Sedi istituzionali

I Trattati istitutivi delle Comunità europee (Comunità europea del carbone e dell'acciaio, CECA; Comunità europea dell'energia atomica, CEEA; Trattato costituivo della Comunità europea, TCE) (v. Trattato di Parigi; Trattati di Roma) non stabiliscono espressamente la sede delle Istituzioni comunitarie, ma demandano ai governi degli Stati membri il compito di fissare di comune accordo i luoghi di lavoro delle istituzioni (cfr. articoli 77 CECA, 189 CEEA e 289 TCE). Tuttavia, per molto tempo gli Stati membri non hanno adottato una decisione definitiva per fissare le sedi delle istituzioni, limitandosi a stabilire disposizioni provvisorie. Questa situazione ha soprattutto penalizzato il Parlamento europeo.

In occasione dell'entrata in vigore del Trattato istitutivo della CECA, la conferenza dei ministri degli Affari esteri degli Stati membri del 25 luglio 1952 ha emanato una Decisione con la quale ha scelto il Lussemburgo come sede provvisoria dell'Alta autorità, del Consiglio dei ministri e della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea). Per quanto riguarda l'allora Assemblea parlamentare, la decisione ha previsto che si sarebbe riunita a Strasburgo, mentre il segretariato generale e i relativi servizi si sarebbero insediati in Lussemburgo.

Con l'entrata in vigore dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea CEE e della CEEA (o Euratom) (v. Trattati di Roma), i ministri degli Affari esteri, riuniti il 7 gennaio 1958, hanno adottato una dichiarazione con la quale, dopo aver convenuto di riunire nella stessa località tutte le organizzazioni europee appena fosse possibile procedere effettivamente a questa concentrazione, hanno invitato la Commissione europea a riunirsi a Bruxelles o a Lussemburgo, il Consiglio a riunirsi su richiesta dei loro presidenti e l'Assemblea a riunirsi a Strasburgo. In seguito, i Consigli e

le Commissioni contemplati da questi trattati si sono insediati a Bruxelles, e conseguentemente, le commissioni e i gruppi politici del Parlamento europeo hanno instaurato la prassi di tenere gran parte delle loro riunioni in questa città.

Successivamente, il trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee, entrato in vigore il 1° luglio 1967, ha implicato il raggruppamento degli uffici di queste istituzioni e quindi il trasferimento a Bruxelles del personale dell'Alta autorità della CECA. In base all'articolo 37 di questo trattato, che affidava a un accordo tra Stati membri il compito di risolvere la particolare situazione del Lussemburgo conseguente alla fusione degli esecutivi, i rappresentanti dei governi degli Stati membri adottarono, al momento della firma del Trattato precitato, una decisione relativa all'insediamento provvisorio di talune istituzioni e di taluni uffici delle Comunità, decisione entrata in vigore contemporaneamente al trattato dell'8 aprile 1965. L'articolo 1 di questa decisione stabiliva che Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo rimanevano le sedi provvisorie di lavoro delle istituzioni delle Comunità.

In particolare, secondo la decisione del 1965, la Corte di giustizia, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e alcuni uffici della Commissione dovevano restare nel Lussemburgo. La capitale del Gran Ducato del Lussemburgo veniva anche scelta come luogo dove insediare in futuro altri organismi e servizi comunitari, particolarmente nel settore finanziario. Inoltre, sempre a Lussemburgo, nei mesi di aprile, giugno e ottobre si dovevano svolgere le sessioni del Consiglio. Nel silenzio della norma, per la parte residua dell'anno esso si sarebbe riunito a Bruxelles. Infine, per quanto riguardava l'Assemblea, la decisione prevedeva Strasburgo come sede delle sue riunioni, mentre il segretariato generale ed altri uffici rimanevano nel Lussemburgo.

In seguito alla firma dell'atto relativo all'elezione dei membri dell'Assemblea a suffragio universale diretto (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo), il presidente del Parlamento comunicava al presidente del Consiglio (v. Presidenza dell'Unione europea), con lettera del 6 luglio 1977, i problemi di funzionamento che l'esistenza di tre sedi di lavoro creava per il Parlamento, data la sua elezione a suffragio universale e l'aumento del numero dei suoi membri. A tal fine il Parlamento europeo, in assenza di una decisione definitiva degli Stati membri e in forza dei poteri di organizzazione interna attribuitigli dall'articolo 199 del Trattato CE (e dalle corrispondenti norme dei Trattati CECA ed Euratom), decise di tenere tutte le sedute plenarie a Strasburgo e di convocare a Bruxelles le riunioni delle commissioni e dei partiti politici (v. Partiti politici europei), nonché di riesaminare l'organizzazione della segreteria generale e degli uffici in modo da assicurare l'infrastruttura indispensabile per garantire l'espletamento, in tutti questi luoghi, dei compiti affidatigli dai Trattati. Il Parlamento decise altresì autonomamente di costruire una nuova sala di riunione a Bruxelles. Di conseguenza, il delicato equilibrio tra il potere di autorganizzazione e la competenza dei governi degli Stati membri di determinare la sede delle istituzioni diede luogo a una serie di controversie tra alcuni Stati membri e il Parlamento.

Finalmente, il 12 dicembre 1992, in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo, i rappresentanti dei governi degli Stati membri adottarono il primo vero accordo comune in attuazione dell'articolo 289 TCE. Limitandosi a codificare e a consolidare la prassi anteriore, la decisione continuò ad attribuire al Parlamento un'unica sede (Strasburgo), seppure articolata in più luoghi di lavoro (Strasburgo, Bruxelles, Lussemburgo) e fissò, inoltre, il numero e la cadenza delle tornate plenarie da tenersi a Strasburgo (dodici tornate mensili), nonché l'oggetto di una di queste (la tornata di bilancio).

La questione delle sedi delle istituzioni comunitarie è stata poi definitivamente regolata da un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. Il protocollo ha confermato che il Parlamento europeo ha sede a Strasburgo, ove si tengono in linea di massima dodici tornate plenarie mensili, compresa la tornata del bilancio (v. Bilancio dell'Unione europea). Inoltre, è stato stabilito che le commissioni del Parlamento si riuniscono a Bruxelles e il segretariato generale e i suoi servizi restano a Lussemburgo. Il medesimo protocollo conferma anche lo status quo relativo alla sede del Consiglio, della Commissione e della Corte di giustizia. Stabilisce, inoltre, la sede del Tribunale di primo grado, della Corte dei conti (la cui sede provvisoria era stata fissata con una decisione del 5 aprile 1977) e della Banca europea per gli investimenti (Lussemburgo); dell'Istituto monetario europeo e della Banca centrale europea (Francoforte); del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni (Bruxelles). Infine, il protocollo stabilisce la sede di vari organismi comunitari.

Luigi Marchegiani (2009)