

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

26 febbraio 2002 *

Nella causa T-17/00,

Willi Rothley, residente in Rockenhausen (Germania), e altri 70 ricorrenti i cui nomi sono elencati in allegato alla presente sentenza, tutti rappresentati dagli avv.ti H.-J. Rabe e G. Berrisch,

ricorrenti,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. J. Schoo e H. Krück, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: il tedesco.

sostenuto da

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla sig.ra J. Aussant e dai sigg. M. Bauer e I. Díez Parra, in qualità di agenti,

dalla

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. J.-L. Dewost, H.-P. Hartvig e U. Wölker, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

dal

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalle sig.re H.G. Sevenster e J. van Bakel, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e dalla

Repubblica francese, rappresentata dai sigg. G. de Bergues e S. Pailler e dalla sig.ra C. Vasak, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. L. Bernheim, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenant,

avente ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'annullamento della decisione del Parlamento 18 novembre 1999, recante modifiche del suo regolamento a seguito dell'accordo interistituzionale 25 maggio 1999 relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta contro le frodi (OLAF),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quinta Sezione),

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, dai sigg. R. García-Valdecasas e J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: sig.ra D. Christensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 10 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico

Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee 8 aprile 1965

¹ Gli artt. 8-10 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (GU 1967, n. 152, pag. 13) riguardano i membri del Parlamento.

- 2 Dispone l'art. 9 che «[i] membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni».
- 3 L'art. 10 recita quanto segue:

«Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso beneficiano:

- a) sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro paese,
- b) sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario.

L'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano.

L'immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri».

Decisione della Commissione che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta contro le frodi

- 4 Il 28 aprile 1999 la Commissione ha adottato la decisione 1999/352/CEE, CECA, Euratom, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta contro le frodi (OLAF) (GU L 136, pag. 20), (in prosieguo: la «decisione istitutiva dell'OLAF»). Tale decisione è fondata, in particolare, sull'art. 162 del Trattato CE (divenuto art. 218 CE), il quale al n. 2 prevede che «[l]a Commissione stabilisce il proprio regolamento interno allo scopo di assicurare il proprio funzionamento e quello dei propri servizi alle condizioni previste (dal Trattato CE)».
- 5 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, secondo e terzo comma, della decisione istitutiva dell'OLAF:

«L'[OLAF] ha il compito di svolgere indagini amministrative interne miranti a quanto segue:

- a) lottare contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunità;
- b) ricercare i fatti gravi, connessi con l'esercizio di attività professionali, che possano costituire un inadempimento degli obblighi dei funzionari ed agenti delle Comunità perseguibile in sede disciplinare o penale o che possano costituire inadempimento degli obblighi analoghi incombenti ai membri delle

istituzioni e [degli] organi, [ai] dirigenti degli organismi o [al] personale delle istituzioni, degli organi o degli organismi cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti.

L'[OLAF] esercita le relative competenze della Commissione, come definite dalle disposizioni dei Trattati nell'ambito, nei limiti e secondo le modalità da questi definiti».

- 6 Ai sensi dell'art. 3, l'OLAF esercita in piena indipendenza i poteri di indagine attribuitigli.

- 7 Infine, a termini dell'art. 7, tale decisione ha effetto dal giorno dell'entrata in vigore del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF.

Regolamento n. 1073/1999

- 8 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 25 maggio 1999, n. 1073, relativo alle indagini svolte dall'OLAF (GU L 136, pag. 1), ha come fondamento normativo l'art. 280 CE. L'art. 1, n. 1, di questo regolamento è del tenore seguente:

«Al fine di potenziare la lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità europea, l'[OLAF] (...), creato con decisione 1999/352 (...) esercita le competenze di indagine conferite alla Commissione dalla normativa comunitaria e dagli accordi vigenti in questi settori».

9 L'art. 4, nn. 1, 2, 4 e 6, del regolamento n. 1073/1999 precisa:

«1. (...) Tali indagini interne sono condotte nel rispetto delle norme dei Trattati, in particolare del protocollo sui privilegi e sulle immunità (...), alle condizioni e secondo le modalità stabilite dal presente regolamento nonché dalle decisioni adottate da ciascuna istituzione, organo od organismo (...).

2. Purché siano rispettate le disposizioni di cui al n. 1:

— l'[OLAF] ha accesso senza preavviso e senza ritardo a qualsiasi informazione in possesso delle istituzioni, degli organi o degli organismi nonché ai locali dei medesimi. L'[OLAF] ha la facoltà di controllare la contabilità delle istituzioni, degli organi e degli organismi. L'[OLAF] può riprodurre e ottenere estratti di qualsiasi documento e del contenuto di qualsiasi supporto di dati in possesso delle istituzioni, degli organi e degli organismi ed all'occorrenza prendere possesso di questi documenti o informazioni per evitare qualsiasi rischio di sottrazione,

(...)

4. Le istituzioni, gli organi e gli organismi sono informati quando agenti dell'[OLAF] svolgono un'indagine nei loro locali e quando consultano un documento o chiedono un'informazione in possesso di queste istituzioni, organi e organismi.

(...)

6. Fatte salve le norme dei Trattati, in particolare del protocollo sui privilegi e sulle immunità (...), la decisione adottata da ogni istituzione, organo o organismo, di cui al primo paragrafo, contiene norme riguardanti in particolare:

- a) l'obbligo per i membri (...) delle istituzioni e degli organi (...) di cooperare con gli agenti dell'[OLAF] ed informarli;

- b) le procedure che gli agenti dell'[OLAF] devono osservare nell'esecuzione delle indagini interne nonché le garanzie dei diritti delle persone interessate da un'indagine interna».

Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione

¹⁰ Il 25 maggio 1999 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno stipulato un accordo relativo alle indagini interne svolte dall'OLAF (GU L 136, pag. 15; in prosieguo: l'«accordo interistituzionale»).

¹¹ Secondo il punto 1 del detto accordo, le istituzioni firmatarie del medesimo hanno convenuto «di adottare una disciplina comune che comprenda i provvedimenti esecutivi necessari per agevolare il regolare svolgimento delle indagini svolte dall'[OLAF] al loro interno».

- 12 Esse hanno inoltre convenuto «di avviare (una disciplina comune) e di applicarla immediatamente con una decisione interna conforme al modello allegato al presente accordo e di non discostarsi da tale modello, se non quando particolari esigenze a loro proprie lo impongano per necessità tecniche» (punto 2 dell'accordo interistituzionale).
- 13 La data di entrata in vigore di tale accordo nonché del regolamento n. 1073/1999 è stata fissata per il 1° giugno 1999.
- 14 Il modello di decisione allegato al detto accordo è stato trasposto dal Consiglio e dalla Commissione, con le decisioni 1999/394 CE, EURATOM del Consiglio e 1999/396/CE/CECA/EURATOM della Commissione riguardanti le condizioni e le modalità delle indagini interne in materia di lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunità, adottate rispettivamente il 25 maggio 1999 (GU L 149, pag. 36) e il 2 giugno 1999 (GU L 149, pag. 57). Il 18 novembre 1999 il Parlamento ha adottato la decisione recante modifiche del regolamento a seguito dell'accordo interistituzionale (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Decisione controversa

- 15 La decisione controversa inserisce nel regolamento del Parlamento (GU 1999, L 202, pag. 1) un art. 9 bis, relativo alle «indagini interne svolte dall'[OLAF]», formulato nei seguenti termini:

«La disciplina comune prevista dall'accordo interistituzionale (...) contenente le misure necessarie per agevolare il regolare svolgimento delle indagini svolte dall'[OLAF] è applicabile in seno al Parlamento, conformemente alla decisione del Parlamento figurante nel presente regolamento».

16 La decisione controversa reca inoltre approvazione della decisione del Parlamento riguardante le condizioni e le modalità delle indagini interne in materia di lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunità (in prosieguo: la «decisione del Parlamento riguardante le condizioni e le modalità delle indagini interne»), la quale ricalca il modello di decisione allegato al citato accordo interistituzionale del 25 maggio 1999, apportandovi gli adeguamenti tecnici necessari per la sua applicazione in seno al Parlamento.

17 L'art. 1, secondo comma, della decisione controversa dispone:

«Fatte salve le pertinenti disposizioni dei Trattati che istituiscono le Comunità europee, in particolare del protocollo sui privilegi e sulle immunità, nonché dei testi adottati per la loro applicazione, i deputati cooperano pienamente con l'[OLAF]».

18 Ai sensi dell'art. 2, quarto comma:

«I deputati che vengano a conoscenza di elementi di fatto di cui al primo comma (conoscenza di elementi di fatto che facciano presumere l'esistenza di eventuali fatti di frode, di corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi delle Comunità, oppure di fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che possono costituire un inadempimento perseguibile in sede disciplinare o penale), ne informano il presidente del Parlamento europeo oppure, ove lo ritengano utile, direttamente l'[OLAF]».

19 L'art. 4 prevede che «[l]e norme relative all'immunità parlamentare e al diritto dei deputati di astenersi dal testimoniare restano immutate».

20 L'art. 5 è del seguente tenore:

«Qualora si manifesti la possibilità di coinvolgimento personale di un deputato (...), l'interessato deve esserne prontamente informato, se ciò non rischia di pregiudicare l'indagine. In ogni caso non si può trarre alcuna conclusione, al termine dell'indagine, riguardante personalmente un deputato (...) senza aver dato modo all'interessato di esprimersi su tutti i fatti che lo concernono.

Nei casi in cui, ai fini dell'indagine, sia necessaria la massima segretezza e si debba ricorrere ai mezzi investigativi di competenza di un'autorità giudiziaria nazionale, l'esecuzione dell'obbligo di invitare il deputato (...) ad esprimersi può essere differita con il consenso del presidente (...).

Procedimenti e fatti all'origine del ricorso

21 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 21 gennaio 2000, il sig. W. Rothley e altri 70 deputati del Parlamento (in prosieguo: i «ricorrenti») hanno proposto, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

- 22 Con atto separato, registrato nella cancelleria del Tribunale in pari data, essi hanno inoltre proposto, ai sensi dell'art. 242 CE, una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione controversa fino alla definizione della causa nel merito.
- 23 Il Consiglio e la Commissione, rispettivamente con lettere datate 4 e 10 febbraio 2000, hanno chiesto di essere autorizzati ad intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta nei procedimenti sommari e nella causa principale.
- 24 Con ordinanza 9 marzo 2000 il presidente del Tribunale (Quinta Sezione) ha autorizzato gli interventi del Consiglio e della Commissione nella causa principale.
- 25 Con ordinanza 2 maggio 2000, causa T-17/00 R, Rothley e a./Parlamento (Racc. pag. II-2085), il presidente del Tribunale ha disposto la sospensione dell'esecuzione degli artt. 1 e 2 della decisione controversa, nei limiti in cui fanno obbligo ai ricorrenti di cooperare con l'OLAF e di informare il presidente del Parlamento o l'OLAF. Egli ha inoltre disposto che il Parlamento informi immediatamente i ricorrenti di qualsiasi misura imminente che l'OLAF intenda adottare nei loro confronti e neghi agli agenti dell'OLAF l'accesso agli uffici dei ricorrenti, salvo consenso di questi ultimi, fino alla pronuncia della sentenza del Tribunale che statuirà sul ricorso principale. Le spese sono state riservate.
- 26 Le memorie di intervento del Consiglio e della Commissione sono state depositate nella cancelleria del Tribunale il 13 giugno e, rispettivamente, il 31 maggio 2000. I ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni riguardanti tali memorie il 5 settembre 2000. Il Parlamento ha rinunciato a presentare osservazioni.

- 27 Con atti depositati il 21 giugno e, rispettivamente, il 10 luglio 2000, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica francese hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento. Le istanze di intervento sono state accolte con ordinanza del presidente della Quinta Sezione del Tribunale 14 settembre 2000.
- 28 Le memorie di intervento del Regno dei Paesi Bassi e della Repubblica francese sono state depositate il 24 novembre e, rispettivamente, il 6 dicembre 2000. I ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni riguardanti tali memorie l'8 febbraio 2001. Il Parlamento ha rinunciato a presentare osservazioni.
- 29 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.
- 30 Le parti nella causa principale, nonché il Consiglio e la Commissione, sono stati sentiti nelle loro deduzioni orali e nelle loro risposte ai quesiti del Tribunale nell'udienza del 10 luglio 2001.

Conclusioni delle parti

- 31 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare il Parlamento alle spese.

32 All'udienza i ricorrenti hanno precisato che il loro ricorso è diretto all'annullamento della decisione impugnata in quanto riguarda i membri del Parlamento.

33 Il Parlamento, nonché il Consiglio, la Commissione, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica francese concludono che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile, in subordine infondato;

— condannare i ricorrenti alle spese.

34 La Commissione conclude, inoltre, che il Tribunale voglia condannare i ricorrenti alle spese del procedimento sommario.

In diritto

35 I ricorrenti deducono due motivi attinenti, da una parte, alla violazione della procedura legislativa e, dall'altra, alla violazione delle immunità dei parlamentari e dell'indipendenza del loro mandato. Essi sollevano anche, a titolo d'eccezione, l'illegittimità della decisione che istituisce l'OLAF e del regolamento

n. 1073/1999. Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità ex art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale, il Parlamento, sostenuto dagli intervenienti, assume che il ricorso è irricevibile. Occorre, di conseguenza, esaminare la ricevibilità del presente ricorso.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 36 Il Parlamento assume, in primo luogo, che la decisione impugnata non riguarda direttamente e individualmente i ricorrenti. Essa non lederebbe direttamente le prerogative dei deputati, dal momento che una tale lesione potrebbe verificarsi solo con l'esecuzione di precisi provvedimenti. Inoltre, la decisione riguarderebbe non soltanto i membri attuali del Parlamento, ma anche coloro che ne faranno parte in futuro. Peraltro, la possibilità di individuare le persone alle quali il provvedimento può applicarsi non implicherebbe che queste siano individualmente interessate dalla decisione controversa. Nella fattispecie, in mancanza di una concreta indagine da parte dell'OLAF, i deputati ne sarebbero interessati solo in linea teorica.
- 37 In secondo luogo, la decisione controversa non andrebbe oltre l'ambito dell'organizzazione interna del Parlamento e non potrebbe quindi, ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, costituire oggetto di sindacato di legittimità (ordinanze della Corte 4 giugno 1986, causa 78/85, Gruppo delle destre europee/Parlamento, Racc. pag. 1753, e 22 maggio 1990, causa C-68/90, Blot e Front National/Parlamento, Racc. pag. I-2101).
- 38 Si tratterebbe, infatti, di una decisione interna del Parlamento, che modifica il regolamento di quest'ultimo e adotta nuove norme relative alla posizione dei deputati. Essa rifletterebbe l'obbligo di cooperare alla lotta antifrode che discende da questa posizione, pur rispettando le disposizioni del Trattato, l'immunità parlamentare e il diritto del deputato di astenersi dal testimoniare. Essa non produrrebbe, inoltre, alcun effetto giuridico che ecceda l'ambito dell'organizza-

zione interna del Parlamento, tanto più che non pregiudicherebbe né direttamente né individualmente l'esercizio del mandato parlamentare (ordinanza del presidente del Tribunale 25 novembre 1999, causa T-222/99 R, Martinez e de Gaulle/Parlamento, Racc. pag. II-3397, punto 67).

- 39 In terzo luogo, in quanto il ricorso concerne la decisione che istituisce l'OLAF, il Parlamento osserva che la decisione impugnata non si basa su tale decisione, di guisa che non può essere sollevata un'eccezione di illegittimità (sentenza della Corte 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione, Racc. pag. 777, punto 36). Peraltro, esso rileva che, in conformità all'art. 7, la presa d'effetto di tale decisione è subordinata all'entrata in vigore del regolamento n. 1073/1999.
- 40 Quanto all'eccezione di illegittimità del regolamento n. 1073/1999, il Parlamento osserva che, dal solo punto di vista formale, la decisione impugnata si basa esclusivamente sulle norme del Trattato relative all'adozione del regolamento del Parlamento e quindi sull'autonomia relativa all'organizzazione interna. Inoltre, né la nullità della decisione che istituisce l'OLAF né quella del regolamento n. 1073/1999 potrebbero essere invocate nel caso di specie giacché l'oggetto della presente controversia non sarebbe la validità di questi due atti giuridici.
- 41 Il Parlamento aggiunge che, anche qualora la decisione impugnata si basasse direttamente sul regolamento n. 1073/1999, l'eccezione di illegittimità cozzerebbe contro il fatto che il ricorso è irricevibile, in quanto i deputati non sono direttamente ed individualmente interessati dalla decisione stessa.
- 42 Inoltre, giacché la decisione impugnata non farebbe altro che ribadire gli obblighi che incombono alle istituzioni e agli organi, nonché ai loro dipendenti, agenti e membri, così come enunciati nel regolamento n. 1073/1999, e fissare le loro modalità di applicazione, il ricorso dei ricorrenti non sarebbe diretto ad un sindacato incidentale bensì ad un controllo astratto delle norme. Infatti, il regolamento n. 1073/1999 sarebbe stato adottato di comune accordo dal Parlamento e dal Consiglio in conformità all'art. 251 CE. Ora, i ricorrenti, che fanno parte dell'organo legislativo che è il Parlamento, non potrebbero mettere in discussione la validità di un atto adottato da tale istituzione e dal Consiglio.

- 43 Gli intervenienti condividono l'argomentazione del Parlamento.
- 44 I ricorrenti ritengono che la decisione impugnata li riguardi direttamente ed individualmente ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, nei limiti in cui influenza il loro status di deputati al Parlamento.
- 45 L'esercizio delle loro funzioni ed il loro status giuridico di deputati al Parlamento sarebbero stati direttamente ristretti dalla decisione impugnata, la quale rappresenta, a loro parere, il provvedimento esecutivo richiesto dal combinato disposto dell'art. 4, nn. 1 e 6, del regolamento n. 1073/1999 e del punto 2 dell'accordo interistituzionale, che sottopongono direttamente i deputati ai poteri d'indagine dell'OLAF e impongono loro di osservare, in qualsiasi momento, talune regole di condotta.
- 46 I ricorrenti asseriscono che la decisione impugnata reca pregiudizio al loro status giuridico di deputati al Parlamento. Essi precisano che i deputati godono di uno status «costituzionale» nella loro qualità di rappresentanti direttamente eletti dai cittadini e detentori della legittimazione democratica diretta (art. 190, n. 1, CE).
- 47 Inoltre, i deputati al Parlamento formerebbero una cerchia limitata di persone nominativamente identificate, che sarebbero destinatarie della decisione impugnata. Anche se la «cerchia dei deputati» potrebbe cambiare dopo le prossime elezioni, i deputati sarebbero attualmente non soltanto «determinabili» collettivamente e nominativamente, ma anche chiaramente determinati. Le norme di

condotta che risultano dalla decisione impugnata si indirizzerebbero individualmente a ciascuno dei deputati attualmente al Parlamento, e restringerebbero l'indipendenza del loro mandato nonché la loro immunità.

- 48 I ricorrenti sostengono poi che gli effetti giuridici della decisione impugnata oltrepassano l'ambito dell'organizzazione interna dei lavori del Parlamento ai sensi della sentenza della Corte 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio (Racc. pag. I-2069, punto 49).
- 49 Secondo i ricorrenti, la Corte ha confermato nella sentenza 23 marzo 1993, causa C-314/91, Weber/Parlamento (Racc. pag. I-1093, punti 9 e segg.) che le regole interne del Parlamento sono suscettibili di sindacato giurisdizionale, qualora pregiudichino la situazione personale, nel caso di specie patrimoniale, dei deputati. Ora, l'indipendenza del mandato e l'immunità sarebbero dati più rilevanti ancora dello status personale del deputato e potrebbero essere difesi in via giurisdizionale (ordinanza Martinez e de Gaulle/Parlamento, citata, punti 64 e segg.).
- 50 Nel presente caso, gli effetti giuridici della decisione controversa nei confronti dei deputati non rientrerebbero nell'esercizio del mandato parlamentare o delle attività politiche ad esso connesse. La decisione impugnata non riguarderebbe i lavori interni del Parlamento, bensì avrebbe essenzialmente lo scopo di agevolare il regolare svolgimento delle indagini interne che l'OLAF potrebbe svolgere.
- 51 Infine, quanto all'eccezione di illegittimità della decisione che istituisce l'OLAF e del regolamento n. 1073/1999, i ricorrenti ribattono che tali testi formano, con l'accordo interistituzionale e le corrispondenti decisioni di esecuzione, un insieme coerente i cui diversi elementi non avrebbero giuridicamente alcun senso se venissero dissociati gli uni dagli altri.

- 52 Essi ritengono che, contrariamente a quanto sostiene il Parlamento, tali atti regolamentari costituiscano la «base giuridica» della decisione impugnata e che la loro illegittimità possa, quindi, essere sollevata ai sensi dell'art. 241 CE, in conformità alla citata sentenza *Simmenthal/Commissione*.

Giudizio del Tribunale

- 53 In primo luogo, occorre esaminare se la decisione impugnata possa costituire oggetto di un ricorso di annullamento. Ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, il giudice comunitario esercita un controllo di legittimità «sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi». I deputati possono, in taluni casi, essere dei terzi ai sensi di tale disposizione e possono proporre un ricorso nei confronti di un atto del Parlamento, ove quest'ultimo oltrepassi l'ambito dell'organizzazione interna dei suoi lavori (sentenza *Weber/Parlamento*, citata, punto 9).
- 54 La Corte ha precisato che gli atti che riguardano soltanto l'organizzazione interna dei lavori del Parlamento sono atti del Parlamento che non producono effetti giuridici, oppure producono effetti giuridici soltanto all'interno del Parlamento per quanto attiene all'organizzazione dei suoi lavori e sono soggetti a procedimenti di verifica stabiliti dal suo regolamento (sentenza *Weber/Parlamento*, citata, punto 10). Inoltre, la Corte ha statuito che il regolamento interno di un'istituzione comunitaria è diretto ad organizzarne il funzionamento interno dei servizi nell'interesse della buona amministrazione. Le norme che esso fissa, in particolare per l'organizzazione delle deliberazioni e l'emanazione di provvedimenti, hanno pertanto essenzialmente il compito di garantire il corretto svolgimento delle discussioni, nel pieno rispetto delle prerogative di ciascun membro dell'istituzione (sentenza *Nakajima/Consiglio*, citata, punto 49).

- 55 Occorre quindi stabilire se la decisione controversa possa produrre effetti giuridici eccedenti l'ambito della mera organizzazione interna dei lavori del Parlamento.
- 56 La decisione controversa reca, da un lato, modifica del regolamento del Parlamento, introducendovi un art. 9 bis relativo alle indagini interne svolte dall'OLAF e, dall'altro, approvazione della decisione del Parlamento riguardante le condizioni e le modalità delle indagini interne. Il punto 5 del preambolo di quest'ultima decisione e cinque dei suoi otto articoli fanno espresso riferimento ai deputati come titolari di diritti e doveri, nel novero dei quali rientrano l'obbligo di cooperare pienamente con l'OLAF (art. 1) e l'obbligo di informazione (art. 2) (v. supra, punti 17 e 18). Nella decisione controversa si precisano, in particolare, le modalità di adempimento degli obblighi di cooperazione e d'informazione che incombono ai membri del Parlamento, al fine di garantire il regolare svolgimento di tali indagini. In proposito, occorre ricordare che la decisione controversa fa parte delle misure destinate a garantire la tutela degli interessi finanziari della Comunità e a lottare contro la frode e qualsiasi altra attività illegittima che possa pregiudicare tali interessi. Essa mira a determinare le condizioni in cui l'OLAF può condurre, in seno al Parlamento, indagini in materia.
- 57 Così, per il suo scopo ed i suoi effetti, la decisione controversa oltrepassa l'ambito dell'organizzazione interna dei lavori del Parlamento. Pertanto, si tratta di un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE.
- 58 In secondo luogo, va accertato se i ricorrenti siano legittimati ad agire, e, più in particolare, se la decisione controversa costituisca una «decisione» che li riguarda individualmente, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, con la precisazione che tale esame non deve collegarsi alla forma in cui l'atto è stato adottato, bensì alla sua sostanza (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9). In proposito, occorre rammentare che la Corte ha precisato, fin dalla sentenza 14 dicembre 1962, cause

riunite 16/62-17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio (Racc. pag. 877, a pag. 893), che il termine «decisione», di cui all'art. 230, quarto comma, CE, va inteso nel senso tecnico di cui all'art. 249 CE (ordinanza della Corte 12 luglio 1993, causa C-168/93, Gibraltar e Gibraltar Development/Consiglio, Racc. pag. I-4009, punto 11).

- 59 Una decisione così definita si distingue da un atto di natura normativa. Il criterio distintivo va ricercato nella portata generale o meno dell'atto di cui trattasi (ordinanza Gibraltar e Gibraltar Development/Consiglio, citata punto 11). Non si può ritenere che costituisca una decisione l'atto che si applica a situazioni determinate oggettivamente e spiega effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto (sentenze della Corte Confédération nationale de producteurs de fruits e légumes e a./Consiglio, citata, pag. 877, a pag. 894; 6 ottobre 1982, causa 307/81, Alusuisse/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3463, punto 9; ordinanza della Corte 24 aprile 1996, causa C-87/95 P, CNPAAP/Consiglio, Racc. pag. I-2003, punto 33; sentenza del Tribunale 10 luglio 1996, causa T-482/93, Weber/Commissione, Racc. pag. II-609, punto 55; ordinanze del Tribunale 19 giugno 1995, causa T-107/94, Kik/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-1717, punto 35, e 26 marzo 1999, causa T-114/96, Biscuiterie-confiseries LOR e Confiseries du Tech/Commissione, Racc. pag. II-913, punto 26).
- 60 Nel caso di specie, l'atto impugnato è stato adottato in base agli artt. 199, primo comma, CE, 25 CA e 112 EA, con un voto della maggioranza dei membri del Parlamento nella sessione plenaria del 18 novembre 1999. La decisione controversa inserisce nel regolamento interno del Parlamento un art. 9 bis, relativo alle «indagini interne svolte dall'[OLAF]» secondo il quale «la disciplina comune prevista dall'[accordo interistituzionale] (...) contenente le misure necessarie per agevolare il regolare svolgimento delle indagini svolte dall'[OLAF] è applicabile in seno al Parlamento, conformemente alla decisione del Parlamento figurante nel presente regolamento». Quest'ultima decisione ricalca sostanzialmente il modello di decisione allegato all'accordo interistituzionale aggiungendovi un art. 4 in forza del quale «[l]e norme relative all'immunità parlamentare e al diritto dei deputati di astenersi dal testimoniare restano immutate».

- 61 Inoltre, la decisione controversa ha come oggetto generale quello di precisare le condizioni in cui il Parlamento coopera con l'OLAF per agevolare il regolare svolgimento delle indagini all'interno di tale istituzione. Conformemente a tale oggetto, essa prevede la situazione dei membri del Parlamento in quanto titolari di diritti e soggetti di doveri e comporta nei loro confronti disposizioni particolari nel caso, segnatamente, in cui venissero ad essere implicati in un'indagine svolta dall'OLAF o venissero a conoscenza di elementi di fatto che facciano presumere l'esistenza di eventuali fatti di frode, di corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi delle Comunità, oppure di fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che possono costituire un inadempimento perseguibile in sede disciplinare o penale. La decisione controversa riguarda indistintamente i membri del Parlamento in funzione al momento della sua entrata in vigore nonché qualsiasi altra persona che dovesse trovarsi successivamente ad esercitare le stesse funzioni. Così, essa si applica, senza limiti di tempo, a situazioni determinate oggettivamente e produce i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone configurate in modo generale ed astratto.
- 62 Da tali considerazioni risulta che l'atto impugnato costituisce, nonostante rechi il titolo di «decisione», un provvedimento di portata generale.
- 63 Tuttavia, nella giurisprudenza della Corte è stato precisato che, in determinate circostanze, una disposizione di un atto di portata generale può riguardare individualmente taluni particolari interessati (sentenze della Corte 16 maggio 1991, causa C-358/89, Extramet Industrie/Consiglio, Racc. pag. I-2501, punto 13, e 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853, punto 19). In tale ipotesi, un atto comunitario può presentare, nel contempo, carattere normativo e, nei confronti di taluni particolari interessati, carattere decisionale (sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 50). Ciò avviene se l'atto di cui trattasi riguarda una persona fisica o giuridica a causa di determinate qualità personali ovvero di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità (sentenza Codorniu/Consiglio, citata, punto 20).

- 64 Alla luce di tale giurisprudenza, occorre accertare se siffatte circostanze sussistano nel caso di specie e consentano di individuare i ricorrenti in modo analogo a quello in cui lo sarebbe il destinatario di una decisione.
- 65 In proposito, i ricorrenti hanno eccepito la loro qualità di membri del Parlamento in funzione al momento dell'adozione della decisione controversa per sostenere che essi appartengono ad un insieme ristretto di persone nominativamente individuabili. Tuttavia, il solo fatto che sia possibile determinare il numero o l'identità dei destinatari di un provvedimento non implica affatto che tali destinatari debbano considerarsi individualmente interessati da tale provvedimento, in quanto esso si applica loro a causa di una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto in questione (v., ad esempio, sentenza della Corte 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrick Watenstedt/Consiglio, Racc. pag. 541, in particolare pag. 550, nonché ordinanze della Corte 23 novembre 1995, causa C-10/95 P, Asocarne/Consiglio, Racc. pag. I-4149, punto 30, e CNPAAP/Consiglio, citata, punto 34).
- 66 Ora, come è stato in precedenza illustrato, la decisione controversa riguarda i ricorrenti solo a causa della loro appartenenza ad una categoria di destinatari definita in modo generale ed astratto. La decisione controversa non deriva dalla volontà del Parlamento di disciplinare una situazione specifica che sia propria dei ricorrenti. Questi ultimi non hanno d'altra parte sostenuto né fornito elementi che consentano di ritenere che l'adozione della decisione controversa modifichi la loro situazione giuridica e li riguardi in modo specifico rispetto agli altri membri del Parlamento.
- 67 Analogamente, il fatto di appartenere ad una delle due categorie di destinatari cui si rivolge la decisione controversa — e cioè, da una parte, l'insieme del personale

statutario o meno del Parlamento e, dall'altra, i suoi membri — non è sufficiente per individuare i ricorrenti, giacché queste due categorie sono definite in modo generale e astratto. Occorre ricordare, in proposito, che la decisione controversa si limita ad attuare ed adeguare, nell'ambito del regolamento interno del Parlamento, talune disposizioni relative ai diritti e doveri dei membri delle istituzioni comunitarie previste dal regolamento n. 1073/1999 e dall'accordo interistituzionale. Tali strumenti, nonché la decisione recante creazione dell'OLAF, designano i membri e l'insieme del personale delle istituzioni come categorie di destinatari tenute a cooperare con l'OLAF o suscettibili di costituire oggetto di un'indagine da parte sua.

- 68 Il «modello di decisione» allegato all'accordo interistituzionale prevede talune modalità di applicazione che sono proprie dei membri delle istituzioni. Per quanto riguarda l'obbligo di cooperare con l'OLAF, l'art. 1, secondo comma, del modello di decisione precisa: «Fatte salve le pertinenti disposizioni dei Trattati che istituiscono le Comunità europee, in particolare del protocollo sui privilegi e sulle immunità, nonché dei testi adottati per la loro applicazione, i deputati cooperano pienamente con l'[OLAF]». Quanto all'obbligo di informazione, l'art. 2, quarto comma, del «modello di decisione» stabilisce: «I membri che vengano a conoscenza di elementi di fatto di cui al primo comma, ne informano il presidente dell'istituzione [o organo] oppure, ove lo ritengano utile, direttamente l'[OLAF]».
- 69 La decisione impugnata dispone che il personale del Parlamento ed i deputati sono soggetti ad un obbligo di informazione e di cooperazione con l'OLAF. Cionondimeno, l'obbligo di informazione è soggetto a modalità che differiscono a seconda delle categorie di persone cui esso si applica. Così, il personale è tenuto ad informare i propri capi servizio, direttore generale, segretario generale o l'OLAF, oppure il presidente del Parlamento, secondo che i fatti in questione riguardino un membro del personale o un membro del Parlamento, mentre i membri del Parlamento devono denunciare i fatti di cui sono a conoscenza al presidente del Parlamento oppure all'OLAF.

- 70 Nessuna di queste disposizioni consente di concludere per l'esistenza di elementi atti ad individuare i ricorrenti.
- 71 Inoltre, occorre accertare se si applichi nel caso di specie la giurisprudenza in forza della quale sono ricevibili ricorsi di annullamento proposti contro un atto di natura normativa quando esisteva una disposizione di rango superiore che imponeva all'autore dell'atto di tener conto della situazione specifica della parte ricorrente (v., in tal senso, sentenze della Corte 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207, punti 11-32; 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punti 11-13; 11 febbraio 1999, causa C-390/95 P, Antillean Rice Mills e a./Commissione, Racc. pag. I-769, punti 25-30, e Tribunale 17 giugno 1998, causa T-135/96, UEAPME/Consiglio, Racc. pag. II-2335, punto 90).
- 72 Nel caso di specie, i ricorrenti hanno sostenuto, nel merito, che la decisione controversa pregiudica l'indipendenza e l'immunità loro conferite dal citato protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. Cionondimeno, tale protocollo riguarda i membri del Parlamento solo in modo generale e non contiene alcuna disposizione che disciplini espressamente le indagini interne al Parlamento. Inoltre, occorre rilevare che il Parlamento ha inteso prestare una particolare attenzione all'immunità di cui fruiscono i suoi membri, inserendo nella decisione controversa, in aggiunta alle disposizioni del «modello di decisione» allegato all'accordo interistituzionale, un art. 4 secondo il quale «[l]e norme relative all'immunità parlamentare e al diritto dei deputati di astenersi dal testimoniare restano immutate».
- 73 Come il giudice del procedimento sommario ha potuto rilevare al punto 107 della citata ordinanza Rothley e a./Parlamento, non può escludersi a priori il rischio che l'OLAF compia, nell'ambito di un'indagine, un atto che violi l'immunità di cui godono i membri del Parlamento. Cionondimeno, anche ammettendo che si

verifichi una circostanza del genere, ogni membro del Parlamento messo di fronte ad un atto di tal natura, che gli rechi pregiudizio, disporrebbe allora della tutela giurisdizionale e dei rimedi giuridici istituiti dal Trattato.

- 74 Comunque, l'esistenza di un siffatto rischio non può giustificare una modifica del sistema dei rimedi giuridici e dei procedimenti istituito dagli artt. 230 CE, 234 CE e 235 CE e diretto ad affidare alla Corte il controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni. Una circostanza del genere non consente in nessun caso di dichiarare ricevibile un ricorso d'annullamento proposto da una persona fisica o giuridica sprovvista dei requisiti stabiliti dall'art. 230, quarto comma, CE (ordinanze Asocarne/Consiglio, citata, punto 26, e CNPAAP/Consiglio, citata, punto 38).
- 75 Infine, la circostanza che la decisione controversa pregiudichi i ricorrenti in modo analogo a qualsiasi altro membro del Parlamento, attuale o futuro, ha per corollario che l'irricevibilità del presente ricorso non può generare una disuguaglianza sotto il profilo della tutela giurisdizionale tra i ricorrenti ed altri membri del Parlamento.
- 76 Relativamente a questo punto, i fatti del caso di specie si distinguono da quelli all'origine della sentenza della Corte 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento* (Racc. pag. 1339, punto 36). Infatti, tale causa verteva sulla ripartizione iniqua di fondi pubblici destinati alla campagna di informazione delle formazioni politiche partecipanti all'elezione del Parlamento nel 1984. Le decisioni di bilancio impugnate riguardavano tutte le formazioni politiche, anche se la somma loro assegnata variava a seconda che esse fossero o no rappresentate nell'assemblea eletta nel 1979. Le formazioni rappresentate hanno partecipato alle delibere vertenti al tempo stesso sul loro proprio trattamento e su quello accordato a formazioni rivali non rappresentate. La Corte ha risolto in senso

affermativo la questione se le decisioni impugnate riguardassero individualmente una formazione politica non rappresentata ma che poteva presentare candidati alle elezioni del 1984. La Corte ha ritenuto che la tesi inversa si risolverebbe nel creare una disuguaglianza sotto il profilo della tutela giurisdizionale in quanto le formazioni non rappresentate si troverebbero nell'impossibilità di opporsi alla ripartizione degli stanziamenti di bilancio destinati alla campagna elettorale prima che abbiano avuto luogo le elezioni. Nel caso di specie, non esiste alcuna disparità di questo tipo tra la situazione dei ricorrenti e quella degli altri membri del Parlamento.

77 Di conseguenza, i ricorrenti non hanno provato l'esistenza di elementi che li identifichino con riguardo alla decisione controversa.

78 Da quanto precede risulta che la decisione controversa non riguarda individualmente i ricorrenti, ai sensi dell'art. 230 CE e, che, pertanto, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile senza che sia necessario affrontare la questione se essa li riguardi direttamente, ai sensi dello stesso articolo.

Sulle spese

79 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nella fattispecie, i ricorrenti sono rimasti soccombenti e devono essere quindi condannati alle spese della causa, comprese quelle relative al procedimento sommario, conformemente alla domanda del Parlamento. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, il Consiglio e la Commissione nonché il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica francese, intervenienti nella causa, sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è irricevibile.
- 2) I ricorrenti sopporteranno le proprie spese nonché quelle sostenute dalla convenuta nella causa principale e nel procedimento sommario.
- 3) Gli intervenienti sopporteranno le proprie spese.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 febbraio 2002.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

J.D. Cooke