

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

G. FEDERICO MANCINI

del 4 dicembre 1985

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

rio per gli esercizi 1982, 1983 e 1984
(causa 294/83);

1. Gli stanziamenti destinati a finanziare la campagna d'informazione per le elezioni europee sono all'origine di numerosi ricorsi proposti dagli ecologisti francesi nei confronti delle istituzioni comunitarie. In particolare, « Les Verts — Parti écologiste » (di seguito: i « Verdi ») hanno convenuto:

2) le risoluzioni adottate in prima lettura il 27 ottobre 1983 e in seconda lettura il 19 e 20 dicembre 1983 nel quadro della procedura per l'approvazione del bilancio definitivo 1984 (causa 295/83);

a) la Commissione e il Consiglio delle Comunità europee per far annullare:

3) la decisione 20 dicembre 1983 con cui il Parlamento constatò, ai sensi dell'articolo 203 trattato CEE, l'adozione di tale bilancio (causa 296/83);

1) le decisioni della Commissione 20 giugno 1983 che stabiliscono e adottano il progetto preliminare di bilancio generale per l'esercizio 1984 e il progetto preliminare di bilancio supplementare per l'esercizio 1983;

4) tutte le decisioni di esecuzione dello stesso bilancio concernenti la voce 3708 (causa 190/84);

2) le decisioni del Consiglio 22 luglio 1983, egualmente relative ai progetti di bilancio 1983 e 1984;

3) tutte le altre decisioni connesse (causa 216/83);

c) il Consiglio delle Comunità per far annullare la decisione 22 novembre 1983 che adotta in seconda lettura il progetto di bilancio per il 1984 (causa 297/83).

b) il Parlamento europeo per far annullare:

1) le decisioni prese il 12 e il 13 ottobre 1982 e il 29 ottobre 1983, la prima dall'Ufficio di presidenza e la seconda dall'Ufficio di presidenza ampliato, sulla ripartizione delle somme iscritte alla voce 3708 del bilancio comunita-

Si deve inoltre ricordare che le decisioni 22 luglio 1983 furono impugnate anche dinanzi al consiglio di stato francese. I Verdi le ritennero viziate dall'eccesso di potere che, partecipando alla loro adozione, avrebbe commesso il rappresentante del governo francese in seno al Consiglio della Comunità.

2. Conviene anzitutto descrivere il sistema di finanziamento delle campagne d'informazione per le elezioni europee illustrandone la genesi e ripercorrendone la storia.

La decisione di stanziare fondi destinati a questo scopo risale al 1976 e dunque precede l'atto con cui si stabilì che il Parlamento sarebbe stato eletto a suffragio universale. Fu la Commissione a introdurre nel suo progetto preliminare di bilancio per il 1977 la voce 2729 intitolandola « Azione d'informazione relativa all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale » e dotandola di 400 000 UCE. Durante la discussione sul bilancio, il Parlamento emendò il progetto aumentando lo stanziamento a 1 000 000 UCE. L'azione informativa — si legge nel commento alla voce — dev'essere concertata con l'Assemblea e lo stanziamento è sospeso fin quando quest'ultima non abbia approvato il piano dei progetti che la Commissione intende attuare coordinandolo coi propri programmi. La stessa voce figura nel bilancio 1978 ed è dotata di 5 000 000 UCE.

Sempre nel bilancio 1977 (sezione relativa al Parlamento) fu iscritto all'articolo 1001 uno stanziamento di 3 000 000 UCE. Amministrata dall'Ufficio di presidenza ampliato, tale somma doveva permettere al Parlamento d'informare anch'esso il pubblico sull'elezione a suffragio universale diretto. Per definire le sue modalità di gestione fu istituito un gruppo di lavoro ad hoc, presieduto dal presidente dell'Assemblea e composto dai presidenti dei gruppi politici, che il 23 dicembre 1976 presentò il proprio rapporto.

L'Ufficio di presidenza ampliato lo approvò nella riunione del 29 marzo 1977 stabilendo i criteri di ripartizione della somma fra i gruppi parlamentari e le forme di controllo sul suo impiego. La ripartizione

avrebbe dovuto effettuarsi secondo la chiave prevista dalla voce 3706 (attività politiche supplementari). Nel definire il tipo di spese che vi rientrano, quest'ultima affermava che « gli stanziamenti servono a finanziare (...) le attività dei membri non iscritti ». In assenza di una disciplina puntuale, il riferimento a tale testo fa dunque supporre che i fondi di cui all'articolo 1001 fossero destinati a tutti i membri del Parlamento e perciò anche a quelli che non facessero parte di un gruppo.

Per il controllo furono previste numerose regole. Le principali disponevano:

- a) che, mediante accordo, i presidenti dei gruppi s'impegnassero a controllare l'uso dei fondi, cioè la loro destinazione a scopi compatibili con la preparazione e lo svolgimento della campagna elettorale;
- b) che, in base a un rapporto della sotto-commissione « Controllo di bilancio », l'Ufficio di presidenza ampliato verificasse la regolarità delle operazioni svolte dai gruppi. Per contro, il sindacato di tale organo non si sarebbe esteso alla loro legittimità, cioè al loro rispetto delle norme vigenti, né avrebbe mirato ad accertare se la gestione finanziaria dei gruppi avesse soddisfatto i criteri di efficacia, di efficienza e di economia.

Per gli esercizi 1978 e 1979 l'uso dei fondi fu oggetto di controllo da parte della Corte dei conti, che lo giudicò sostanzialmente corretto, e della Commissione per i bilanci del Parlamento. A seguito delle raccomandazioni fatte da quest'ultima, l'Ufficio di presidenza ampliato adottò una nuova decisione (14 febbraio 1979) che rese più rigorose le norme ora ricordate. Ai gruppi fu imposto di controllare anche le somme ver-

sate alle confederazioni di partiti o ai partiti nazionali; di non procedere a spese prima di aver acquisito i preventivi; di tenere una contabilità separata per i fondi destinati all'informazione; di utilizzare questi ultimi con un minimo di spese amministrative.

Nei bilanci 1980 e 1981 non furono iscritte somme per l'attività informativa. Nel bilancio 1982 — alimentata con uno storno di 17 390 500 ECU, a sua volta derivante da economie sulle spese generali dell'istituzione — fece la sua comparsa la voce 3708. Le somme iscrittevi dovevano servire per il « cofinanziamento della preparazione delle informazioni concernenti le seconde elezioni dirette, che avranno luogo nel 1984 » (GU L 31 dell'8.2.1982, pagine 114 e 115); e, per determinare le modalità della loro gestione, l'Ufficio di presidenza costituiti, come già nel 1976, un gruppo di lavoro composto dal presidente dell'Assemblea e dai presidenti dei gruppi parlamentari.

Il rapporto del gruppo fu approvato nella riunione del 12 e del 13 ottobre 1982. La relativa decisione stabilì che:

- a) i fondi per la campagna elettorale 1983/1984 sarebbero stati iscritti alla voce 3708 nei bilanci 1982, 1983 e 1984;
- b) il Parlamento li avrebbe assegnati in base ai criteri proposti dai gruppi e approvati dall'Ufficio di presidenza;
- c) un terzo dell'importo (diminuito della quota fissa) sarebbe stato corrisposto dopo lo svolgimento delle elezioni;
- d) vietato in ogni caso l'acquisto di immobili o di mobilio d'ufficio, le spese ammi-

nistrative non avrebbero potuto superare il 25% del totale;

- e) il controllo non sarebbe stato limitato alla regolarità dell'uso dei fondi, come per la decisione 29 marzo 1977, ma avrebbe investito la sua legittimità e la sua rispondenza a criteri di sana gestione finanziaria;
- f) sarebbero state precisate le modalità di contabilità;
- g) i fondi avrebbero potuto essere utilizzati per impegni fino a 40 giorni dalle elezioni, purché i pagamenti fossero effettuati al più tardi 40 giorni dopo le elezioni.

Per le somme di cui non si fosse fatto uso secondo i criteri indicati era prevista la restituzione al Parlamento nei tre mesi successivi alle elezioni. Il rendiconto definitivo sull'uso dei fondi assegnati nel 1984 avrebbe dovuto essere trasmesso al presidente dell'Assemblea entro e non oltre il 1° novembre 1984.

I criteri di ripartizione rispecchiano sostanzialmente le proposte dei gruppi parlamentari. La decisione prevede che:

- a) l'importo iscritto alla voce 3708 — complessivamente equivalente, per gli esercizi dal 1982 al 1984, a 43 000 000 ECU — è ripartito ogni anno fra i gruppi e i deputati non iscritti, con una riserva per il 1984;
- b) ogni gruppo riceve come contributo fisso l'1% dell'importo totale e una somma, per ogni suo membro, pari allo stesso importo diminuito dei contributi destinati ai gruppi e diviso per 434;
- c) il totale delle somme da assegnare ai gruppi e ai deputati non iscritti non deve superare il 62% dell'importo totale;

- d) negli anni 1982, 1983 e 1984 un importo equivalente al 31% del totale iscritto alla voce 3708 verrà destinato alla formazione di una riserva per fini contabili;
- e) detta riserva sarà assegnata a tutte le formazioni politiche che nelle elezioni del 1984 avranno ottenuto più del 5% dei voti validi nello Stato membro o più dell'1% dei voti validi nei tre o più Stati membri in cui abbiano presentato candidati.

Con regolamento del 29 ottobre 1983 (GU C 293, pag. 1), l'Ufficio di presidenza ampliato definì i criteri di ripartizione della riserva (31% degli stanziamenti 1982-1983) stabilita dalla decisione 12 e 13 ottobre 1982. Beneficiano di questi fondi i membri eletti o rieletti nel 1984 e le formazioni politiche che non siano riuscite a ottenere un mandato parlamentare, ma abbiano raccolto più del 5% dei suffragi espressi nello Stato membro o più dell'1% dei voti dati in ognuno di almeno tre Stati membri in cui abbiano partecipato alle elezioni (articolo 2). È legittimato qualsiasi partito, lista o coalizione di partiti che presenti i propri candidati conformemente alle norme nazionali (articolo 3); ma, per fruire della clausola dell'1%, le varie formazioni devono, almeno 40 giorni prima della scadenza elettorale, presentare al segretariato generale dell'Assemblea, una dichiarazione di apparenamento sottoscritta dai loro responsabili (articolo 4).

Per quanto riguarda le modalità di corresponsione dei fondi, il regolamento distingue fra partiti, liste o coalizioni rappresentati e formazioni non rappresentate. Per i primi esso richiama sostanzialmente la decisione 12 e 13 ottobre 1982; per i secondi precisa che:

- a) le richieste di rimborso vanno presentate con documenti giustificativi al segretariato generale del Parlamento entro 90 giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali;
- b) il periodo nel corso del quale le spese possono considerarsi come relative alle elezioni del 1984 ha inizio il 1° gennaio 1983 e termina 40 giorni dopo la data delle elezioni;
- c) gli stanziamenti che il Parlamento ha approvato a questo scopo sono gestiti dal segretario generale fino al momento in cui vengono pagati;
- d) i criteri applicabili alle spese dei gruppi parlamentari (decisione 12 e 13 ottobre 1982) valgono anche per quelle delle formazioni non rappresentate.

Per concludere ricorderò che, come risulta dalla risposta data dal Parlamento a una domanda della Corte, la normativa di esecuzione della voce 3708 — cioè il regolamento 29 ottobre 1983 e la parte della decisione 12 e 13 ottobre 1982 da esso richiamata — era vigente alla fine del settembre 1984.

3. Torniamo alle azioni esperite dai Verdi. Com'è noto, a stregua dell'articolo 18 regolamento finanziario 21 dicembre 1977 (GU L 356, pag. 1), il Parlamento ha facoltà di eseguire le sezioni del bilancio che lo riguardano. Persuasi che, riservando agli eletti del 1984 solo il 31% dei fondi, esso si sia valso di tale potere per favorire i partiti già rappresentati in Assemblea, i Verdi hanno adito la nostra Corte con sei ricorsi proposti il 19 settembre 1983, il 20 dicembre 1983, il 7 giugno 1984 e rispettivamente iscritti a ruolo il 27 settembre 1983, il 28 dicembre 1983 e il 18 luglio 1984.

Di essi, tuttavia, ben quattro — e cioè quelli relativi alle cause 216/83, 295/83, 296/83 e 297/83 — sono stati dichiarati irricevibili d'ufficio per difetto della condizione prevista dall'articolo 173, secondo comma, del trattato CEE. Nelle relative ordinanze (26 settembre 1984) si legge infatti che, essendo il bilancio definito dal regolamento finanziario come « l'atto che prevede e autorizza preventivamente (...) le entrate e le spese prevedibili della Comunità », la procedura mediante cui lo si approva consiste in una semplice autorizzazione a impegni di spesa. Gli atti che ne fanno parte non possono dunque direttamente riguardare una persona fisica o giuridica; mentre è concepibile che quest'ultima sia pregiudicata dalle decisioni — come sono quelle di cui i Verdi si lamentano nei ricorsi 294/83 e 190/84 — adottate in esecuzione del bilancio.

Infine, il ricorso proposto dinanzi al consiglio di stato francese fu dichiarato irricevibile il 23 novembre 1984. Gli atti impugnati — osservò tale giurisdizione — si riferiscono direttamente alle competenze diplomatiche del governo nazionale nei suoi rapporti con la Comunità; sono quindi sottratti alla competenza del consiglio di stato in sede contenziosa.

4. Della causa 294/83 esaminerò in primo luogo gli aspetti processuali. Il Parlamento eccepisce l'irricevibilità del ricorso invocando:

- a) l'incapacità di star in giudizio del ricorrente;
- b) la non impugnabilità dei propri atti a stregua dell'articolo 173, primo comma, trattato CEE;

- c) l'insussistenza delle condizioni a cui il secondo comma del medesimo articolo subordina il ricorso dei privati.

Cominciamo col profilo relativo alla condizione processuale dei Verdi. Terminata la fase scritta e già fissata la procedura orale, questa Corte venne a sapere dal *Journal officiel de la République française* che l'associazione ricorrente si era sciolta con decorrenza 19 giugno 1984. Il 4 ottobre 1984, perciò, la cancelleria scrisse ai Verdi invitandoli a chiarire se, alla luce del loro statuto in diritto francese, essi potessero ancora star in giudizio. La lettera non ebbe risposta. La Corte dette allora un termine alle parti perché si pronunciasse sulla capacità del ricorrente (lettera 4 dicembre 1984), ma a soddisfare la sua richiesta fu solo il Parlamento. Sta comunque di fatto che agli atti della causa 190/84 figura una « memoria di risposta » depositata dai Verdi il 19 marzo 1985.

Il Parlamento afferma che l'associazione « Les Verts — Parti écologiste » si sciolse il 29 marzo 1984 e comunicò tale decisione alla prefettura della capitale il successivo 19 giugno. Lo stesso giorno si sciolse anche l'associazione « Les Verts ». All'atto della dissoluzione, peraltro, i due gruppi si fusero costituendo un nuovo organismo politico, che fu denominato « Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste » e che dichiarò la propria esistenza alla prefettura di Parigi il 20 giugno 1984 (JORF 25.7.1984, rispettivamente pagine 6608 e 6604). Il protocollo di fusione prevede la messa in comune delle attività e delle passività. Menzionando fra quelle di « Les Verts — Parti écologiste » « le bénéfice des actions juridiques entreprises (contre le budget de la CEE) tant devant le CE que devant la

Cour de justice de Luxembourg », esso precisa che tali azioni « se continueront dans les mêmes termes selon les mêmes modalités ». Gli statuti del nuovo raggruppamento prevedono poi all'articolo 13 che il « conseil national inter-régional dispose de tous les pouvoirs qui ne sont pas réservés [all'Assemblée generale] dont il applique les décisions; notamment, il peut ester en justice ».

Il Parlamento cita inoltre un documento, datato 26 luglio 1984 e prodotto dal ricorrente nella causa 190/84, secondo cui il responsabile legale della nuova associazione, « conformément au protocole de fusion (...) [et] aux décisions de l'Assemblée générale et du conseil national inter-régional confirme M. Étienne Tête dans sa fonction de délégué aux affaires juridiques pour tenter et continuer dans les mêmes termes et modalités, l'ensemble des actions juridiques entreprises par les Verts — Parti écologiste, notamment devant la Cour de justice et le Conseil d'état (...) sous toutes ses formes ».

Sulla base di questi dati, l'istituzione convenuta deduce che:

- a) a seguito del suo scioglimento, l'associazione « Les Verts — Parti écologiste » ha perso la capacità d'agire;
- b) la causa che essa promosse non è stata regolarmente riassunta dalla nuova associazione, onde la Corte non è competente a conoscerla.

A sostegno della propria tesi, il Parlamento avanza due ordini di argomenti, tratti dal diritto francese e dal diritto comunitario. Il primo ordinamento viene in considerazione perché, come la Corte ha sempre sostenuto (da ultimo nella sentenza 27 novembre

1984, causa 50/84, Bensider ed altri, Racc. 1984, pag. 3991), la sussistenza della capacità va accertata in base alla legge nazionale dell'interessato. Ora, secondo l'articolo 341, paragrafo 2, della legge francese 24 luglio 1966, la persona giuridica che si sia sciolta sopravvive per le sole attività di liquidazione; e questa regola (conosciuta anche in diritto tedesco e da voi applicata nella sentenza 20 marzo 1959, causa 18/57, Nold, Racc. 1958-1959, pag. 85) non può certo invocarsi in un caso come il nostro nel quale i diritti e gli obblighi del ricorrente furono per intero trasferiti ad un altro soggetto.

Quanto al diritto comunitario, decisivo è l'articolo 173, secondo comma, nella misura in cui la ricevibilità del ricorso vi è subordinata alle circostanze che il ricorrente sia una persona fisica o giuridica e che l'atto impugnato lo riguardi. Nella specie, lo scioglimento esclude la prima condizione ed, essendo intervenuto quando i Verdi non avevano ancora presentato candidati all'elezione europea, fa sì che essi non siano più destinatari dell'atto. I Verdi mancano dunque di interesse ad agire e ciò è tanto vero che hanno trasmesso ad un terzo il diritto di proseguire l'azione.

Di questo terzo — il nuovo partito — il Parlamento non contesta la legittimazione ad agire. Esso non avrebbe tuttavia provveduto alla riassunzione della causa secondo le regole del diritto francese (peraltro analoghe a quelle vigenti in gran parte degli Stati membri) secondo cui tale atto deve emanare dagli organi statutari e aver luogo entro un termine ragionevole. Esiste, è vero (e se ne è parlato durante l'udienza), un documento del 17 febbraio 1985 con cui il consiglio nazionale interregionale della nuova associazione decise di « reprendre toutes les instances devant la Cour de justice de Luxembourg commencées par "les Verts — Parti

écologiste" «. Ma, ad avviso dell'istituzione convenuta, questo testo, che figura solo agli atti della causa 190/84, non può essere preso in considerazione nella presente procedura.

Il fatto è — continua il Parlamento — che « Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste » si trovano dinanzi ad un evidente dilemma. Dopo essersi costituiti, infatti, essi presentarono in Francia una lista di candidati, adempirono tutti gli obblighi previsti dal regolamento controverso e ottennero dal segretario generale del Parlamento un rimborso pari a 82 058 ECU. Ne viene che o il nuovo partito riassume e vince la causa promossa dai vecchi Verdi e allora l'annullamento delle decisioni impugnate lo obbligherà a restituire le somme ricevute; o si astiene dal riassumerla e in questo caso il ricorso sarà respinto per incapacità del ricorrente. Da qui dunque l'ambiguità del suo comportamento che solo la Corte può vincere invitandolo a prendere una decisione non equivoca.

5. Gli argomenti così riassunti non mi sembrano fondati anche a prescindere da quest'ultimo rilievo che, del resto, è affatto estraneo ai problemi giuridici su cui siete chiamati a pronunciarvi.

Ritengo anch'io che la capacità di star in giudizio vada apprezzata in base alla legge

nazionale delle parti; ma non credo che da tale circostanza si possano trarre le conclusioni a cui giunge il Parlamento. Per poter agire ed essere convenuti, infatti, i partiti politici debbono, secondo il diritto francese, « dichiararsi » alla prefettura del dipartimento in cui hanno la sede (articolo 5 della legge 9 novembre 1901). Orbene, come risulta dal *Journal officiel* del 9.11.1984, pag. 10241 — che così corregge la notizia apparsa sulla medesima fonte il precedente 25 luglio alle pagine 6604 e 6608 —, il 20 giugno dello stesso anno la prefettura di Parigi ricevette una dichiarazione che dava atto sia della fusione di due associazioni scioltesi in pari data (« Les Verts — Parti écologiste » e « Les Verts »), sia della costituzione di una nuova associazione (« Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste »), avvenuta subito dopo lo scioglimento, anch'esso effettuato seduta stante, dell'associazione nata dalla fusione.

Il fenomeno su cui c'interrogiamo si presenta dunque come un processo svoltosi in quattro tappe — scioglimento delle associazioni originarie; loro fusione; scioglimento dell'associazione così posta in essere; costituzione dell'associazione definitiva — praticamente contemporanee e funzionalmente connesse (nel punto III del protocollo di fusione, ad esempio, si legge che l'associazione « Les Verts — Parti écologiste (...) est dissoute *sous réserve* de fusion avec les Verts »). Ne risulta che tra vecchi e nuovi Verdi esiste una continuità insieme temporale, politica e giuridica; e perciò anche che i secondi si trovano automaticamente titolari dei diritti e degli obblighi appartenenti ai primi, comprese le azioni da essi promosse. Ricordo, d'altronde, che per un'analoga successione si espresse in una fattispecie non troppo diversa il consiglio di stato francese (cfr. sentenza 4 marzo 1959, *Électricité et gaz d'Algérie*, Recueil Lebon, pag. 1059).

Debolissima, in secondo luogo, mi pare la tesi relativa alla mancata o irregolare riassunzione della causa da parte del nuovo raggruppamento. Rilevo anzitutto che il detto istituto non è previsto dal nostro regolamento di procedura e, in ogni caso, che la Corte non ha mai chiesto ai nuovi Verdi di ricorrervi. V'è poi l'atto del 19 febbraio 1985 che, a mio avviso, configura una vera e propria riassunzione. Come ho detto, il Parlamento gli nega rilevanza perché esso appare nel solo fascicolo della causa 190/84; ma sta di fatto — e tanto basta per respingere questo argomento — che l'istituzione convenuta ne ha comunque avuto conoscenza, che lo ha più volte richiamato nel corso della procedura orale e soprattutto che non ha mai contestato il diritto dell'avvocato Lallement a parlare in nome dell'associazione ricorrente.

6. Maggiore approfondimento merita il secondo profilo d'irricevibilità che riguarda il controllo giurisdizionale sull'attività del Parlamento europeo. Una materia scottante, dunque: anche perché è la prima volta che questa Corte deve pronunciarsi su un ricorso proposto contro una decisione del Parlamento a stregua del solo articolo 173 trattato CEE. Conviene dir subito, tuttavia, che nella ricerca della soluzione corretta la parte convenuta non ci ha molto aiutato, pure a prescindere dalla sua mancata proposizione di una formale domanda volta a eccipere l'irricevibilità.

Vediamo perché. Nel controricorso il Parlamento sostenne che la regola generale del-

l'articolo 164 impone di leggere l'articolo 173 in modo estensivo, cioè tale da includerlo fra le istituzioni i cui atti possono essere impugnati. Questa esigenza sussiste in ogni caso; ma è soprattutto inderogabile nei settori — così la materia del bilancio e l'organizzazione delle elezioni — in cui i poteri del Parlamento si sono venuti ampliando. Dopo le novelle del 1970 e del 1975, infatti, esso svolge rispetto al bilancio un ruolo decisivo, avendo il potere sia di rigettarne globalmente il progetto (articolo 203, n. 8), sia di dire l'ultima parola in tema di spese non obbligatorie. L'elezione a suffragio universale, d'altra parte, gli ha conferito una maggiore legittimazione e dunque una più ampia autorità nell'esercizio dei compiti attribuitigli. In particolare, quando finanzia le campagne d'informazione, l'Assemblea esercita diritti che le son propri. Sarebbe inammissibile, pertanto, che gli atti relativi fossero sottratti al controllo della Corte.

Da questa tesi, peraltro, l'istituzione convenuta ha preso le distanze in modo sempre più netto via via che la causa procedeva. Così, nella replica essa affermò che, pur non comportando l'irricevibilità del ricorso, la propria carenza di legittimazione attiva esige la salvaguardia di un « equilibrio essenziale » tra le prerogative e gli obblighi di cui è titolare. Una ritirata? Non v'è dubbio. Ben più clamorosa, tuttavia, fu l'inversione di rotta a cui assistemmo in udienza. Qui, infatti, il Parlamento dichiarò che un'interpretazione estensiva dell'articolo 173 implica, per la coerenza del sistema di tutela giurisdizionale da essa postulata, il suo potere d'impugnare gli atti delle altre istituzioni. Detto altrimenti, *cuius incommoda eius et commoda*. Legittimazione attiva e legittimazione passiva vanno di pari passo: fin quando al Parlamento non sarà riconosciuta la prima, anche la seconda dovrà essere esclusa.

7. Io sono per la linea più garantista. So bene che, interpretato letteralmente, l'articolo 173 non prevede un controllo giurisdizionale sulle decisioni del Parlamento; credo però che tale interpretazione sia in conflitto col sistema dei trattati e ritengo che dalla vostra giurisprudenza e dalla dottrina formatasi sul tema si possano trarre spunti e argomenti sufficienti a far preferire la tesi contraria.

Cominciamo con la giurisprudenza. Non v'è dubbio che essa sancisca in via di principio il potere della Corte di pronunciarsi sulla validità e sulla legittimità degli atti del Parlamento. Ricordo, ad esempio, la pronuncia 15 settembre 1981, causa 208/80, Lord Bruce of Donington/Aspden (Racc. 1981, pag. 2205): adita ai sensi dell'articolo 177 trattato CEE, la Corte vi esaminò e ritenne implicitamente legittime le norme emanate dal Parlamento per disciplinare il rimborso delle spese e delle indennità ai propri membri. Ben più significativa, peraltro, è la sentenza 10 febbraio 1983, causa 230/81 (Racc. 1983, pag. 255). Al Lussemburgo, che aveva impugnato una decisione relativa alla sede e ai luoghi di lavoro del Parlamento, quest'ultimo oppose un'eccezione d'irricevibilità. Il Granducato reagì suggerendo alla Corte di interpretare estensivamente l'articolo 173 e fondando la sua proposta sia sui « maggiori poteri [acquisiti dal] Parlamento », sia sulla necessità di « evitare lacune nella tutela giurisdizionale » (punto 15).

Come ricorderete, la Corte risolve il problema affermando la propria competenza a stregua dell'articolo 38 trattato CECA rela-

tivamente agli atti che riguardano « in modo simultaneo e indivisibile i settori dei tre trattati » (punto 19); essa ritenne quindi superfluo chiedersi se il principio che sancisce il rispetto del diritto nelle nostre Comunità imponga d'interpretare gli articoli 173 trattato CEE e 146 trattato CEEA come se disponessero l'impugnabilità degli atti del Parlamento (punto 20). Attiro tuttavia la vostra attenzione su una frase che a me sembra altamente significativa. Dopo aver richiamato gli articoli 173 e 146, la sentenza precisa che « la partecipazione attiva o passiva del Parlamento alle liti dinanzi alla Corte non è espressamente contemplata » da tali norme. Sbaglio se affermo che in questo *obiter dictum* l'accento va posto sull'avverbio « espressamente »? Non credo proprio. E allora bisognerà riconoscere che alla tesi da me preferita la pronuncia in esame ha dimostrato un'indiscutibile apertura.

Né questo è tutto. A chi fa leva sulla lettera dell'articolo 173 va ricordata la larghezza con cui la Corte legge da sempre le norme concernenti la propria competenza. Così, nella sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann (Racc. 1963, pag. 195), essa affermò, proprio con riguardo all'articolo 173, che « le disposizioni (...) relative al diritto d'impugnazione non possono essere interpretate restrittivamente, [onde] nel silenzio del trattato, la disposizione di cui trattasi non può essere intesa in senso limitativo » (pag. 219). Ancora: nella sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (Racc. 1971, pag. 263), i giudici statuirono che l'azione di annullamento « è destinata a garantire, in conformità al disposto dell'articolo 164, il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato. Sarebbe in contrasto con questa finalità interpretare restrittivamente i presup-

posti della ricevibilità dell'azione » (punti 38 e 43).

Nello stesso contesto si può ricordare la pronuncia 15 giugno 1976, causa 110/75, Mills/BEI (Racc. 1976, pag. 955). Com'è noto, l'articolo 179 trattato CEE istituisce la competenza della Corte a pronunciarsi sulle controversie tra la Comunità e i suoi funzionari. La Banca europea per gli investimenti, tuttavia, ha personalità giuridica distinta da quella della Comunità (combinato disposto degli articoli 129 e 210); non era dunque assurdo pensare che ai ricorsi dei suoi dipendenti la detta norma non fosse applicabile. La sentenza decise diversamente: « Il personale della Banca — vi si dichiarò — [si] trova in una situazione giuridica speciale, [ma] identica a quella del personale delle istituzioni » comunitarie; questa eguaglianza di fatto lo legittima a ricorrere dinanzi alla Corte.

Ancora più importante è la sentenza 17 febbraio 1977, causa 66/76, CFDT/Consiglio (Racc. 1977, pag. 305). La centrale francese chiedeva l'annullamento di una decisione del Consiglio volta a designare le organizzazioni rappresentative che nominano i candidati al Comitato consultivo CECA; e, consapevole che il trattato CECA non abilita i privati a impugnare gli atti del Consiglio, aveva richiamato l'articolo 31 dello stesso trattato che impone alla Corte di garantire il rispetto del diritto. Pur dichiarando il ricorso irricevibile, la Corte ammise che « i principi invocati dal ricorrente (...) esigono un'interpretazione estensiva delle disposizioni concernenti il ricorso (...) in modo da consentire la tutela giuridica dei singoli ». Ai nostri fini, naturalmente, è solo questo rilievo che conta. In un sistema di

protezione giurisdizionale assai meno coerente e garantista di quello che adotta il trattato CEE, la dichiarazione d'irricevibilità era infatti inevitabile.

Non meno meritevole di citazione è infine la recente sentenza 26 maggio 1982, causa 44/81 (Racc. 1982, pag. 1855). La Corte vi dichiarò irricevibile una domanda di pagamento proposta dalla Repubblica federale di Germania nei confronti della Commissione; osservò tuttavia che lo Stato avrebbe potuto agire ai sensi degli articoli 173 o 175 e per ciò stesso aggiunse che la mancata previsione dell'azione da esso esperita non costituisce « una lacuna che vada colmata onde garantire all'amministrato una reale tutela dei suoi diritti » (punto 7). Anche qui, dunque, ci troviamo dinanzi a un *obiter dictum* prezioso. L'obbligo di osservare il diritto — questo mi sembra il suo significato — prevale sulle angustie della legge scritta; ogniqualvolta la protezione dei giustiziabili lo esiga, la Corte è pronta a correggere o a completare le norme che delimitano la sua competenza in nome del principio che consacra la sua missione.

Dopo questa lunga ma necessaria e innegabilmente eloquente rassegna, veniamo alla dottrina. A mio avviso, il contributo più significativo che essa ha dato alla soluzione del nostro problema sta nell'aver messo in luce la natura transitoria e insieme non cogente delle ragioni per cui il Parlamento fu escluso dal novero delle istituzioni i cui atti sono impugnabili. Nel sistema originario dei trattati CEE e CEEA — si osserva — le sole istituzioni chiamate a compiere atti capaci di effetti giuridici erano il Consiglio e la Com-

missione. Il Parlamento — è vero — poteva costringere i commissari a dimettersi approvando la mozione prevista dagli articoli 144 CEE e 114 CEEA; ma la politicità di quest'atto schiacciava talmente il suo carattere giuridico da sconsigliare (o da far ritenere inutile) la legittimazione passiva dell'organo competente a parlo in essere.

Da allora, tuttavia, le cose sono cambiate, specialmente per quanto concerne la materia del bilancio. Fino al 1975, infatti, quest'ultimo era approvato con decisione del Consiglio, ossia con un atto sicuramente impugnabile. Oggi, a provvedervi sono insieme il Consiglio e il Parlamento. Se ne può desumere che i relativi atti sfuggono al sindacato della Corte? No di certo. È vero anzi il contrario: la modifica intervenuta nella procedura di approvazione del bilancio è il dato che più di ogn'altro dimostra l'obsolescenza del motivo per cui gli autori del trattato formularono l'articolo 173 senza menzionare il Parlamento. Come s'è visto, d'altra parte, quell'esclusione non fu deliberata; non dipese, ad esempio, dalla natura della nostra istituzione. Fu piuttosto la conseguenza implicita delle funzioni largamente cerimoniali che le erano allora attribuite; derivò cioè, se la metafora processualistica è lecita, dalla presunzione che un controllo sui suoi atti fosse superfluo. Ma è ovvio che la presunzione venga meno quando il controllo si dimostra indispensabile e, per converso, la sua sopravvivenza compromette l'idea stessa della legalità nel sistema comunitario.

Per completare il quadro, rimane da occuparsi dell'obiezione che il Parlamento ha

sollevato soprattutto in udienza; essere cioè contraddittorio gravarlo della legittimazione passiva senza riconoscergli anche quella attiva. Dico subito che, a mio parere, ravvisare tra le due legittimazioni un legame così stretto è eccessivo (sempre nell'ambito dell'articolo 173, per esempio, esso non sussiste rispetto agli Stati; e si tenga presente la posizione delle regioni rispetto al controllo sulla legalità costituzionale dei loro atti nell'ordinamento italiano). Aggiungo però che i motivi in base a cui ho sostenuto l'impugnabilità delle decisioni del Parlamento militano con analoga forza per il suo potere d'impugnare quelle delle altre istituzioni; e osservo che la giurisprudenza della Corte offre qualche spiraglio anche a questa tesi.

Così, anzitutto, le due sentenze Isoglucosio (29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette/Consiglio, e 139/79, Maizena/Consiglio, Racc. 1980, pag. 3333 e 3393). Il Consiglio aveva contestato il diritto del Parlamento a intervenire volontariamente in un giudizio avanti a questa Corte osservando che detta facoltà è assimilabile al potere di agire; ma voi ammettete il Parlamento in base all'articolo 37 del nostro statuto e così respingete per implicito tale eccezione. C'è poi la pronuncia 22 maggio 1985, in causa 13/83, Parlamento/Consiglio. Convenuto dalla nostra istituzione con un ricorso ex articolo 175, il Consiglio eccepì l'irricevibilità di quest'ultimo per ragioni di ordine sistematico. È innegabile — esso affermò — che l'articolo 175 abilita ad agire « gli Stati membri e le altre istituzioni della Comunità »; ma — come la Corte mise in rilievo nella sentenza 18 novembre 1970, causa 15/70, Chevalley/Commissione (Racc.

1970, pag. 975) — è anche vero che tale disposto fa corpo con l'articolo 173 quale « espressione di uno stesso rimedio ». Se dunque il trattato non autorizza il Parlamento a impugnare gli atti del Consiglio e della Commissione, esso non può neppure permettergli di adire la Corte per farle constatare un'illegittima « carenza » di tali istituzioni.

Com'è noto, la Corte non accolse quest'eccezione affermando che il ricorso per carenza è autonomo e che tutte le istituzioni comunitarie hanno titolo a proporlo. Il blocco costituito dalla sentenza Chevalley fu così rimosso; e questo rende legittimo sostenere che, dovendosi le norme in tema di competenza interpretare estensivamente, la tesi del Consiglio può essere rovesciata. È cioè l'articolo 173 che va letto in senso conforme al più ampio dettato dell'articolo 175.

8. Il terzo profilo d'irricevibilità ha per oggetto la sussistenza dei presupposti a cui l'articolo 173, secondo comma, subordina il ricorso delle persone fisiche o giuridiche. Com'è noto, essi sono molto rigorosi: l'atto può avere natura generale e astratta, ma è impugnabile solo se riguarda il privato in modo diretto e individuale.

Anche su questo punto — giova ricordarlo — il Parlamento ha seguito una linea sostanzialmente contraddittoria. In sede di procedura scritta, infatti, esso dichiarò che, come formazioni intermedie tra Comunità e cittadini, i partiti politici godono di uno « status protetto » e perciò tale da esigere un'interpretazione estensiva della norma citata; è un fatto, in ogni caso, che la disciplina controversa li riguarda sia individual-

mente, perché precisa le condizioni a cui sono rimborsati, sia direttamente, nella misura in cui è eseguibile senza norme apposite. Una diversa opinione ascoltammo in udienza. L'istituzione convenuta ribadì l'argomento tratto dalla peculiare natura dei partiti e a tal fine richiamò le sentenze Fediol e Allied Corporation e altri (4 ottobre 1983, causa 191/82, Racc. 1983, pag. 2913, e 21 febbraio 1984, cause riunite 239 e 275/82, Racc. 1984, pag. 1005); ma sostenne — ed è quanto conta — che, non essendo i Verdi individualmente investiti dall'atto impugnato, il loro ricorso deve dichiararsi irricevibile.

A giudizio della ricorrente, per contro, la ricevibilità è pacifica. Affinché si possa dire che l'atto la colpisce individualmente — essa affermò — è sufficiente che il privato sia identificabile fra i suoi destinatari. Ora, i « Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste » presentarono candidati alle elezioni del 1984 ed ebbero il rimborso secondo le regole della normativa controversa. È dunque incontestabile che, pur non designandoli nominativamente, quest'ultima li identifichi nel senso anzidetto.

9. I rilievi con cui la Corte ha precisato il valore dell'avverbio « individualmente » mi persuadono che nella specie la condizione di cui al secondo comma dell'articolo 173 non è adempiuta. Che cosa significa infatti quella parola? La vostra risposta è ben nota: « Chi non sia destinatario di una decisione — avete detto — può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stregua dei destinatari » (così la citata sentenza Plaumann e le pronunce 11 luglio 1968,

causa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Consiglio, Racc. 1968, pag. 541, e 14 luglio 1983, causa 231/82, Spijker/Commissione, Racc. 1983, pag. 2559).

Se dunque l'atto può non incidere sui soli interessi del ricorrente, la posizione di costui dev'essere configurabile come un *unicum*; e ciò è tanto vero che il requisito in esame non può dirsi soddisfatto neppure dalla « possibilità di determinare con maggiore o minore precisione il numero e persino l'identità dei soggetti (...) ai quali si applica un determinato provvedimento » (vedi sentenze 5 maggio 1977, causa 101/76, Koninklijke Scholten Honig/Consiglio e Commissione, Racc. 1977, pag. 797; 16 marzo 1978, causa 123/77, UNICME/Consiglio, Racc. 1978, pag. 845; 29 gennaio 1985, causa 147/83, Münchener Import-Weinkellerei/Commissione, Racc. 1985, pag. 257). Occorre invece:

- a) che, all'atto di adottare la misura contestata, l'istituzione conoscesse l'identità del ricorrente e che tra tale conoscenza e la misura vi sia un nesso di causalità (sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e altri/Commissione, Racc. 1985, pag. 207);
- b) che, sempre nel momento in cui la misura fu presa, la situazione del ricorrente fosse « definitivamente fissata » (sentenza 27 novembre 1984, causa 232/81, Agricola commerciale olio/Commissione, Racc. 1984, pag. 3881);
- c) che il ricorrente dimostri l'esistenza di circostanze a lui proprie e tali da aver in-

dotto l'istituzione a regolare la sua posizione in modo specifico rispetto a quella di ogn'altro interessato (sentenza 10 dicembre 1969, cause riunite 10 e 18/68, Eridania e altri/Commissione, Racc. 1969, pag. 459).

Alla luce di questi limpidi criteri, risolvere il nostro problema è assai agevole. Come ho già detto (*supra*, n. 2), il regolamento controverso aveva per beneficiarie le forze politiche di qualunque genere che presentassero candidati alle elezioni del 1984; aggiungo ora che, nel momento in cui esso vide la luce, il termine per la presentazione delle liste non era spirato in alcuno Stato membro. All'Ufficio di presidenza ampliato non era dunque possibile sapere quali formazioni avrebbero fruito dei rimborsi che esso disponeva; né ai Verdi è dato invocare una situazione loro propria che fosse già definita il 29 ottobre 1983 e che abbia indotto il medesimo Ufficio a distinguerli da tutti gli altri destinatari dell'atto.

Ciò premesso, il richiamo che il Parlamento fa alle sentenze Fediol e Allied Corporation mi sembra del tutto inconferente. La seconda sentenza, infatti, non modifica in nulla la tradizionale giurisprudenza della Corte; e la prima fa sì dipendere la ricevibilità del ricorso dalla speciale posizione giuridica dell'impresa interessata, ma fonda tale posizione sui particolari diritti che alla stessa impresa erano stati conferiti dal regolamento 3017/79 nel quadro della difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte degli stati terzi (GU L 339, pag. 1). La verità, dunque, è che in assenza di norme ad hoc il diritto comunitario non riconosce a chicchessia, e quindi nemmeno ai partiti politici, una natura assimilabile a quella dei cosiddetti ricorrenti privilegiati (Stati membri e istituzioni). Piaccia o

no, sia giusto o no, nel nostro sistema i partiti sono a tutti gli effetti da configurare come soggetti privati di diritto interno.

10. Sono fermamente convinto che il ricorso dei Verdi debba essere dichiarato irricevibile. Del merito, dunque, mi occuperò sommariamente e solo per fedeltà alla consuetudine che impone all'avvocato generale di esaminare la causa in ogni suo aspetto.

I mezzi che l'associazione ricorrente avanza sono numerosi. Le decisioni 12 e 13 ottobre 1982 e 29 ottobre 1983 sarebbero viziate per:

- a) incompetenza e difetto di base giuridica;
- b) violazione dei trattati e delle norme relative alla loro applicazione;
- c) violazione del principio d'eguaglianza;
- d) violazione della costituzione francese;
- e) sviamento di potere.

La loro illegittimità deriverebbe altresì da quella dell'atto (decisione del Consiglio 22 luglio 1983) su cui indirettamente si fondano. Tra queste doglianze, com'è ovvio, centrale è la terza. Riservando solo il 31% dell'importo previsto dalla voce 3708 alle formazioni che nel 1984 affrontarono per la prima volta la prova elettorale, la normativa controversa — afferma il ricorrente — le ha svantaggiate nei confronti dei partiti che erano già presenti in Parlamento.

La censura così riassunta ha un'innequivocabile forza di suggestione; ma che colga nel segno è per lo meno dubbio. Essa sarebbe si-

curamente fondata se la disciplina a cui si riferisce concretasse un finanziamento pubblico delle organizzazioni politiche com'è conosciuto in alcuni Stati membri. Tale sistema, infatti, vuol garantire ai partiti la possibilità di estendere la loro influenza sulla pubblica opinione e di partecipare alla definizione della politica nazionale; per dotarli di eguali *chances* nel perseguimento di detti obiettivi, esso postula dunque la previsione di un criterio atto a verificare il grado di consenso che riscuotono e, di qui, una ripartizione dei fondi *proporzionale* ai voti e ai seggi che ottengono. Tra questo tipo di finanziamento e il nostro c'è tuttavia una diversità; e non solo perché nell'ordine comunitario il difetto di un meccanismo elettorale uniforme incide spesso sulla corrispondenza tra seggi e voti, così impedendo che la regola della proporzionalità e quindi il principio d'eguaglianza siano applicati puntualmente.

La differenza a cui ho alluso attiene soprattutto allo scopo del nostro sistema. Il regolamento 29 ottobre 1983, è vero, parla di « rimborso delle spese » sostenute dalle « formazioni politiche partecipanti alle elezioni del 1984 »; ma tale formula — senza dubbio infelice — va letta alla luce di quella che figura nel titolo della voce 3708. Come abbiamo visto, essa dice che i fondi sono destinati al « cofinanziamento della preparazione delle informazioni concernenti le seconde elezioni dirette » (bilancio 1982, GU L 31, pag. 115); obiettivo della disciplina controversa è dunque far conoscere a un pubblico distratto, impreparato o solo tiepidamente europeista l'importanza della missione che adempie l'Assemblea di Strasburgo e perciò delle elezioni volte a rinnovarla.

Orbene, se così stanno le cose, se il finanziamento *de quo* mira non a incentivare il

ruolo dei partiti in una democrazia pluralista, ma, fin dal 1977, a lanciare e a sostenere una campagna d'informazione, è abbastanza ragionevole che la decisione del 1982 abbia assegnato una somma più cospicua alle forze già presenti in Parlamento. Nel momento della sua adozione, infatti, esse erano i soli soggetti individuabili a cui si potesse affidare il compito di informare il pubblico e da cui ci si potesse attendere, per la loro indubbia rappresentatività, che lo avrebbero svolto con un massimo d'efficacia. Allo stesso fine, naturalmente, un utile contributo avrebbero potuto dare anche le formazioni nuove o non rappresentate; l'Ufficio di presidenza se ne rese conto ed è per questa ragione che istituì in loro favore un fondo di riserva meno importante, ma pur sempre significativo.

Poche parole sugli altri mezzi proposti dai Verdi. Sicuramente infondati sono quelli che, attribuendo ai fondi una natura diversa, lamentano la violazione del trattato per l'incompetenza del Parlamento e del suo Ufficio di presidenza ad adottare la normativa impugnata: da un lato, infatti, risulta che la procedura per cui si giunse alla formulazione della voce 3708 ebbe luogo nel pieno rispetto delle regole; dall'altro, non vi sono dubbi che l'Ufficio di presidenza abbia agito su mandato dell'Assemblea. Altrettanto fragili, poi, sono il mezzo *sub d)* e l'eccezione fondata sull'illegittimità di cui sarebbe affetta la decisione 22 luglio 1983 per avere il rappresentante del governo francese commesso, nel votarla, un eccesso di potere. Sul punto mi limiterò ad osservare che, secondo la vostra consolidata giurisprudenza, la validità degli atti comunitari va accertata a stregua dei trattati e che non spetta alla Corte assicurare l'osservanza delle norme nazionali.

Eguale da respingere è la censura di sviamento di potere. I Verdi lamentano:

- a) che la voce 3708 mira ad agevolare la rielezione dei candidati proposti dai partiti già rappresentati in modo da « pérenniser une assemblée protégée des critiques (...) et de la censure démocratique »;
- b) che sulla gestione dei fondi non viene esercitato alcun controllo.

Al primo rilievo ho risposto analizzando la pretesa violazione del principio d'egualianza. Per quanto riguarda il secondo, ricordo i molteplici controlli apprestati dalla disciplina controversa (*supra*, n. 2) e il giudizio positivo che la Corte dei conti pronunciò sull'esecuzione della voce 2729 negli anni 1978 e 1979.

Per finire rileverò che neppure meritevole di esame è il mezzo con cui si afferma la violazione del trattato nei suoi articoli 85 e 86. Attribuire ai partiti il privilegio che l'articolo 173 riserva alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri è una tesi sbagliata, ma dignitosa. Assimilarli alle imprese commerciali è un'opinione solo stravagante.

11. Per tutte le considerazioni che precedono concludo suggerendovi:

- a) di dichiarare irricevibile il ricorso introdotto il 20 dicembre 1983 dall'associazione « Les Verts — Parti écologiste » nei confronti del Parlamento europeo per difetto dei presupposti processuali stabiliti dall'articolo 173, secondo comma, del trattato CEE;
- b) di respingerlo in quanto non fondato ove lo riteneste ricevibile.

In base al criterio della soccombenza le spese vanno poste a carico della ricorrente.