in particolare pag. I-1100, punto 4 della motivazione).

²⁶ — Sentenza 22 maggio 1985, «Politica comune dei trasporti», citata, punto 36 della motivazione.

²⁷ — Art. 176 del Trattato.

il funzionamento delle istituzioni, il Trattato rimedia al rischio di tale paralisi prevedendo che in caso d'inerzia prolungata si potrà non tener conto del silenzio. Ciò vale, ad esempio, per la procedura di cooperazione di cui all'art. 149, n. 2, lett. b), secondo comma, e, in materia di bilancio, per gli artt. 203, n. 4, e 203, n. 6²⁸ Trattato ha in anticipo tratto le conseguenze da una carenza del Parlamento²⁹.

33. Analogamente, non è possibile alcun ricorso per carenza allorché il Parlamento omette di adottare un atto in un campo in cui dispone di un potere discrezionale. La sua astensione in tal caso non costituisce carenza poiché essa non è commessa «in violazione del (...) Trattato»³⁰. Ciò vale, per esempio, per le mozioni di censura.

34. Tuttavia, il rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'elaborazione delle decisioni comunitarie, quale risulta in particolare dall'Atto unico europeo che instaura procedure di codecisione in talune materie³¹, aumenterebbe il rischio di paralisi di alcune proce-

dure, conseguente all'inerzia di tale istituzione.

35. Già prima dell'Atto unico, in materia legislativa, quando i trattati prevedono la consultazione del Parlamento (art. 43, n. 2, art. 100, ecc.), una domanda di parere indirizzata dal Consiglio al Parlamento e rimasta senza risposta non soddisfa la condizione di consultazione: voi esigete infatti che il Parlamento esprima la sua opinione³². Di conseguenza, la mancanza di parere non consente al Consiglio di adottare un regolamento e blocca il procedimento legislativo. Analogamente, si può citare la mancanza di voto con cui il Parlamento dà atto dell'esecuzione del bilancio (art. 206 ter del Trattato), o la mancanza di decisione del presidente del Parlamento che constata che il bilancio è definitivamente adottato (art. 203 ter, n. 7).

36. È necessario pertanto prevedere che un ricorso per carenza possa essere diretto contro il Parlamento al fine di porre termine a tale situazione.

37. Il ricorso per carenza, qualora possa essere diretto contro un'istituzione che omette di «pronunciarsi», e quindi di adottare un atto che produca effetti giuridici, dev'essere diretto anche contro quell'istituzione che, a monte, si astiene dall'adottare un atto il cui compimento condiziona l'azione della prima. Tale astensione produce, infatti, essa stessa effetti giuridici.

38. Cito qui la vostra giurisprudenza relativa alla procedura di bilancio. Nella vostra sentenza, Consiglio/Parlamento³³, avete affermato che:

28 — V. anche art. 189 B, n. 2, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

29 — V. Joliet, *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, 1981, pag. 152.

30 — Si spiega così la vostra costante giurisprudenza che dichiara irricevibili i ricorsi per carenza diretti contro la Commissione in quanto quest'ultima non ha esercitato un ricorso per inadempimento, materia nella quale essa dispone di un potere discrezionale. V. a tale riguardo, sentenze 1° marzo 1966, causa 48/65, Lütticke (Racc. pag. 28), 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit (Racc. pag. 291, punti 11 e 12 della motivazione) e ordinanze 30 marzo 1990, causa C-371/89, Emrich (Racc. pag. I-1555) e 23 maggio 1990, causa C-72/90, Asia Motor (Racc. pag. I-2181). V. anche il punto 48 della motivazione della sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, citata: «A norma dell'art. 175, spetta alla Corte, se del caso, accertare la violazione del Trattato costituita dal fatto che il Consiglio o la Commissione si siano astenuti dal pronunciarsi in una situazione in cui ne avevano l'obbligo» (il corsivo è mio).

31 — V. le mie conclusioni nella causa «Comitologia», summenzionata, punti 30-32 della motivazione.

32 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, punti 34-36 della motivazione, succitata.

33 — Sentenza 3 luglio 1986, causa 34/86 (Racc. pag. 2155).

«Qualora gli atti dell'autorità di bilancio fossero sottratti al controllo della Corte, le istituzioni che compongono detta autorità potrebbero usurpare le competenze degli Stati membri o delle altre istituzioni o eccedere dai limiti della propria competenza»³⁴.

39. Commentando questo 'considerando' l'avvocato generale Mischo osserva:

«(...) se la Corte deve poter vegliare che un'istituzione non invada la sfera di competenza delle altre istituzioni, o degli Stati membri, adottando taluni atti, essa dovrebbe avere tale possibilità anche quando è l'inerzia di un'istituzione che può condurre al medesimo risultato ed ostacolare l'esercizio delle competenze delle altre istituzioni o degli Stati membri»³⁵.

40. Voi avete ammesso, in un obiter dictum della sentenza «Comitologia», che la mancata presentazione di un progetto di bilancio da parte del Consiglio può essere oggetto di un ricorso per carenza da parte del Parlamento³⁶. In mancanza di tale progetto il Parlamento non è infatti in grado di esercitare le competenze attribuitegli dall'art. 203, nn. 4-8, del Trattato.

41. È vero che quando esso non agisce nei casi in cui i trattati gli danno un mandato o gli impongono un obbligo di agire, il Parlamento non invade il campo delle competenze

delle altre istituzioni. Per contro, esso può impedire a queste di esercitarle.

42. Si deve quindi considerare che, in via di principio, la Corte può essere adita per giudicare su un ricorso per carenza diretto contro il Parlamento, qualora l'atto di cui viene chiesta l'adozione produca effetti giuridici.

43. Il Parlamento eccepisce, come si ricorda, tre motivi d'irricevibilità.

44. Il primo motivo, che verte sul se esso abbia o meno elaborato «progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme» ai sensi dell'art. 138, n. 3, primo comma, è, a mio parere, una questione non di ricevibilità, ma di merito riguardante *l'esistenza* stessa della carenza.

45. Perciò le parti sono state invitate in udienza a limitare le loro osservazioni ai seguenti punti:

- 1) Se la proposta adottata dal Parlamento, in base alla disposizione summenzionata, abbia effetti giuridici.
- 2) In quale misura il ricorrente sia direttamente e individualmente interessato.

46. Esaminerò, l'uno dopo l'altro, questi due punti.

34 — Punto 12 della motivazione.

35 — Conclusioni nella causa Parlamento/Consiglio, paragrafo 36 (sentenza 12 luglio 1988, causa 377/87, Racc. pag. 4017, in particolare pag. 4026).

36 — Punto 16 della motivazione.

47. I «progetti» di cui all'art. 138, n. 3, primo comma, hanno natura di atti che producono effetti giuridici?

48. La procedura in tre fasi prevista da detta disposizione è singolare per più motivi. Essa è già stata utilizzata per giungere alla decisione succitata del Consiglio 20 settembre 1976, e all'atto ad essa allegato, adottato lo stesso giorno, «relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto».

49. L'art. 138 *obbliga* il Parlamento ad elaborare «progetti» intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri ³⁷.

50. Destinatario di detti progetti, il Consiglio adotta *all'unanimità disposizioni* di cui *raccomanderà* ³⁸ l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali.

51. Si tratta in tal caso, come rilevato dalla dottrina, di una procedura particolare che comporta contemporaneamente *esecuzione e revisione* del Trattato. A tale riguardo, è da notare che l'atto, che prevede all'art. 1 l'elezione dei parlamentari europei a suffragio universale diretto (senza menzionare «secondo la procedura fissata da ciascuno Stato membro») e, all'art. 2, una nuova ripartizione, per ogni Stato membro, del numero dei rappresentanti all'Assemblea, ha avuto l'effetto di far decadere i nn. 1 e 2

dell'art. 138 e, soprattutto, che detta *decadenza* viene dichiarata dall'art. 14 dell'atto stesso.

52. L'atto integra quindi il Trattato. È una norma di diritto primario.

53. Caso eccezionale nel Trattato, è il Parlamento che dispone del potere d'iniziativa, il che, come osserva il signor Vergès, è logico in quanto l'Assemblea è «direttamente interessata dal cambiamento del suo sistema di reclutamento» ³⁹.

54. L'atto, che tratta della sola «elezione dei rappresentanti all'Assemblea a suffragio universale diretto», non precisa il compito del Parlamento né quello del Consiglio assegnati loro dal n. 3 dell'art. 138.

55. Ricorrendo quindi alla «tecnica dell'applicazione progressiva» ⁴⁰, con l'art. 7, succitato ⁴¹, esso prescrive tuttavia, pur senza prevedere un termine, l'adempimento di tale compito con l'elaborazione di un «progetto di procedura elettorale uniforme».

56. L'introduzione di detto «progetto» ⁴² (si osserverà che l'art. 7 dell'atto utilizza il singolare e non, come l'art. 138, il plurale) e, alla luce di quest'ultimo, l'adozione delle

37 — L'art. 138, n. 3, primo comma, dispone: «Il Parlamento europeo *elaborerà* progetti (...)» (il corsivo è mio).

38 — Una formula identica su questo punto è stata utilizzata dall'art. 201, terzo comma, del Trattato.

39 — In Megret e altri, *Le droit de la Communauté européenne*, vol. 9, art. 138, punto 9.

40 — Ibidem, punto 24.

41 — V. supra, paragrafo 4.

42 — Una risoluzione sarebbe stata votata dal Parlamento il 10 marzo 1993, che chiede al Consiglio di adottare «una procedura elettorale uniforme basata sul principio della rappresentanza proporzionale». A tutt'oggi siffatta risoluzione non è stata né ufficialmente comunicata alla Corte, né pubblicata. Questo punto potrebbe costituire un elemento nuovo quanto al merito (eventuale esistenza della carenza). Esso non può incidere sulla ricevibilità.

«disposizioni» da parte del Consiglio faranno produrre tutti i loro effetti al primo, poi al secondo comma dell'art. 138, n. 3, i quali dovrebbero quindi essere colpiti dalla stessa decadenza constatata all'art. 14 dell'atto, per i nn. 1 e 2 dello stesso articolo.

57. Le proposte del Parlamento non vincolano il Consiglio. È da notare che, in un campo come quello dell'adozione di un sistema elettorale unico, riguardante le norme costituzionali degli Stati membri, e che rientra quindi nella competenza esclusiva di questi ultimi, la procedura ex art. 138, n. 3, permette di conciliare *l'obiettivo di armonizzazione* delle legislazioni con *il rispetto delle competenze* degli Stati membri.

58. Come osserva inoltre il signor Vergès, le «disposizioni» adottate dal Consiglio sono quindi atti «sui generis», che non sono equiparabili né a decisioni ex art. 189, quarto comma (esse producono effetto giuridico soltanto dopo la loro adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali), né ad accordi di revisione del Trattato conclusi in base all'art. 236 (una decisione unilaterale del Consiglio si sostituisce in questo caso a un testo proveniente da una conferenza intergovernativa) ⁴³.

59. Le disposizioni dell'art. 138, n. 3, non possono quindi essere considerate prive di effetti giuridici, equiparandole ad un parere o ad una raccomandazione ai sensi degli artt. 175, terzo comma, o 189, quinto comma, del Trattato. Quando le disposizioni vengono ratificate, tutti gli organi nazionali, compreso

il legislatore, sono tenuti a rispettare le disposizioni adottate.

60. Tuttavia, per valutare se i «progetti» di cui all'art. 138, n. 3, primo comma, abbiano un effetto giuridico che permette all'autore di un ricorso per carenza di avvalersene, si deve rammentare che, in siffatta materia, le condizioni poste dall'art. 175 — e dalla vostra giurisprudenza — non sono le stesse a seconda che il ricorso sia proposto da uno Stato membro o da un'istituzione della Comunità, da un lato, oppure da un singolo, dall'altro.

61. Esaminiamo il primo caso.

62. L'esigenza relativa all'esistenza di effetti giuridici si impone per due ragioni fondamentali:

— da una parte, *l'economia del sistema contenzioso comunitario*; come testimonia la vostra sentenza «AETS» ⁴⁴, sono esclusi dalla sfera di controllo della legittimità comunitaria gli atti privi di carattere decisivo ⁴⁵;

— dall'altra, *la coerenza dei motivi di ricorso* ⁴⁶; l'esempio seguente lo dimostra: il diniego esplicito di adottare una raccomandazione non è impugnabile in base all'art. 173 ⁴⁷. Come osservano M. e D.

⁴⁴ — Sentenza succitata, punti 38-42 della motivazione.

⁴⁵ — V. A. Barav, *Considérations sur la spécificité du recours en carence*, RTDE 1975, pag. 59: «Non si comprende per quale motivo atti che non sono impugnabili con nessun altro mezzo d'impugnazione potrebbero esserlo con il ricorso per carenza».

⁴⁶ — V. M. e D. Waelbroek, *Encyclopédie Dalloz*, Carence, nn. 26 e 27.

⁴⁷ — V. sentenza 17 novembre 1970, causa 15/70, Chevalley/Commissione (Racc. pag. 975).

⁴³ — Op. cit. punto 17.

Waelbroek, «se si ammettesse il ricorso per carenza delle istituzioni o degli Stati membri contro gli atti non obbligatori, sarebbe allora sufficiente all'istituzione convenuta, per sottrarsi a qualunque ricorso, rifiutarsi esplicitamente di adottare una raccomandazione o un parere» ⁴⁸.

63. Quando un'istituzione omette di adottare un atto preparatorio necessario all'adozione da parte di un'altra istituzione di un atto definitivo che produce effetti giuridici, la sua astensione, poiché ostacola l'adozione dell'atto definitivo, produce essa stessa effetti giuridici. È ciò che, come ho rilevato, giustifica il ricorso per carenza.

64. Così, nell'ambito dell'art. 152 del Trattato, qualora la Commissione ometta di presentare una proposta al Consiglio in risposta ad una richiesta di quest'ultimo, il Consiglio è posto, in mancanza di questo preliminare indispensabile, nell'impossibilità di pronunciarsi. Esso può proporre contro la Commissione un ricorso per carenza per non aver adottato la proposta entro i termini stabiliti ⁴⁹, anche se detta proposta non produce «per sé» effetti giuridici.

65. Come osserva il signor Joliet, a proposito non del Parlamento ma della Commissione, quando l'adozione di un atto richiede il concorso di due istituzioni, «il ricorso proposto contro l'inerzia del Consiglio non servirebbe a nulla, se non potesse essere diretto anche contro la mancanza d'iniziativa della Commissione» ⁵⁰.

66. I «progetti» elaborati dal Parlamento in base all'art. 138, n. 3, primo comma, produ-

cono precisi effetti giuridici nei confronti del Consiglio in quanto, in mancanza di essi, questo non può esercitare le competenze riconosciutegli dal secondo comma. Come hanno osservato i signori Vandersanden e Barav ⁵¹, «gli atti preparatori sono integrati nell'atto finale suscettibile di ricorso d'annullamento, mentre il solo fatto dell'inerzia che interrompe la procedura produrrebbe effetti giuridici definitivi».

67. È chiaro che i «progetti» del Parlamento hanno l'effetto di porre il Consiglio in grado di statuire, anzi nella situazione di dovere pronunciarsi. Non vincolato al merito, il Consiglio potrà discostarsi dalla proposta in essi contenuta. Al contrario, l'astensione del Parlamento produce effetti giuridici nei confronti del Consiglio in quanto lo pone nell'impossibilità di svolgere il compito che gli è assegnato.

68. Le prerogative del Consiglio sarebbero quindi disconosciute se esso non potesse esercitare un ricorso per carenza in siffatta ipotesi.

69. La mancata adozione dei progetti da parte del Parlamento produce però effetti giuridici nei confronti del *ricorrente*? Questa condizione di ricevibilità del ricorso per carenza è diversa allorché il ricorso si basa sull'art. 175, terzo comma?

70. Quest'ultima disposizione si distingue già da quella contenuta al primo comma dello stesso articolo in quanto l'astensione dall'adottare un atto, quali una raccomandazione o un parere, non è suscettibile di

48 — Ibidem.

49 — V., in questo senso, J. V. Louis, *Les règlements de la Communauté économique européenne*, 1969, pag. 7.

50 — Joliet, op. cit., pag. 154.

51 — *Contentieux communautaire*, 1977, pag. 230.

ricorso per carenza da parte di una persona fisica o giuridica.

71. Si deve nella specie dichiarare il ricorso irricevibile solo perché il Parlamento non avrebbe potuto, in ogni caso, adottare nei confronti del ricorrente un atto che non sia una raccomandazione o un parere ai sensi dell'art. 175, terzo comma, del Trattato, come avete giudicato nella sentenza 14 gennaio 1993, *Italsolar*⁵², in merito ad un ricorso per carenza diretto contro la Commissione?

72. Ritengo di aver dimostrato che la mancata adozione in materia dei «progetti» da parte del Parlamento abbia effetti giuridici e che, pertanto, tali atti non possano essere considerati raccomandazioni o pareri ai sensi della succitata disposizione. Del pari, l'atto adottato dal Consiglio, anche se è qualificato come «disposizioni» la cui adozione sarà «raccomandata», può produrre effetti giuridici, dato che l'attuazione di un sistema elettorale uniforme da parte di tutti gli Stati membri è subordinata, in primo luogo, alla sua introduzione. Il rispetto del patto comunitario mi pare, infatti, escludere qualunque altra procedura di uniformazione.

73. Tuttavia, l'adozione del «progetto» da parte del Parlamento è tale da produrre effetti giuridici *nei confronti dei singoli*?

74. Nella sentenza 10 giugno 1982, *Lord Bethell*⁵³, avete affermato che:

«(...) perché il ricorso sia ricevibile, il ricorrente deve poter dimostrare o di essere il

destinatario di un provvedimento della Commissione, *avente effetti giuridici specifici nei suoi confronti*, che possa, in quanto tale, essere annullato, oppure che la Commissione, essendo stata debitamente diffidata ad agire a norma dell'art. 175, secondo comma, ha omesso di adottare nei suoi confronti un atto che egli poteva legittimamente pretendere a norma del diritto comunitario»⁵⁴.

75. Il singolo non può quindi presentare ricorso per il fatto che l'istituzione di cui trattasi ha omesso di adottare nei suoi confronti un atto privo di carattere vincolante⁵⁵. È necessario che l'atto produca effetti giuridici *nei suoi confronti*.

76. Tuttavia detta condizione non è applicata restrittivamente.

77. Ad esempio, nella sentenza *Asia Motor*⁵⁶, il Tribunale di primo grado, investito di un ricorso per carenza proposto dalle imprese (autrici di una denuncia a norma dell'art. 3 del regolamento 17)⁵⁷ contro la Commissione che non aveva adottato una comunicazione provvisoria ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 99/63/CEE⁵⁸, l'ha dichiarato ricevibile, pur non costituendo la «lette-

54 — Sentenza succitata, punto 13 della motivazione.

55 — V. anche sentenze 15 luglio 1970, causa 6/70, *Borroméo* (Racc. pag. 815, punti 6 e 7 della motivazione) e 18 novembre 1970, causa 15/70, *Chevalley* (Racc. pag. 975, punti 10 e 11 della motivazione).

56 — Sentenza 18 settembre 1992, causa T-28/90 (Racc. pag. II-2285, punto 29 della motivazione).

57 — «Primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato» (GU 21.2.1962, pag. 204).

58 — «Se la Commissione ritiene che gli elementi di cui dispone non consentano di accogliere una domanda presentata a norma dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 17, ne indica i motivi ai richiedenti e fissa loro un termine per la presentazione di eventuali osservazioni scritte». Regolamento della Commissione 25 luglio 1963 relativo alle audizioni previste dall'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento del Consiglio n. 17 (GU 1963, 127, pag. 2268).

52 — Causa C-257/90, Racc. pag. I-9, punti 28-31 della motivazione.

53 — Causa 246/81, Racc. pag. 2277, punto 13 della motivazione.

ra ex art. 6» una decisione definitiva sulla denuncia.

78. L'adozione di tale comunicazione consente all'impresa di presentare le proprie eventuali osservazioni. Si tratta quindi di un atto preparatorio privo di effetti giuridici nei suoi confronti, pertanto non suscettibile da parte sua di un ricorso d'annullamento in base all'art. 173 del Trattato⁵⁹. Al contrario, la mancata adozione priva l'impresa della possibilità di far valere le proprie osservazioni e produce, di conseguenza, per quanto la riguarda, effetti giuridici che possono giustificare un ricorso per carenza.

79. Del resto, questa soluzione non era già insita nelle vostre sentenze Deutscher Kom-
ponistenverband⁶⁰ e Gema⁶¹?

80. È quindi indubbio, a mio parere, che i singoli hanno, in taluni casi, la possibilità di presentare ricorso per carenza per la mancata adozione di un atto, anche se quest'ultimo non potrebbe essere impugnato da loro in base all'art. 173 del Trattato, in particolare allorché si tratta di un atto preparatorio.

59 — Sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM (Racc. pag. 2639, punto 21 della motivazione). Sentenza del Tribunale di primo grado 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione, Racc. pag. II-367, punto 49 della motivazione).

60 — Sentenza 13 luglio 1971, causa 8/71 (Racc. pag. 705). V. conclusioni dell'avvocato generale Roemer al riguardo (Racc. pag. 715): «(...) nulla impedisce, pare, di ammettere che "l'atto" possa consistere in alcuni interventi di ordine procedurale, quali l'audizione delle persone che hanno chiesto di essere ascoltate nel corso di una procedura d'intesa, in quanto detta audizione ha la conseguenza di porre gli interessati in una determinata posizione giuridica nella procedura e in quanto essa produce effetti giuridici (che consistono, per esempio, nel fatto che gli interessati non potranno più far valere nel corso di una ulteriore procedura giudiziaria gli elementi di cui si erano avvalsi al momento dell'audizione e che avrebbero forse influenzato la decisione della Commissione)».

61 — Sentenza 18 ottobre 1979, causa 125/78, punti 19-21 della motivazione, citata.

81. La sola circostanza quindi che i «progetti» di cui all'art. 138, n. 3, primo comma, se fossero stati adottati dal Parlamento, non sarebbero stati suscettibili di ricorso d'annullamento da parte di un singolo, in quanto non avrebbero prodotto effetti giuridici nei suoi confronti, non è sufficiente a determinare l'irricevibilità di un ricorso per carenza per la mancata adozione di tali atti. Si ritrova qui l'idea che, se l'atto adottato non dà luogo ad effetti giuridici, la sua mancata adozione può produrre tali effetti.

82. Verificare se la mancata adozione dell'atto produca un effetto giuridico nei confronti del ricorrente, significa verificare se quest'ultimo sia leso nei suoi diritti soggettivi da tale astensione. Orbene, soltanto l'atto adottato dal Consiglio, o più esattamente le misure nazionali conseguenti, sono tali da incidere sulla sua situazione giuridica. E non percepisco *un nesso di causalità diretto* tra la mancata rappresentanza dei Liberal Democrats al Parlamento e la carenza rimproverata a quest'ultimo. La concatenazione delle cause mi sembra qui troppo ipotetica e troppo aleatoria: per provare che l'astensione del Parlamento produce un effetto giuridico nei suoi confronti il ricorrente dovrebbe poter dimostrare che il sistema proporzionale, in quanto sistema elettorale uniforme, sarebbe certamente e successivamente *proposto* dal Parlamento, *raccomandato* dal Consiglio e *adottato* dagli Stati membri.

83. Il primo motivo d'irricevibilità, relativo alla mancanza di efficacia giuridica nei confronti del ricorrente, sarebbe quindi sufficiente a giustificare il rigetto del ricorso. Tuttavia, non credo sia superfluo esaminare il secondo motivo.

84. La questione è qui la seguente: come interpretare i termini «emanare nei suoi con-

fronti» di cui all'art. 175, terzo comma, del Trattato? Il ricorrente può pretendere, in quanto persona fisica o giuridica, di essere il *destinatario* dell'atto di cui trattasi?

85. È ovvio che, agendo nell'ambito dell'art. 138, il Parlamento non deve emanare le proprie proposte, qualunque esse siano, nei confronti del ricorrente.

86. Tuttavia, voi non ritenete che l'autore del ricorso debba essere necessariamente il destinatario della decisione la cui mancata adozione viene rimproverata dal ricorrente ad un'istituzione della Comunità.

87. Ad esempio, nella sentenza 16 febbraio 1993, ENU/Commissione⁶², la società portoghese ENU, produttrice di uranio concentrato, che faceva fronte a grandi difficoltà di sbocchi, rimproverava alla Commissione, in particolare, di non aver ordinato all'Agenzia di approvvigionamento⁶³ di attuare d'urgenza un provvedimento speciale che consentisse la soluzione immediata del problema dello smercio di uranio da parte dell'ENU. La Commissione sosteneva che l'atto, se fosse stato adottato, avrebbe dovuto essere emanato non nei confronti della suddetta società ma dell'Agenzia.

88. Voi avete osservato che

«tale decisione, anche se fosse stata emanata nei confronti dell'Agenzia, avrebbe interessato *direttamente ed individualmente* la ricorrente che avrebbe quindi potuto impugnare dinanzi alla Corte in base all'art. 146, secondo comma, del Trattato (CEEa).

Ne deriva che la ricorrente deve poter adire la Corte, ai sensi dell'art. 148, terzo comma, per contestare l'omissione di prendere la decisione richiesta. In mancanza di tale possibilità, il diritto consacrato all'art. 53, secondo comma, resterebbe privo di tutela giurisdizionale»⁶⁴.

89. Voi interpretate quindi ampiamente la nozione «di aver omesso di *emanare nei suoi confronti* un atto», in quanto l'obiettivo è di garantire una protezione giuridica a chi, senza essere il destinatario formale dell'atto controverso, è in realtà *interessato* da quest'ultimo in modo analogo al destinatario. In pratica, il criterio da applicare per stabilire l'interesse ad agire per carenza di un ricorrente non privilegiato è lo stesso di quello che voi applicate in materia d'annullamento: come deve essere interessato *direttamente ed individualmente* dall'atto di cui chiede l'annullamento, così il ricorrente deve essere interessato *direttamente ed individualmente* dalla carenza⁶⁵.

90. Questa ampia interpretazione mi pare dettata dalla necessaria coerenza dei rimedi giuridici. Un privato che è direttamente ed individualmente interessato da un atto senza esserne il destinatario può impugnarlo in base all'art. 173, secondo comma. Esso deve anche poter disporre di un ricorso se l'istituzione si limita a non rispondere.

91. A tale riguardo, i punti 5 e 6 della sentenza Holtz e Willemsen⁶⁶ sono particolarmente illuminanti:

«(...) a norma dell'art. 175, terzo comma, qualsiasi persona fisica o giuridica può adire la Corte di Giustizia, alle condizioni stabilite dai commi primo e secondo dello stesso arti-

62 — Sentenza C-107/91, Racc. pag. I-599.

63 — Prevista dall'art. 52 del Trattato CEEa.

64 — Punti 17 e 18 della motivazione, il corsivo è mio.

65 — V. sentenze Chevalley, citata, punto 6 della motivazione, e Lord Bethell, citata, punto 16 della motivazione.

66 — Sentenza 15 gennaio 1974, causa 134/73 (Racc. pag. 1).

colo, per contestare al Consiglio o alla Commissione di avere, violando il Trattato, "omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere".

(...) emerge che l'azione promossa dalla ricorrente è diretta ad ottenere un *provvedimento di carattere generale*, avente la stessa efficacia giuridica del regolamento n. 1336/72, non già un atto che la riguardi direttamente ed individualmente»⁶⁷.

92. In questa causa, un'impresa rimproverava al Consiglio di non aver adottato una decisione che attribuisse una sovvenzione aggiuntiva per i semi di colza e di ravizzone trasformati negli oleifici situati nel Land Renania settentrionale-Westfalia e alla Commissione di non aver presentato al Consiglio alcuna proposta al riguardo.

93. Per rigettare il ricorso, avete osservato che la proposta chiesta alla Commissione faceva «parte integrante del procedimento per l'emanazione di un regolamento» e «non può quindi rientrare nella categoria degli atti contemplati dall'art. 175, terzo comma»⁶⁸.

94. Questa soluzione mi pare perfettamente trasferibile alla fattispecie.

95. Infine, un privato che non è il destinatario di una decisione può essere *individual-*

mente riguardato solo se la decisione lo tocca a causa di determinate qualità che gli sono particolari o di una situazione di fatto che lo contraddistingua rispetto a chiunque altro e, per questo motivo, lo individui in modo analogo al destinatario⁶⁹.

96. Orbene, il ricorrente è interessato non all'adozione di una procedura uniforme *in quanto tale* ma a quella del sistema di rappresentanza proporzionale. Come ho detto, il Consiglio è libero di non raccomandare tale sistema. Del resto, il sistema considerato riguarderà in definitiva tutti i partiti politici della Comunità e non il ricorrente individualmente.

97. In sintesi, ammettendola provata, la mancata adozione di un «progetto» da parte del Parlamento produce effetti giuridici soltanto nei confronti del Consiglio, che non può stabilire le «disposizioni» di cui all'art. 138, n. 3, secondo comma, del Trattato, e degli Stati membri, che vedono ritardata la presentazione della raccomandazione volta all'adozione di un sistema uniforme.

98. Qualunque sia la sua rilevanza politica, essa non produce tuttavia alcun effetto giuridico nei confronti di una persona fisica o giuridica, la quale, inoltre, non può a nessun titolo pretendere di esserne considerata il destinatario.

99. Concludo quindi per l'irricevibilità del ricorso per carenza proposto dal partito The Liberal Democrats, il quale deve, di conseguenza, sostenere le spese del presente procedimento.

67 — Il corsivo è mio.

68 — Punto 5 della motivazione.

69 — Sentenze 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann (Racc. pag. 195, in particolare pag. 220) e 22 ottobre 1986, causa 75/84, Metro contro Commissione (Racc. pag. 3021, punto 20 della motivazione).