

SENTENZA DELLA CORTE

23 aprile 1986 *

Nella causa 294/83,

Parti écologiste « Les Verts », associazione senza scopo di lucro, con sede in Parigi, rappresentata dai signori Étienne Tête, delegato speciale, e dall'avv. Christian Lallement, del foro di Lione, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. E. Wirion, 1, place du Théâtre,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Pasetti-Bombardella, giureconsulto, Roland Bieber, consigliere giuridico, Johannes Schoo, amministratore principale, Jean-Paul Jacqué, professore della facoltà di giurisprudenza e di scienze politiche dell'università di Strasburgo, e Jürgen Schwarz, professore dell'università di Amburgo, in qualità di agenti, e dall'avv. Lyon-Caen, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sua sede, plateau du Kirchberg, boîte postale 1601,

convenuto,

causa avente ad oggetto l'annullamento delle decisioni dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo 12 e 13 ottobre 1982 e 29 ottobre 1983, recanti assegnazione dei fondi di cui alla voce di bilancio 3708,

LA CORTE,

composta dai signori T. Koopmans, presidente di sezione, f.f. di presidente, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidenti di sezione, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini

cancelliere: D. Louterman

* Lingua processuale: il francese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 dicembre 1985,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 28 dicembre 1983, « Les Verts — Parti écologiste », associazione senza scopo di lucro con sede in Parigi, la cui costituzione è stata dichiarata alla Prefecture de police il 3 marzo 1980, ha proposto, a norma dell'art. 173, secondo comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo 12 ottobre 1982, concernente la ripartizione degli stanziamenti iscritti nella voce 3708 del bilancio generale delle Comunità europee, e della decisione dell'Ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo 29 ottobre 1983, recante adozione del regolamento per l'impiego degli stanziamenti destinati al rimborso delle spese delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni europee del 1984.
- 2 La voce 3708 è stata iscritta nel bilancio generale delle Comunità europee per gli esercizi 1982, 1983 e 1984, nella sezione relativa al Parlamento europeo, sotto il titolo 3, concernente le spese risultanti dall'esecuzione da parte dell'istituzione di compiti specifici (GU 1982, L 31, pag. 114; GU 1983, L 19, pag. 112 e GU 1984, L 12, pag. 132). Detta voce contemplava un contributo destinato alla preparazione delle successive elezioni europee. Il suo commento, identico nei bilanci per gli esercizi 1982 e 1983, era così formulato: « Questi stanziamenti debbono servire al cofinanziamento della preparazione delle informazioni concernenti le seconde elezioni dirette, che avranno luogo nel 1984 » e « L'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo specificherà le modalità di tali spese. » Nel commento figurante nel bilancio per l'esercizio 1984 si precisava che il cofinanziamento sarebbe avvenuto « conformemente alla decisione dell'Ufficio di presidenza del 12 ottobre 1982 ». Complessivamente, 43 milioni di ECU sono stati assegnati a tale voce.

- 3 Il 12 ottobre 1982, l'Ufficio di presidenza, composto dal presidente e dai dodici vicepresidenti del Parlamento, adottava, su proposta dei presidenti dei gruppi politici, una decisione riguardante la ripartizione degli stanziamenti iscritti nella voce 3708 (in prosieguo: « decisione del 1982 »). In quell'occasione l'Ufficio di presidenza deliberava in presenza dei presidenti dei gruppi politici e dei delegati dei membri non iscritti. Uno dei gruppi politici — il gruppo di coordinamento tecnico — dichiarava di essere contrario in linea di principio all'assegnazione di fondi ai gruppi politici per la preparazione della campagna elettorale.
- 4 La predetta decisione, che non è stata pubblicata, prescrive che gli stanziamenti iscritti alla voce 3708 del bilancio del Parlamento europeo siano ripartiti ogni anno tra i gruppi politici, i membri non iscritti e un fondo di riserva per il 1984. La ripartizione è effettuata nel modo seguente: a) ciascuno dei sette gruppi riceve un'indennità forfettaria pari all'1% dell'importo totale degli stanziamenti; b) ciascun gruppo riceve inoltre, per ciascuno dei suoi membri, 1/434 dell'importo totale degli stanziamenti diminuito dell'importo dell'indennità forfettaria; c) ciascuno dei membri non iscritti riceve parimenti 1/434 dell'importo totale degli stanziamenti diminuito dell'indennità forfettaria; d) l'importo totale delle somme assegnate ai gruppi politici e ai membri non iscritti a norma delle disposizioni sub b) e c) non può superare il 62% dell'importo totale degli stanziamenti iscritti nella voce 3708; e) ogni anno un importo pari al 31% dell'importo totale degli stanziamenti iscritti nella voce 3708, è destinato alla costituzione di un fondo di riserva. Per quest'ultimo è prevista una ripartizione, in funzione del numero dei voti riportati, tra tutte le formazioni politiche che abbiano raccolto nelle elezioni del 1984 oltre il 5% dei suffragi validamente espressi nello Stato membro in cui hanno presentato i propri candidati, ovvero oltre l'1% dei voti validamente espressi in almeno tre Stati membri in cui hanno presentato i propri candidati (in prosieguo: « clausola dell'1% »). Si precisa inoltre che i dettagli relativi alla ripartizione di tale riserva saranno definiti in seguito.
- 5 Il 12 ottobre 1982, l'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo, deliberando nelle medesime condizioni, approvava inoltre talune disposizioni relative all'impiego, da parte dei gruppi politici, dei fondi destinati alla campagna d'informazione precedente le elezioni europee del 1984 (in prosieguo: « norme del 1982 sull'impiego degli stanziamenti »). Dette disposizioni, che non sono state pubblicate, corrispondono alle raccomandazioni presentate da un gruppo di lavoro composto dai presidenti dei gruppi politici e presieduto dal presidente del Parlamento europeo.
- 6 Per quanto riguarda l'impiego dei fondi, vengono applicate le seguenti norme. Gli stanziamenti messi a disposizione dei gruppi politici possono essere impiegati uni-

camente per il finanziamento di attività che risultino in rapporto diretto con la preparazione e l'esecuzione della campagna di informazione organizzata in vista delle elezioni del 1984. Le spese amministrative (in particolare la retribuzione dei collaboratori occasionali, le spese di affitto di locali e di attrezzature d'ufficio, le spese di telecomunicazione) non possono superare il 25% dello stanziamento assegnato. È vietato l'acquisto di beni immobili e di mobili d'ufficio. I gruppi devono depositare i fondi loro assegnati su un conto specificamente aperto a tal fine.

- 7 I presidenti dei gruppi politici sono responsabili dell'impiego dei fondi per fini compatibili con le disposizioni adottate. Da ultimo, l'uso dei fondi dev'essere giustificato presso altri organi, responsabili del controllo dei fondi del Parlamento europeo.
- 8 Sotto il profilo contabile, dette disposizioni prescrivono la contabilizzazione separata dello stato delle entrate e delle spese relative alle altre attività dei gruppi. Questi devono adottare sistemi contabili di cui sono definite le modalità. In base a detti sistemi le spese vanno classificate in tre gruppi (spese amministrative, spese di riunione, spese di pubblicazione e di pubblicità), a loro volta ripartiti per progetti. Ogni anno, a partire dalla data del primo trasferimento di stanziamenti a favore dei gruppi, questi ultimi devono presentare una relazione sull'impiego dei fondi (pagamenti, impegni, riserve) durante il periodo considerato. La relazione deve essere trasmessa al presidente del Parlamento europeo e al presidente della commissione per il controllo del bilancio.
- 9 Nel titolo « restituzione di stanziamenti non utilizzati » si precisa che gli stanziamenti messi a disposizione devono essere utilizzati entro il quarantesimo giorno antecedente la data delle elezioni per contrarre impegni di pagamento, a condizione che il pagamento sia eseguito al più tardi quaranta giorni dopo la data delle elezioni. Tutti gli stanziamenti che non vengono utilizzati secondo i due criteri soprammenzionati devono essere restituiti al Parlamento europeo entro tre mesi dalle elezioni. All'occorrenza il Parlamento europeo può recuperare le somme dovutegli operando una ritenuta d'importo equivalente sugli stanziamenti da versare ai gruppi in base alla voce 3706 (attività politiche supplementari).
- 10 Il 29 ottobre 1983 l'Ufficio di presidenza ampliato, composto dall'Ufficio di presidenza e dai presidenti dei gruppi politici, adottava il « regolamento per l'utilizzazione degli stanziamenti destinati al rimborso delle spese delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni del 1984 » (GU C 293, pag. 1) (in prosieguo, regolamento del 1983).

11 Il regolamento, conformemente a quanto annunciato nella decisione del 1982, precisa le modalità della ripartizione della riserva del 31%. Le condizioni relative al minimo di suffragi che le formazioni politiche devono aver ottenuto per poter partecipare a tale ripartizione sono quelle già indicate nella decisione del 1982. Il regolamento del 1983 specifica inoltre che le formazioni politiche che desiderano beneficiare della clausola dell'1% devono presentare, almeno 40 giorni prima delle elezioni, una dichiarazione di appattamento presso il segretario generale del Parlamento europeo. Il regolamento contiene altresì disposizioni sulla messa a disposizione degli stanziamenti. Per i partiti, le liste o le alleanze rappresentati, i fondi sono messi a disposizione dei gruppi politici e dei membri non iscritti a partire dalla prima seduta dopo le elezioni. Per i partiti, le liste o le alleanze non rappresentati, è disposto quanto segue:

- le domande di rimborso devono essere presentate al segretario generale del Parlamento europeo entro novanta giorni dalla pubblicazione dei risultati delle elezioni nello Stato membro interessato, accompagnate dai documenti giustificativi;
- il periodo nel corso del quale le spese possono essere considerate come spese relative alle elezioni del 1984 ha inizio il 1° gennaio 1983 e si conclude quaranta giorni dopo la data delle elezioni;
- le domande devono essere corredate di dichiarazioni contabili attestanti che le spese effettuate riguardano le elezioni del Parlamento europeo;
- i criteri sopra descritti validi per le spese dei gruppi politici, si applicano anche a quelle delle formazioni non rappresentate nel Parlamento europeo.

12 L'associazione ricorrente deduce sette mezzi a sostegno del ricorso:

- 1) l'incompetenza;
- 2) la violazione dei trattati, e segnatamente dell'art. 138 del trattato CEE e degli artt. 7, n. 2, e 13 dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto;
- 3) la violazione del principio generale dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge elettorale;

- 4) la violazione degli artt. 85 e seguenti del trattato CEE;
- 5) la violazione del principio dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, sancito dalla costituzione francese;
- 6) l'eccezione d'illegittimità e di inapplicabilità in quanto il voto espresso dal ministro francese in seno al Consiglio delle Comunità europee in occasione della deliberazione sui bilanci sarebbe viziato da illegittimità, il che comporterebbe l'illegittimità della deliberazione del Consiglio e degli atti successivi del procedimento di bilancio;
- 7) lo sviamento di potere, in quanto l'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo avrebbe usato stanziamenti iscritti alla voce 3708 per assicurare la rielezione di membri del Parlamento europeo eletti nel 1979.

Sulla ricevibilità del ricorso

1. *Sull'interesse a ricorrere dei « Verts — Confédération écologiste - Parti écologiste »*

- 13 Dopo la chiusura della fase scritta del procedimento è emerso che, con protocollo 29 marzo 1984, l'associazione ricorrente « Les Verts — Parti écologiste », e un'altra associazione denominata « Les Verts — Confédération écologiste », hanno deciso di sciogliersi e di fondersi per costituire una nuova associazione denominata « Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste ». Quest'ultima ha dichiarato la propria costituzione il 20 giugno 1984 alla préfecture de police di Parigi (JORF dell'8.11.1984, N.C., pag. 10241, annuncio che sostituisce e annulla quelli apparsi sulla JORF del 25.7.1984, N.C. 172, pagine 6604 e 6608). Questa nuova associazione ha presentato alle elezioni europee del giugno 1984 la lista « Les Verts — Europe écologie », dopo aver presentato, il 28 aprile 1984, la dichiarazione di apparentamento contemplata dall'art. 4 del regolamento del 1983. La stessa associazione, con lettera 23 luglio 1984, ha presentato al segretariato generale del Parlamento europeo una domanda di rimborso in base al suddetto regolamento. A seguito di tale domanda le è stata versata la somma di 82 958 ECU, risultante dall'applicazione di un coefficiente di finanziamento per voto pari allo 0,1206596 ai 680 080 voti da essa ottenuti.
- 14 In considerazione di questi nuovi elementi, il Parlamento europeo ha anzitutto sostenuto che l'associazione ricorrente « Les Verts — Parti écologiste », a causa del suo scioglimento, aveva perduto l'interesse a ricorrere nel presente procedimento, e che il principio della conservazione della sua personalità giuridica ai fini

della sua liquidazione non poteva applicarsi alla presente azione, essendo stata quest'ultima trasferita alla nuova associazione. Pur non negando la possibilità, per la nuova associazione, « Les Verts — Confédération écologiste — Parti écologiste », di riassumere la causa promossa dall'associazione ricorrente, il Parlamento europeo ha sostenuto in seguito che tale riassunzione avrebbe dovuto aver luogo entro un termine fissato dalla Corte ed emanare chiaramente degli organi statutariamente competenti della nuova associazione. Ritenendo che quest'ultima condizione non fosse soddisfatta, il Parlamento europeo ha concluso per il rigetto del ricorso.

- 15 Si deve rilevare in primo luogo come dal protocollo 29 marzo 1984 risulti che lo scioglimento delle due associazioni, compreso quello dell'associazione ricorrente, è avvenuto con riserva della loro fusione ai fini della costituzione di una nuova associazione. Scioglimento, fusione e creazione della nuova associazione hanno pertanto avuto luogo con il medesimo atto, cosicché vi è continuità temporale e giuridica fra l'associazione ricorrente e la nuova associazione, e la seconda è divenuta titolare dei diritti e degli obblighi della prima.
- 16 In secondo luogo, nel protocollo di fusione si specifica espressamente che le azioni giudiziarie in corso, e particolarmente quelle che sono state proposte dinanzi alla Corte di giustizia, « continueranno negli stessi termini » e « secondo le stesse modalità ».
- 17 In terzo luogo, lo stesso Parlamento europeo ha accennato, nel corso della fase orale del procedimento, ad una deliberazione del consiglio nazionale interregionale della nuova associazione, in data 16 e 17 febbraio 1985. Ai termini di detta deliberazione, che è stata letta in udienza dall'avvocato della nuova associazione, il consiglio nazionale interregionale di quest'ultima, organo statutariamente competente a stare in giudizio, ha deciso espressamente, di fronte all'atteggiamento dilatorio del Parlamento europeo, di riassumere la causa promossa dall'associazione « Les Verts — Parti écologiste ».
- 18 Stando così le cose, la volontà della nuova associazione di mantenere fermo e proseguire il ricorso proposto da una delle associazioni da cui essa è nata, ricorso che le è stato espressamente trasferito, non dà adito a dubbi, e le conclusioni contrarie del Parlamento europeo su tale punto vanno respinte.

- 19 Benché il Parlamento europeo non abbia sollevato alcuna eccezione di irricevibilità con riguardo alle condizioni stabilite dall'art. 173 del trattato, spetta a questa Corte verificare d'ufficio se dette condizioni siano soddisfatte. Nella fattispecie, sembra necessario pronunciarsi espressamente sui seguenti punti: se la Corte sia competente a conoscere di un ricorso d'annullamento, proposto in base all'art. 173 del trattato, contro un atto del Parlamento europeo; se la decisione del 1982 e il regolamento del 1983 abbiano la natura di atti produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi; se tali atti riguardino direttamente e individualmente l'associazione ricorrente, ai sensi dell'art. 173, n. 2, del trattato.

2. Sulla competenza della Corte a conoscere di un ricorso d'annullamento, proposto in base all'art. 173 del trattato, contro un atto del Parlamento europeo

- 20 Si deve osservare, in via preliminare, che la decisione del 1982 e il regolamento del 1983 sono stati adottati da organi del Parlamento europeo e devono pertanto essere considerati come atti del Parlamento stesso.
- 21 L'associazione ricorrente ritiene che, tenuto conto dell'art. 164 del trattato, il controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni, attribuito alla Corte dall'art. 173 del trattato, non può essere limitato agli atti del Consiglio e della Commissione, a pena di un diniego di giustizia.
- 22 Anche il Parlamento europeo ritiene che la Corte, in virtù della sua funzione generale di custode del diritto, definita nell'art. 164 del trattato CEE, possa controllare la legittimità di atti diversi da quelli del Consiglio e della Commissione. L'enumerazione dei potenziali convenuti, figurante nell'art. 173 del trattato, non è, a suo parere, tassativa. Il Parlamento europeo non nega di poter essere assoggettato al sindacato giurisdizionale della Corte in settori come il bilancio e le questioni legate all'organizzazione delle elezioni dirette, in cui gli sono stati attribuiti, attraverso la revisione dei trattati, maggiori poteri e in cui può esso stesso adottare atti giuridici. Nel caso dell'assegnazione di stanziamenti per il cofinanziamento della campagna di informazione in occasione delle seconde elezioni dirette, il Parlamento europeo esercita direttamente i diritti che gli sono propri. Non intende perciò sottrarre i suoi atti in tale materia al sindacato giurisdizionale. Esso considera tuttavia che

un'interpretazione estensiva dell'art. 173 del trattato, che renda i suoi atti impugnabili col ricorso d'annullamento, dovrebbe comportare il riconoscimento del suo interesse a ricorrere contro atti del Consiglio e della Commissione.

23 A questo proposito si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato. In particolare, con gli artt. 173 e 184, da un lato, e con l'art. 177, dall'altro, il trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Le persone fisiche e le persone giuridiche sono in tal modo tutelate contro l'applicazione, nei loro confronti, di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente davanti alla Corte a causa dei particolari presupposti di ricevibilità specificati nell'art. 173, secondo comma, del trattato. Quando spetti alle istituzioni comunitarie rendere tali atti operativi sul piano amministrativo, le persone fisiche e le persone giuridiche possono ricorrere direttamente davanti alla Corte contro i provvedimenti di attuazione di cui esse siano destinatarie o che le riguardino direttamente e individualmente, e dedurre, a sostegno del ricorso, l'illegittimità dell'atto generale di base. Quando detta attuazione spetti alle autorità nazionali, esse possono far valere l'invalidità degli atti di portata generale dinanzi ai giudici nazionali e indurre questi ultimi a chiedere alla Corte di giustizia, mediante la proposizione di una domanda pregiudiziale, di pronunciarsi a questo proposito.

24 È vero che, a differenza dell'art. 177 del trattato, che si riferisce agli atti delle istituzioni senza ulteriori specificazioni, l'art. 173 menziona solo gli atti del Consiglio e della Commissione. Tuttavia, in base al sistema del trattato, è consentito proporre un ricorso diretto contro « tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni (...) miranti a produrre effetti giuridici », come la Corte ha già avuto occasione di sottolineare nella sentenza 31 marzo 1971 (causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263). Il Parlamento europeo non figura espressamente fra le istituzioni i cui atti possono essere impugnati, perché il trattato CEE, nella versione originaria, gli conferiva solo poteri consultivi e di controllo politico e non il potere di adottare atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. L'art. 38 del trattato CECA dimostra che, quando al Parlamento è stato conferito fin dall'inizio il po-

tere di adottare disposizioni di carattere vincolante, come avviene in forza dell'art. 95, quarto comma, ultima frase, dello stesso trattato, i suoi atti non sono stati sottratti, in via di principio, al ricorso d'annullamento.

25 Mentre nell'ambito del trattato CECA il ricorso d'annullamento contro gli atti delle istituzioni costituisce oggetto di due disposizioni distinte, nell'ambito del trattato CEE esso è disciplinato solamente dall'art. 173, che riveste così carattere generale. 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.

26 Occorre adesso stabilire se la decisione del 1982 e il regolamento del 1983 abbiano la natura di disposizioni volte a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

3. Sulla natura di atti volti a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi della decisione del 1982 e del regolamento del 1983

27 I due atti impugnati riguardano entrambi la ripartizione degli stanziamenti iscritti nel bilancio del Parlamento europeo per la preparazione delle elezioni europee del 1984. Essi si riferiscono all'attribuzione di detti stanziamenti a terzi per spese relative a un'attività da esercitare al di fuori del Parlamento europeo. Essi disciplinano, sotto tale profilo, i diritti e gli obblighi sia delle formazioni politiche che erano già rappresentate nel Parlamento europeo dal 1979 sia di quelle che avrebbero partecipato alle elezioni del 1984. Essi determinano la parte degli stanziamenti che spetta a ciascuna di loro, in funzione sia del numero dei seggi ottenuti nel 1979 sia del numero di voti ottenuti nel 1984. In tal modo, gli atti suddetti mirano a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, il che li rende impugnabili ai sensi dell'art. 173 del trattato.

28 L'argomento secondo il quale il controllo attribuito alla Corte dei conti dall'art. 206 bis del trattato osta a quello della Corte di giustizia deve essere respinto. La Corte dei conti, infatti, può solo esaminare la legittimità della spesa in relazione al bilancio e all'atto di diritto derivato dal quale discende tale spesa (comunemente chiamato atto base). Pertanto, il suo sindacato è comunque distinto da quello esercitato dalla Corte di giustizia, che verte sulla legittimità di detto atto base. Gli atti impugnati nella fattispecie costituiscono, in realtà, l'equivalente di un atto base in quanto stabiliscono il principio della spesa e fissano le modalità secondo le quali essa dev'essere effettuata.

4. *Sul problema del se gli atti impugnati riguardino direttamente e individualmente l'associazione ricorrente ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del trattato*

29 L'associazione ricorrente sottolinea di avere personalità giuridica e che le decisioni impuginate, comportando la concessione di un aiuto alle formazioni politiche rivali, la riguardano senz'altro direttamente e individualmente.

30 Il Parlamento europeo sostiene che, nello stato attuale della giurisprudenza della Corte relativa al presupposto in esame, il ricorso dell'associazione ricorrente è irricevibile. Tuttavia, si chiede se un'interpretazione estensiva del primo comma dell'art. 173 del trattato non debba incidere su quella del secondo comma dello stesso articolo. Sottolinea in proposito che l'associazione ricorrente non è un terzo qualsiasi, ma occupa, in quanto partito politico, una posizione intermedia fra i ricorrenti privilegiati e i semplici privati. Sarebbe opportuno prendere in considerazione a livello comunitario la funzione speciale dei partiti politici. Il loro statuto particolare giustificerebbe che sia loro riconosciuto un diritto di ricorso, ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del trattato, contro gli atti che stabiliscono a quali condizioni e in quale misura essi ricevono, in occasione delle elezioni dirette, fondi provenienti dal bilancio del Parlamento europeo, allo scopo di far conoscere quest'ultimo. Nel controricorso il Parlamento europeo conclude, in base a queste considerazioni, che i partiti politici sono individualmente e direttamente interessati dal regolamento del 1983.

31 Si deve rilevare innanzitutto che gli atti impugnati riguardano direttamente l'associazione ricorrente. Essi costituiscono infatti una disciplina completa, autosufficiente e che non richiede alcuna disposizione di attuazione, poiché il calcolo della parte degli stanziamenti da attribuire a ciascuna delle formazioni politiche interessate è automatico ed esclude qualsiasi margine discrezionale.

- 32 Resta da verificare se l'associazione ricorrente sia interessata individualmente dagli atti impugnati.
- 33 A questo proposito occorre concentrare l'esame sulla decisione del 1982. Questa decisione ha approvato il principio della concessione alle formazioni politiche degli stanziamenti iscritti nella voce 3708; essa ha poi determinato la parte di detti stanziamenti che va ai gruppi politici costituiti nell'Assemblea eletta nel 1979 e ai membri non iscritti di questa (69%) e la parte di stanziamenti destinata ad essere ripartita fra tutte le formazioni politiche, rappresentate o no nell'Assemblea eletta nel 1979, che avrebbero preso parte alle elezioni del 1984 (31%); infine, essa ha ripartito la quota del 69% fra i gruppi politici e i membri non iscritti. Il regolamento del 1983 si è limitato a confermare la decisione del 1982 e a completarla precisando il meccanismo di ripartizione della riserva del 31%. Esso deve perciò essere considerato parte integrante della decisione del 1982.
- 34 La decisione del 1982 riguarda tutte le formazioni politiche, anche se la somma che assegna loro varia a seconda che esse abbiano o no avuto rappresentanti nell'Assemblea eletta nel 1979.
- 35 Il presente ricorso si riferisce ad una situazione di cui la Corte non si è ancora trovata a conoscere. Talune formazioni politiche, poiché erano rappresentate nell'istituzione, hanno partecipato ad una deliberazione vertente ad un tempo sul trattamento loro riservato e su quello accordato a formazioni rivali che non erano rappresentate. Di conseguenza, trattandosi della ripartizione di fondi pubblici in vista della preparazione di elezioni, ed essendo stata dedotta l'iniquinà di tale ripartizione, non si può ritenere che solo le formazioni che erano rappresentate e che, per ipotesi, erano identificabili alla data dell'adozione dell'atto impugnato, siano interessate individualmente.
- 36 Siffatta interpretazione si risolverebbe infatti nel creare una disuguaglianza, sotto il profilo della tutela giurisdizionale, fra formazioni concorrenti nell'ambito delle stesse elezioni. Le formazioni non rappresentate non potrebbero impedire la controversa ripartizione degli stanziamenti prima dell'inizio della campagna elettorale, poiché esse potrebbero far valere l'illegittimità della decisione base solo nell'ambito

del ricorso contro le decisioni individuali che negassero loro il rimborso di somme superiori a quelle previste. Esse sarebbero così nell'impossibilità di proporre un ricorso d'annullamento davanti alla Corte prima che le elezioni abbiano luogo e non sarebbero nemmeno in grado di ottenere dalla Corte la sospensione, ai sensi dell'art. 185 del trattato, dell'esecuzione della decisione base contestata.

37 Si deve pertanto ritenere che l'associazione ricorrente, che era costituita al momento dell'adozione della decisione del 1982 e che poteva presentare candidati alle elezioni del 1984, è interessata individualmente dagli atti impugnati.

38 Alla luce dell'insieme di tali considerazioni, si deve concludere che il ricorso è ricevibile.

Nel merito

39 Nell'ambito dei primi tre mezzi l'associazione ricorrente qualifica il sistema attuato dal Parlamento europeo sistema di rimborso delle spese per la campagna elettorale.

40 Con il primo mezzo, l'associazione ricorrente sostiene che il trattato non fornisce alcuna base giuridica per l'adozione di un sistema del genere. Col secondo mezzo deduce che tale materia rientra comunque nella nozione di procedura elettorale uniforme di cui all'art. 138, n. 2, del trattato e che pertanto, conformemente all'art. 7, n. 2, dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, continua ad essere di competenza dei legislatori nazionali.

41 Col terzo mezzo, l'associazione ricorrente denuncia infine la rottura della parità di opportunità tra le formazioni politiche, in quanto quelle già rappresentate nel Parlamento eletto nel 1979 concorrono due volte alla ripartizione degli stanziamenti iscritti alla voce 3708. Esse prenderebbero parte in primo luogo alla ripartizione del 69% degli stanziamenti riservati ai gruppi politici e ai membri non iscritti dell'Assemblea eletta nel 1979 e inoltre alla ripartizione della riserva del 31%, risultando così notevolmente favorite rispetto alle formazioni che non avevano ancora rappresentanti nell'Assemblea eletta nel 1979.

42 Secondo il Parlamento europeo, i primi due mezzi dedotti dall'associazione ricorrente sono fra loro contraddittori: o la questione è di competenza della Comunità, oppure non lo è; è escluso però che l'associazione ricorrente possa sostenere con-

temporaneamente le due tesi. Il Parlamento europeo sottolinea soprattutto che non si tratta di un sistema di rimborso delle spese per la campagna elettorale, ma della partecipazione ad una campagna di informazione destinata a far conoscere il Parlamento agli elettori in occasione delle elezioni, come attestano chiaramente sia il commento della voce 3708 che la normativa di attuazione. La partecipazione del Parlamento europeo a detta campagna d'informazione deriverebbe dal potere — che la Corte gli avrebbe riconosciuto nella sentenza 10 febbraio 1983 (causa 230/81, Lussemburgo/Parlamento, Racc. pagg. 255, 287) — di regolare la sua organizzazione interna e di adottare « provvedimenti idonei a garantire il proprio buon funzionamento e lo svolgimento delle sue procedure ». Non trattandosi di rimborso spese per la campagna elettorale, il primo e il secondo mezzo sarebbero infondati.

- 43 Inoltre il Parlamento europeo controbatte il terzo mezzo sostenendo che non è stata compromessa la parità di opportunità fra le varie formazioni politiche. La normativa di cui trattasi avrebbe lo scopo di permettere un'informazione efficace sul Parlamento. I partiti politici rappresentati nell'Assemblea eletta nel 1979 si sarebbero già adoperati a favore dell'integrazione europea. Costituendo le formazioni più importanti, essi avrebbero una maggiore rappresentatività e sarebbero in grado di diffondere una quantità più consistente di informazioni. Sarebbe quindi legittimo assegnare loro somme più elevate per la campagna d'informazione. La ripartizione degli stanziamenti in un 69% destinato al finanziamento preliminare della campagna di informazione e in un 31% destinato al finanziamento a posteriori di qualsiasi formazione politica che abbia partecipato alle elezioni costituirebbe una decisione che rientra nella discrezionalità politica del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo ha ancora precisato all'udienza che l'Ufficio di presidenza e l'Ufficio di presidenza ampliato hanno deciso di ripartire le somme stanziare secondo un criterio che tiene naturalmente conto dell'importanza delle varie formazioni per quanto riguarda la diffusione del concetto di integrazione politica nell'opinione pubblica degli Stati membri.
- 44 Occorre ribadire subito che il Parlamento europeo è autorizzato ad adottare, in forza del potere di organizzazione interna attribuitogli dai trattati, provvedimenti atti a garantire il suo buon funzionamento e lo svolgimento delle sue procedure, come emerge già dalla succitata sentenza 10 febbraio 1983. Va precisato tuttavia che il sistema di finanziamento adottato non rientrerebbe nel suddetto potere di organizzazione interna qualora risultasse che esso non può venir distinto da un sistema di rimborso forfettario delle spese per la campagna elettorale.
- 45 Al fine di poter esaminare la fondatezza dei primi tre mezzi, bisogna quindi stabilire, in primo luogo, la reale natura del sistema di finanziamento attuato dagli atti impugnati.

- 46 A questo proposito, si deve rilevare in primo luogo che gli atti impugnati sono perlomeno improntati ad ambiguità. Nella decisione del 1982 si indica semplicemente che essa riguarda la ripartizione degli stanziamenti iscritti nella voce n. 3708, mentre nella nota interna che la sintetizza si fa chiaramente menzione di finanziamento della campagna elettorale. Il regolamento del 1983, poi, non precisa se le spese di cui esso contempla il rimborso debbano essere servite a diffondere informazioni sul Parlamento stesso o informazioni sulle posizioni che le formazioni politiche hanno assunto e su quelle che esse intendono assumere in futuro.
- 47 È vero che le norme del 1982 sull'impiego dei fondi prescrivevano che i fondi stanziati fossero usati soltanto in relazione alla campagna d'informazione per le elezioni del 1984. A tal fine, specificavano la natura delle spese che potevano essere coperte, designavano le persone responsabili del corretto impiego dei fondi, prescrivevano di tenere una contabilità distinta e ripartita secondo la natura delle spese e imponevano la presentazione di relazioni sull'impiego dei fondi stessi. Si trattava, per il Parlamento europeo, di garantire che i fondi messi a disposizione dei gruppi politici fossero essenzialmente utilizzati per far fronte alle spese di riunione e di pubblicazione (opuscoli, inserti nei giornali, manifesti).
- 48 Si deve tuttavia sottolineare che dette norme non sono sufficienti a dissipare l'ambiguità circa la natura dell'informazione fornita. Infatti, al pari degli atti impugnati, le norme del 1982 non stabilivano condizioni che vincolassero l'assegnazione dei fondi alla natura dei messaggi diffusi. Il Parlamento europeo ritiene che, rendendo conto della loro attività, i candidati hanno contribuito a fornire informazioni sul modo in cui l'istituzione parlamentare aveva svolto la sua funzione. È evidente che nel corso di una campagna d'informazione del genere — svoltasi « in contraddittorio » come ha detto il Parlamento europeo — le informazioni sulla funzione del Parlamento europeo e la propaganda di parte sono indissociabili. Il Parlamento europeo ha del resto riconosciuto all'udienza che non era possibile, per i suoi membri, fare una netta distinzione tra i discorsi elettorali e quelli d'indole informativa.
- 49 Infine, occorre rilevare che i fondi messi a disposizione delle formazioni politiche potevano essere spesi durante la campagna elettorale. Ciò è evidente in primo luogo per quanto riguarda i fondi provenienti dalla riserva del 31%, ripartita tra le formazioni che hanno preso parte alle elezioni del 1984. Le spese che potevano essere rimborsate erano infatti quelle effettuate per le elezioni europee del 1984, nel periodo dal 1° gennaio 1983 fino al quarantesimo giorno dopo le elezioni. Lo

stesso vale per il 69% degli stanziamenti ripartiti ogni anno tra i gruppi politici e i membri non iscritti dell'Assemblea eletta nel 1979. Dalle succitate norme del 1982 emerge infatti che un terzo del totale di tali stanziamenti (diminuito delle indennità forfettarie) doveva esser versato solo dopo le elezioni del 1984. Inoltre, i fondi provenienti dalla massa del 69% potevano venir destinati alla costituzione di riserve e costituire oggetto di impegni di pagamento fino al quarantesimo giorno prima delle elezioni, a condizione che i pagamenti non venissero effettuati oltre il quarantesimo giorno successivo alla data delle elezioni stesse.

- 50 Si deve pertanto ritenere che il sistema di finanziamento attuato non può essere distinto da un sistema di rimborso forfettario delle spese per la campagna elettorale.
- 51 Occorre accertare, in secondo luogo, se gli atti impugnati non siano stati adottati in violazione dell'art. 7, n. 2, dell'atto 20 settembre 1976, relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto.
- 52 A tenore della suddetta disposizione, « fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme, e con riserva delle altre disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali ».
- 53 La nozione « procedura elettorale » ai sensi della citata disposizione comprende in particolare le norme volte a garantire la regolarità delle operazioni elettorali e la parità di opportunità dei vari candidati durante la campagna elettorale. A questa categoria appartengono le norme relative all'istituzione di un sistema di rimborso delle spese per la campagna elettorale.
- 54 Il problema del rimborso delle spese per la campagna elettorale non rientra nei pochi punti che sono stati disciplinati nell'atto del 1976. Ne deriva che, nello stato attuale del diritto comunitario, l'istituzione di un sistema di rimborso per le spese per la campagna elettorale e la determinazione delle relative modalità continua a rientrare nella sfera di competenza degli Stati membri.
- 55 Il mezzo dell'associazione ricorrente relativo alla violazione dell'art. 7, n. 2, dell'atto del 1976 dev'essere pertanto accolto. Non vi è quindi motivo di statuire sugli altri mezzi.

Sulle spese

- 56 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La ricorrente non ha chiesto la condanna del convenuto alle spese. Ne deriva che, sebbene il convenuto sia risultato soccombente, ciascuna delle parti deve sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Sono annullati la decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo 12 ottobre 1982, relativa alla ripartizione degli stanziamenti iscritti nella voce n. 3708 del bilancio generale delle Comunità europee, nonché il regolamento adottato dall'Ufficio di presidenza ampliato il 29 ottobre 1983, avente ad oggetto l'uso degli stanziamenti destinati al rimborso delle spese delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni del 1984.
- 2) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet
Bosco	Due	Galmot	O'Higgins

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 23 aprile 1986.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente f.f.
T. Koopmans
presidente di sezione