LA CORTE (Prima Sezione),

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna parte sopporterà le spese da essa sostenute.

Così deciso a Lussemburgo, il 10 dicembre 1969.

Monaco Donner Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 10 dicembre 1969.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione
R. Monaco

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 12 NOVEMBRE 1969 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Nella causa sulla quale debbo oggi esprimere il mio parere, la Corte deve stabilire se ad un dipendente della Commissione sia stato attribuito nell'organizzazione amministrativa di quest'ultima un grado gerarchico corrispondente alla natura delle sue funzioni e se il suo inquadramento appaia corretto. In proposito si deve tener conto dei seguenti fatti.

Il ricorrente veniva assunto l'8 ottobre 1958 dalla Commissione della Comunità europea dell'energia atomica, con la qualifica di capo dei servizi finanziari e con uno stipendio corrispondente al grado A 3. Con decisione del 31 maggio 1961 la Commissione lo nominava, in base al regolamento finanziario allora vigente, contabile per il bilancio di funzionamento ed inoltre, con decisione del 19 dicembre 1961, contabile per il bilancio « ricerche e investimenti ». Con queste funzioni il ricorrente si trovava alle dirette dipendenze del direttore generale delle finanze. Dopo l'entrata in vigore dello statuto del personale della Comunità il ricorrente veniva nominato in ruolo con decisione del 6 marzo 1963, senza che ciò comportasse alcuna modifica delle sue funzioni, del titolo o dello stipendio.

Fin da allora il ricorrente riteneva inesatta la valutazione delle proprie funzioni : il 7 settembre 1966 si rivolgeva perciò alla Commissione chiedendo a quest'ultima, con reclamo formale, di essere promosso al grado A 2, con effetto retroattivo al 31 maggio 1961. La sua richiesta non veniva però accolta : il 12 dicembre 1966 la Direzione generale dell'amministrazione gli comunicava che, a parere del Commissione, la valutazione delle sue

1 — Traduzione dal tedesco.

mansioni era assolutamente conforme allo statuto del personale.
Poco tempo dopo avveniva la fusione degli esecutivi delle tre Comunità. Nell'ambito della necessaria ristrutturazione amministrativa, con decisione della Commissione del 21 maggio 1968 e con effetto dal 4 giugno 1968, al ricorrente venivano attribuite, fermo restando il suo grado, le funzioni di capo della divisione finanze, tesoreria e contabilità, della direzione bilancio di funzionamento e finanze. In base alla proposta avanzata il 24 luglio 1968 da uno dei suoi membri, la Commissione decideva il 30 luglio 1968, mediante procedimento scritto, di nominare il ricorrente, nella sua qualità di capo della divisione finanze, tesoreria e contabilità, contabile per il bilancio di funzionamento e per il bilancio ricerche e investimenti. Ciò veniva espressamente confermato in una nota della segreteria generale della Commissione del 1° agosto 1968 e nel verbale della seduta della Commissione del 18 dicembre 1968. La decisione veniva formalmente notificata al ricorrente il 24 marzo 1969.
Già in precedenza, e precisamente il 14 ottobre 1968, basandosi sull'articolo 90 dello statuto del personale, il ricorrente aveva inviato alla Commissione un formale reclamo, in cui chiedeva che si completasse la decisione del 30 luglio 1968 mediante la sua promozione al grado A 1. Egli faceva presente che ciò corrispondeva alle sue funzioni di contabile della Commissione ed era necessario al fine di evitare la subordinazione gerarchica a funzionari nei confronti dei quali il contabile doveva trovarsi in posizione di assoluta autonomia. Riteneva inoltre di avere almeno diritto all'inquadramento al grado A 2, nonché ad una dichiarazione in cui venisse precisato che le sue mansioni corrispondevano a quelle del grado A 1.
Non avendo ottenuto risposta al suo reclamo ed essendo scaduto il termine indicato nell'articolo 91 dello statuto del personale, il ricorrente concludeva che la Commissione aveva opposto un silenzio-rifiuto alla sua richiesta e perciò adiva la Corte in data 10 febbraio 1969.

Nel ricorso egli conclude che la Corte voglia :

1. statuire che, nella sua qualità di contabile, egli si trova alle dirette ed esclusive dipendenze della Commissione e deve essere equiparato ai direttori generali ordinatori di spese;

2. statuire che la decisione della Commissione del 30 luglio 1968, con la quale il ricorrente veniva nominato contabile, ha in tal senso modificato la decisione del 21 maggio 1968, con la quale il ricorrente era stato nominato capo di una divisione nell'ambito della direzione generale bilancio di funzionamento e finanze;

3. statuire che, a partire dal 30 luglio 1968, il ricorrente ha diritto al grado A 1.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il ricorrente conclude *in subordine* che la Corte voglia statuire almeno che, entro due mesi dall'emanazione della sentenza, la Commissione deve adeguare il rango del ricorrente alle sue funzioni di contabile, ed annullare il silenzio-rifiuto opposto il 14 dicembre 1968 al reclamo del ricorrente.
La Commissione ritiene infondate tutte queste conclusioni e chiede perciò alla Corte di respingere il ricorso.
Vorrei ora esaminare quali fra le conclusioni presentate debbano essere da noi accolte. In proposito si deve procedere all'indagine approfondita di una serie di argomentazioni, che ad avviso del ricorrente possono giustificare la sua pretesa ad una modifica dell'inquadramento e dell'organizzazione amministrativa.

1. Qualora si cerchi di valutare le funzioni del ricorrente soltanto in base alla descrizione degli impieghi della Commissione, il risultato non

sarà certo soddisfacente. Questo parametro, che già in altri procedimenti è stato da noi preso in considerazione, implica infatti, anche per i più alti gradi, dei criteri assai generici che ammettono quindi un largo margine di valutazione. In generale si può dire che, in astratto, essi non hanno mai permesso di constatare che la Commissione abbia fatto un uso scorretto dei propri poteri discrezionali.

Per quanto riguarda il caso in esame, si deve certo ammettere che le competenze del contabile della Commissione nell'esecuzione del bilancio (cioè nella riscossione delle entrate, nel pagamento delle spese, come pure nell'amministrazione e nella custodia dei valori e dei beni della Commissione) sono molto rilevanti. Ciò vale anche per la sua attività riguardante la tenuta dell'inventario dei beni che costituiscono il patrimonio della Comunità, l'elaborazione di uno stato patrimoniale e di una situazione contabile generale. Rimando in proposito agli articoli 22, 26, 27, 35, 41, 42, 43, 44 e 45 del regolamento finanziario del 30 luglio 1968 (Gazzetta ufficiale n. L. 199). Dal regolamento finanziario risulta inoltre che il contabile non è tenuto soltanto ad un controllo formale : è detto infatti — in particolare all'articolo 26 — che il contabile deve vigilare alla conservazione dei diritti della Comunità, o ancora — all'articolo 43 — ch'egli deve sospendere i pagamenti in caso di errore materiale o di contestazione sulla validità della quietanza liberatoria. In relazione a ciò, una norma particolare (art. 49) dispone che il contabile impegna la propria responsabilità disciplinare, ed eventualmente contabile, per i pagamenti da lui effettuati. Egli può assicurarsi contro i rischi nei quali incorre a norma dell'articolo 49, usufruendo di una partecipazione della Commissione alle spese di assicurazione.

Ciononostante, e sebbene i compiti del contabile si siano notevolmente accresciuti dopo la fusione degli esecutivi, non possiamo, in base alle precedenti considerazioni, giungere alla conclusione che l'inquadramento del contabile al grado A 3 e la sua collocazione nella gerarchia amministrativa siano illegittimi. Per una tale conclusione non sono infatti sufficienti le indicazioni che possono ricavarsi dal regolamento finanziario sulla natura delle funzioni del contabile anche perché, in base alla descrizione degli impieghi della Commissione, analoghi poteri di controllo sono attribuiti a funzionari di grado inferiore.

2. In effetti, in fattispecie come questa, per il ricorrente potrebbe essere piuttosto favorevole un confronto con l'inquadramento di dipendenti che esercitano funzioni equivalenti. Ed il ricorrente procede ad un simile confronto sotto vari aspetti. Innanzitutto è importante a suo avviso, tener conto della posizione gerarchica degli ordinatori e del controllore finanziario, la cui attività si esplica anch'essa nell'esecuzione del bilancio : poiché ad essi è attribuito il grado A 1, lo stesso dovrebbe valere per il contabile, le cui funzioni sarebbero correlative a quelle degli ordinatori e del controllore finanziario. Chiediamoci perciò come stiano le cose in proposito.

a) In primo luogo, per quanto riguarda gli ordinatori, mi sembra — voglio dirlo subito — che già in base alla descrizione delle loro funzioni, contenuta nel regolamento finanziario, potrebbero sorgere gravi dubbi sulla consistenza del confronto stabilito nel ricorso. Nel regolamento finanziario possiamo infatti rilevare che gli ordinatori hanno una competenza generale per impegnare le spese, accertare i diritti da riscuotere ed emettere i titoli di introito e di pagamento (artt. 22, 25 e 35 del regolamento finanziario). Nell'esecuzione di tali funzioni, essi devono procedere ad ampi controlli materiali. Secondo l'articolo 32, essi devono, per esempio, nel liquidare una spesa verificare l'esistenza dei diritti del creditore, l'importo del credito e le condizioni di esigibilità. A norma dell'articolo 37, il titolo di pagamento

è corredato dai documenti giustificativi originali, che devono comprovare l'esattezza delle somme da pagare, il ricevimento delle forniture o la prestazione del servizio. Il quadro è completato da ulteriori funzioni : così spetta all'ordinatore, in conformità all'articolo 53, il dare l'approvazione per la definitiva aggiudicazione del contratto in caso di asta; secondo l'articolo 61, in caso di cessione o di sparizione di oggetti iscritti nell'inventario, l'ordinatore deve fare la relativa dichiarazione indicando, in particolare, l'obbligo eventuale della sostituzione a carico di un dipendente delle Comunità o di altra persona.

In effetti, già questa individuazione dei compiti degli ordinatori consente di concludere che essi implicano una responsabilità più ampia di quella attribuita al contabile e che perciò non si deve avere necessariamente un identico trattamento.

Qualora tuttavia si esitasse ad affrontare questioni di valutazione tanto delicate, rimane sempre un argomento decisivo addotto dalla Commissione. Sta di fatto che gli ordinatori sono stati inquadrati *come tali* al grado A 1, cioè in primo luogo *in quanto sono a capo di una direzione generale*, vale a dire in considerazione delle loro funzioni di direttori generali, che naturalmente sono assai più ampie di quelle strettamente finanziarie. Solo in un secondo momento si è aggiunto ad esse il potere di ordinare le spese previste in bilancio, avendo la Commissione fatto uso della facoltà di delegare i suoi poteri di ordinatore principale. Questa delega è avvenuta del resto in misura molto varia, nel senso che non a tutti i direttori generali è stata trasferita la *stessa* responsabilità in campo finanziario, e che inoltre la delega non è stata limitata ai direttori generali.

È chiaro perciò che per la valutazione delle conclusioni del ricorrente nulla può ricavarsi da un confronto delle sue funzioni con quelle degli ordinatori.

b) Ad un risultato analogo porta il riferimento al posto di controllore finanziario. In verità, si può dire che le funzioni di quest'ultimo, più che quelle del contabile, costituiscono il correlativo delle facoltà degli ordinatori. Infatti, il controllore finanziario esercita il controllo sull'impegno e sull'ordinazione delle spese da parte degli ordinatori, come risulta dagli articoli 24, 30 e 39 del regolamento finanziario. Il suo visto è inoltre richiesto, a norma dell'articolo 61, nel caso di cessione di oggetti iscritti nell'inventario. Quanto al *suo* potere di controllo, si deve dire che esso ha una vasta portata materiale, trattandosi infatti (secondo l'art. 30) non solo del controllo sulla disponibilità degli stanziamenti, ma anche di quello sulla « regolarità e la conformità della spesa alle disposizioni applicabili ». In proposito non si deve dimenticare quanto prescrive l'articolo 31 : in caso di rifiuto del visto d'impegno, la decisione è rimessa all'autorità superiore di ogni istituzione; inoltre il controllore finanziario può rifiutare il visto, anche quando l'autorità superiore confermi la sua decisione, nei casi in cui la disponibilità degli stanziamenti è incerta. Al contabile non sono invece attribuiti poteri tanto ampi. L'importanza attribuita dal regolamento finanziario all'ufficio di controllore finanziario risulta d'altronde già dal fatto che tutte le decisioni riguardanti la nomina, la promozione, ecc. del controllore finanziario devono, secondo l'articolo 24 del regolamento finanziario, essere comunicate per conoscenza al Consiglio, mentre per il contabile l'articolo 68 prevede soltanto una comunicazione alla commissione di controllo.

Anche senza andare a fondo della questione se al controllore finanziario sia stato giustamente attribuito il rango di direttore generale per il fatto stesso che l'unità amministrativa da lui diretta deve essere considerata per ampiezza ed importanza come una direzione generale, credo perciò di poter constatare che neppure da un confronto tra le funzioni di contabile e quelle di controllore finanziario si ricavano argo-

menti che possano provare l'inesattezza dell'inquadramento del ricorrente. Né infine tale constatazione deve essere necessariamente modificata, ove si ammetta che il contabile, secondo l'articolo 49, impegna non solo la propria responsabilità disciplinare, ma eventualmente anche quella contabile, mentre l'articolo 47 prevede che il controllore finanziario, il quale lasci superare gli stanziamenti o si renda colpevole di negligenza grave nell'esercizio dei suoi compiti, è responsabile solo disciplinarmente. Ciò è irrilevante, infatti, per quanto riguarda il livello delle rispettive mansioni — che è il solo elemento determinante —, a prescindere dal fatto che alla responsabilità pecuniaria del contabile fa riscontro la possibilità, prevista dall'articolo 49, n. 3, di tutelarsi mediante un'assicurazione, di cui la Commissione copre in parte le spese.

3. Un terzo argomento del ricorrente si riferisce alla separazione degli ordinatori e dei contabili prevista dal regolamento finanziario, nonché alla necessaria autonomia del contabile nei confronti degli ordinatori e del controllore finanziario, principi ai quali anche la Commissione di controllo avrebbe fatto cenno più di una volta. Il contabile avrebbe dovuto perciò trovarsi alle dirette ed esclusive dipendenze della Commissione ed essere responsabile soltanto nei confronti di quest'ultima. Ma poiché il ricorrente doveva esercitare da solo le funzioni previste dal regolamento finanziario, il fatto che l'unità amministrativa da lui diretta fosse inclusa in una direzione, nonché in una direzione generale, sarebbe stato in contrasto con la suddetta esigenza.
Si deve ammettere che tale argomentazione è certamente esatta nella sua impostazione, come si deduce dall'articolo 22 del regolamento finanziario e dalla circostanza che, dopo la presentazione del conto, al contabile deve essere dato scarico direttamente dalla Commissione. Per contro, non è altrettanto certo che il ricorrente dovesse essere inquadrato al grado A 1. Infatti la sua indipendenza, in conformità ai principi stabiliti dal regolamento finanziario, poteva essere efficacemente garantita anche senza un tale inquadramento. Ciò è avvenuto, in effetti, con la decisione della Commissione con cui il ricorrente fu nominato contabile e che all'articolo 2 dice espressamente: « Dans l'exercice de leurs fonctions le comptable et les comptables subordonnés relèvent directement de la Commission ». Ciò può essere correttamente inteso soltanto nel senso che i funzionari di grado superiore, in particolare quelli della direzione generale bilancio, non possono dare istruzioni al ricorrente, nell'esercizio delle sue funzioni di contabile. Sotto questo riguardo, il caso attuale mostra una certa analogia con quello oggetto della causa 28-64 [1], nella quale si trattava di procedere alla valutazione delle funzioni del controllore finanziario del Consiglio dei ministri. La Corte ha allora messo in evidenza che l'indipendenza del ricorrente ed il fatto che anche atti emananti da funzionari di grado assai elevato siano sottoposti al suo controllo sono irrilevanti ai fini della qualificazione delle funzioni da lui esercitate, come pure non è determinante la circostanza che il ricorrente dipenda direttamente da un direttore generale. La stessa cosa dovrebbe valere, mutatis mutandis, nella presente causa.
Infine, accogliendo la tesi della Commissione, si dovrebbe sottolineare ancora che, per quanto riguarda la struttura amministrativa e l'organizzazione dei suoi servizi, i singoli funzionari hanno in ogni caso possibilità molto ristrette di presentare un ricorso e d'invocare un controllo giurisdizionale. In fondo, il ricorrente avrebbe potuto sostenere soltanto che, in base alla descrizione degli impegni della Commissione, i funzionari direttamente dipendenti dalla Commissione stessa avrebbero potuto

1 — Raccolta, XI-1965, pag. 315.

essere inquadrati soltanto al grado A 1. Ma l'inessattezza di questa tesi risulta già dal tenore della citata descrizione degli impieghi. Infatti, secondo quest'ultima, in singoli casi possono dipendere direttamente dalla Commissione anche funzionari di grado A 2. Si dovrebbe poi sottolineare che la Commissione non commette naturalmente alcuna violazione di norme dello statuto del personale qualora ponga alle proprie dirette dipendenze anche altri servizi ed unità amministrative.
Di conseguenza, i richiami del ricorrente alla necessaria autonomia del contabile ed alla sua dipendenza diretta dalla Commissione non forniscono in realtà argomenti sufficienti a giustificare la sua pretesa all'inquadramento al grado A 1.

4. Lo stesso ragionamento vale inoltre per la circostanza addotta dal ricorrente, per cui la divisione da lui diretta, comprendente i servizi « finanze », « tesoreria » e « contabilità », costituiva, nell'ambito della Commissione della CEE, un'unità amministrativa affidata ad un direttore generale. A questo accenno la Commissione ha risposto infatti in modo convincente nel senso che in realtà l'unità amministrativa, in seno alla Commissione della CEE, cui il ricorrente si riferisce, era stata allargata per includere anche altri servizi e precisamente le divisioni bilancio e controllo finanziario. Mancando perciò ogni possibilità di confronto, è chiaro che dall'esame della precedente struttura amministrativa della Commissione della CEE non è possibile trarre elementi di valutazione per il presente caso.

5. Contro la pretesa del ricorrente si può infine osservare che, a quanto pare, nessuno dei precedenti esecutivi aveva attribuito al proprio contabile il grado A 1. L'inquadramento più elevato era quello al grado A 3. Certamente, a causa della varietà delle funzioni da esercitare, questa osservazione non può rappresentare un argomento decisivo. Tuttavia essa ha almeno un chiaro valore indicativo, come del resto la qualificazione delle funzioni corrispondenti da parte delle altre istituzioni delle Comunità.

6. Restano da trarre le conclusioni. Constatiamo che il ricorrente non è in grado di provare l'obbligo della Commissione — derivante dal fatto di averlo nominato contabile — di modificare il suo inquadramento elevandolo di due gradi, cioè al grado A1. Il ricorso va perciò respinto, in quanto assolutamente infondato. Di conseguenza, secondo le norme del regolamento di procedura, il ricorrente dovrà sostenere le spese da lui incontrate.