LA CORTE,

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Le spese sono compensate.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'8 ottobre 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 10 LUGLIO 1974

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente procedura tendente all' esame della ricevibilità del ricorso in seguito all'eccezione incidentale proposta al riguardo dalla convenuta, potrebbe essere portata a termine accettando con facilità l'eccezione di tardività. Ma non è per fare questa semplice constatazione che la Sezione da principio investita della causa ha deciso di rinviarla alla giurisdizione plenaria. Si è voluto soprattutto chiarire la questione di interesse generale relativa alla possibilità per le organizzazioni sindacali dei funzionari europei di valersi delle vie di ricorso previste dallo statuto del personale delle Comunità, ciò che pone problemi ben più gravi anche della stessa questione di fondo circa la regolarità delle trattenute per i periodi di sciopero. Appunto su tale argomento pregiudiziale di legittimazione al processo, l'avvocato generale ha il compito di svolgere le sue conclusioni, anche se, come detto, ai fini della decisione della Corte potrebbe invece essere sufficiente limitarsi a constatare la fondatezza dell' altra eccezione d'irricevibilità tratta dal decorso del termine. Su quest'ultima, credo che bastino delle constatazioni elementari.

Risulta chiaramente che la comunicazione del 21 settembre 1973, effettuata dalla Direzione generale del personale e dell' amministrazione, contro cui formalmente il sindacato ricorrente aveva introdotto un reclamo il 19 ottobre 1973, nulla aggiunge di essenziale alla decisione precedente adottata dalla Commissione il 21 marzo 1973, che disponeva la ritenuta sugli stipendi dei funzionari e agenti che hanno partecipato allo sciopero del dicembre 1972. La comunicazione del 21 settembre 1973 si limita a disporre concretamente la trattenuta già decisa, pre-

cisandone le modalità. Trattasi quindi di una semplice misura d'applicazione messa in opera dai competenti servizi amministrativi in esecuzione della decisione già adottata direttamente dalla Commissione il 21 marzo. Il ricorso non riguarda minimamente tali modalità, ma solo il principio della trattenuta.

Questa decisione della Commissione era stata comunicata verso la fine di marzo, oltre che al personale a mezzo dell'«informafono», anche ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali e professionali del personale. Nell'ipotesi che queste organizzazioni fossero abilitate a valersi degli articoli 90 e 91 dello statuto, da questo momento decorrevano per esse i termini per introdurre utilmente un reclamo, condizione necessaria per il susseguente eventuale ricorso giurisdizionale.

La circostanza che precedentemente la Commissione non abbia sempre dato esecuzione a sue decisioni che disponevano una trattenuta sullo stipendio in relazione a periodi di sciopero non varrebbe certo ad escludere il carattere definitivo della decisione del 21 marzo 1973. Per ogni eventuale azione a cui il sindacato fosse legittimato, si devono quindi computare i termini a partire da questa data. Il dubbio eventuale che taluno potesse avere circa la concreta applicazione della decisione nei confronti dei singoli funzionari non avrebbe potuto modificare la posizione del sindacato di fronte alla decisione che concludeva anche la fase di trattative fra esso e la Commissione.

La comunicazione del 21 settembre 1973, effettuata dalla Direzione generale del personale, non può quindi essere considerata come un atto suscettibile di riaprire i termini previsti dagli articoli 90 e 91 dello statuto del personale.

Al momento della presentazione del reclamo, che si rivolge formalmente contro la comunicazione del 21 settembre, ma che in realtà mette in questione la legalità della decisione del 21 marzo, il termine stabilito dall'articolo 90 era già scaduto.

Il ricorso susseguente contro il silenzio rifiuto opposto dalla Commissione a questo reclamo fuori termine è conseguentemente irricevibile.

Invece l'eccezione relativa alla regolarità della rappresentanza del ricorrente all'atto dell'introduzione del ricorso sarebbe divenuta priva d'interesse, dal momento che vi sia stata regolarizzazione, mediante ratifica del precedente operato da parte dell'organo del sindacato statutariamente competente, conformemente a quanto è stato formalmente affermato dal presidente dello stesso sindacato.

2. Veniamo ora alla questione della generale capacità del sindacato di stare in giudizio, che ha carattere preliminare rispetto al tema più specifico della legittimazione ad agire nell'ambito dello speciale tipo di processo previsto dallo statuto del personale.

Tale questione di principio si è posta anche nell'altra causa 175-73 tuttora pendente, in cui l'Union syndicale ha impugnato delle decisioni individuali congiuntamente ai funzionari personalmente interessati. Nella presente causa, l'organizzazione sindacale in questione ha invece agito da sola, e oggetto del ricorso è una decisione di carattere generale. Quest'ultima differenza può riflettersi sul giudizio relativo alla sussistenza sia della legittimazione in relazione ad un particolare tipo di ricorso, sia dello stesso interesse ad agire, mentre lascia invariati i termini essenziali in cui nell'uno e nell'altro procedimento si pone la questione dell'astratta capacità di questo tipo d'associazioni a promuovere un ricorso davanti a questa Corte.

Nella causa parallela, il nostro collega, avvocato generale Reischl, vi ha proposto di dichiarare irricevibile il ricorso perché nella specie il sindacato, agendo per la tutela degli interessi di due funzionari che alla lor volta hanno proposto un ricorso individuale, non poteva ritenersi portatore di un interesse collettivo concreto e attuale. Ma l'analogo problema assume nella presente causa un aspetto più ampio, perché qui è soltanto l'Unione sindacale che, impugnando la validità di una decisione che tocca circa

2 600 funzionari della Commissione che hanno partecipato agli scioperi dei mesi di novembre e di dicembre 1972, si fa portatrice di un interesse che, oltre ad appartenere in concreto a una cerchia molto vasta di funzionari, coinvolge delle questioni di principio d'importanza generale per i dipendenti delle Comunità e per l'amministrazione: in ispecie il diritto dell'amministrazione di operare trattenute per le giornate di sciopero, a prescindere dall'esistenza o meno di una eventuale «giusta causa».

È inoltre opportuno chiarire che nel nostro caso la questione della ricevibilità del ricorso si pone esclusivamente sulla base degli articoli 90 e 91 dello statuto del personale, avendo il ricorrente espressamente rinunciato a invocare l'articolo 173 del trattato, forse nel tentativo di sfuggire al decorso dei termini di ricorso previsti da quest'ultima norma. Osserviamo, incidentalmente, ma non senza un particolare richiamo, che la via speciale di ricorso prevista dallo statuto del personale non potrebbe in nessun caso servire a eludere i termini di ricorso stabiliti dall'articolo 173. Queste norme prevedono infatti vie di ricorso non alternative, ma praticabili ciascuna in via esclusiva in casi ben distinti.

L'argomento che nell'esame del problema si è presentato come preliminare è collegato al mancato riconoscimento di una sicura personalità giuridica all'Unione sindacale, richiamandosi in proposito alla massima tradizionale «pas d'action sans personnalité». Non ritengo che sia necessario soffermarsi molto a lungo su questo argomento, poiché già nei singoli diritti nazionali la difficoltà viene generalmente superata con un apprezzabile senso di realismo, ritenendo che sia sufficiente una posizione di autonoma responsabilità perché si possa ammettere anche una presenza in giudizio.

Anzi, per quanto ci interessa più direttamente, osserviamo che in questa medesima concezione realistica l'ammissione di una personalità anche per enti portatori di interessi collettivi che non hanno ottenuto un formale riconoscimento dalla legge viene fatta con maggior larghezza in funzione di una partecipazione al processo che non per la titolarità di propri diritti sostanziali. In ogni caso possiamo chiarire che, come il riconoscimento, in base al diritto dello Stato in cui si è costituita, della personalità giuridica a un' organizzazione sindacale non porterebbe necessariamente ad ammettere il suo diritto di agire in base agli articoli 90 e 91 dello statuto del personale (i quali, diversamente dall'articolo 173 del trattato CEE, istituiscono nell'ambito comunitario un tipo d'azione di natura speciale, sia per l'oggetto, sia per i soggetti legittimati a prevalersene), reciprocamente, la mancanza di un'espressa attribuzione della personalità giuridica al sindacato non è di per sé tale da impedire eventualmente il riconoscimento in suo favore di tale diritto di azione. La nostra Corte ha d'altronde già avuto l'occasione di manifestare la larghezza della sua concezione su questo punto in un'ordinanza del 24 ottobre 1962 (cause 16 e 17-62, Raccolta 1962, pag. 912) e nell'ordinanza del 14 novembre 1963 nella causa 15-63 (Lassalle c. Parlamento europeo, Raccolta 1964, pag. 97) la quale, pur respingendo la domanda d'intervento del comitato del personale, lascia intendere che tale diritto non è limitato a entità che possiedono la personalità giuridica, bastando a questo scopo che sussistano quantomeno gli elementi che costituiscono il fondamento della personalità, e in particolare l'autonomia e la responsabilità, seppure entro un ambito limitato. Ancor recentemente, e in termini anche più espliciti, vi siete espressi nello stesso senso nell'ordinanza dell'11 dicembre 1973 nella causa 41-73 (SA Générale sucrière e altri c. Commissione), in conformità con tutto l'andamento della giurisprudenza di questa Corte, che è nel senso di non soffermarsi su concezioni formalistiche. Se dunque si può ravvisare la sussistenza di un grado sufficiente d'autonomia e di responsabilità nel sindacato ricorrente, sarebbe conforme a questo indirizzo di ammetterne la capacità di stare in giudizio. Ciò pare anche corrispondere allo spirito e alle finalità

della convenzione n. 87 dell'OIL concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale.

Sulla base e alle condizioni dell'articolo 173 del trattato CEE — integrato naturalmente dalla disposizione dell'articolo 175 — i sindacati, di fronte ad atti pregiudizievoli delle autorità comunitarie rientranti nelle categorie previste da questo articolo, potranno dunque tutelare, prevalendosi dei mezzi loro offerti dal regime generale dei ricorsi, i loro propri interessi funzionali: interessi propri che fanno capo in via esclusiva al sindacato stesso, come soggetto autonomo della vita giuridica e non come portatore degli interessi propri dei suoi associati.

Nel nostro caso trattasi però di vedere se esista una capacità processuale specifica: quella cioè di agire in via principale in relazione al rapporto d'impiego sottoposto allo statuto del personale delle Comunità, e quindi sulla base dell'articolo 91 di esso, onde far valere un interesse collettivo del personale di cui il sindacato dovrebbe potere essere considerato come il portatore legittimo.

3. Entrando così nel vivo della questione, dobbiamo soffermarci sulla considerazione di due sistemi da giustapporre, il sistema giudiziario della Comunità e il significato del moderno riconoscimento del ruolo dell'organizzazione sindacale in relazione agli aspetti dinamici dei rapporti di lavoro.

È comunque necessario ribadire preliminarmente che la soluzione del problema non può esser fatta dipendere dai singoli diritti nazionali e dal loro diverso modo di considerare il fenomeno dell'organizzazione sindacale e delle prerogative e diritti inerenti, anche sul piano giudiziario, alle organizzazioni stesse. Occorre una soluzione che deve porsi esclusivamente sul piano del diritto comunitario, per ragioni non solo di uniformità di trattamento, ma anche di coerenza con il sistema, trattandosi appunto di legittimazione al processo comunitario di organizzazioni operanti essenzialmente al livello delle Comunità.

Per stabilire se un'organizzazione sindacale che raccoglie specificamente funzionari europei e che ha per finalità la tutela di loro interessi relativi al rapporto d'impiego con le Comunità possa essere considerata come una delle persone a cui si riferisce l'articolo 91 dello statuto, si deve tener conto in primo luogo della funzione che ha nell'ambito dello statuto del personale il meccanismo del ricorso giurisdizionale ivi previsto e tenendo quindi conto della posizione che deve riconoscersi alle organizzazioni professionali in relazione al rapporto d'impiego che trovasi disciplinato, con le situazioni ivi connesse, dallo statuto stesso.

Mi sia concesso di ripetere cose ben note, ma che devono essere richiamate con la massima chiarezza. Il sistema giudiziario delle Comunità, che tende ad assicurare il mantenimento del diritto nella loro sfera d'azione, è strettamente fondato sulla competenza per attribuzione. Per quanto riguarda in ispecie il ricorso dei privati, occorre richiamare la ferma giurisprudenza della Corte nel non ammettere la legittimazione di associazioni di categorie di interessati a ricorrere in nome e per conto propri, anche se queste comprendono la totalità dei soggetti che possono essere toccati individualmente e direttamente dal provvedimento impugnato.

Accanto alla norma generale dell'articolo 173 del trattato CEE, lo stesso trattato nell'articolo 179 ha previsto la competenza speciale della Corte per risolvere le controversie «tra la Comunità e gli agenti di questa», nel manifesto scopo di sottrarre i relativi litigi alla competenza delle giurisdizioni nazionali.

Per la definizione delle particolari condizioni e modalità del ricorso dei funzionari, l'articolo 179 fa rinvio allo statuto dei funzionari, il quale agli articoli 90 e 91 regola minutamente le vie di ricorso. Certamente il caso tenuto presente dagli autori del trattato (come mostra chiaramente il testo dell'articolo 179), era quello del ricorso dei singoli. In questi limiti si è doverosamente mantenuto anche il legislatore comunitario, giacché è solo in

capo ai singoli che le norme dello statuto, in relazione ad un rapporto di lavoro attuale, potenziale o concluso, hanno espressamente fatto sorgere degli obblighi e dei diritti, o hanno comunque dato luogo a degli interessi individuali che, coincidendo con l'interesse pubblico al rispetto della legalità da parte dell'amministrazione, possono giustificare un diritto a proporre reclamo amministrativo e possono legittimarne l'azione in giudizio tendente alla loro protezione. Che sia stata questa, storicamente, l'intenzione del legislatore comunitario, risulta anche dalla terminologia usata nello statuto: l'articolo 90 infatti, nel designare l'autorità competente a ricevere il reclamo, parla dell'«autorità che ha il potere di nomina», con riferimento evidente all'idea della qualità di dipendente attuale, passato o potenziale, del ricorrente: sono essi dunque le persone «visées au présent statut» ai sensi degli articoli 90 e 91.

Il problema dal punto di vista letterale riguarda appunto la comprensione di quest'ultima frase, e un dubbio può sorgere perché nella nuova versione dello statuto, con l'articolo 24 bis, è stato per la prima volta riconosciuto formalmente il diritto per i funzionari di associarsi in organizzazioni sindacali. Questa legittimazione formale del fenomeno sindacale sarà suscettibile di riflettersi sulla portata della nozione di «persone a cui lo statuto si applica» ai fini del diritto di introdurre reclami ai sensi dell'articolo 90 e, conseguentemente, al fine della legittimazione processuale a norma dell'articolo 91?

Teniamo presente che nello stesso statuto, e questo già anche nella versione precedente, sono previsti i comitati del personale, a cui è attribuita legalmente la rappresentanza degli interessi del personale in seno alle rispettive istituzioni. La Corte ha peraltro escluso la capacità di questi organismi a stare in giudizio, anche solo come intervenienti, perché sprovvisti di quell'autonomia e responsabilità che abbiamo visto necessarie per riconoscere distinte posizioni giuridiche soggettive, centri d'individuazione di diritti e interessi (ordinanza già citata in causa 15-63, Lassalle c. Parlamento europeo, Raccolta 1964, pag. 97).

Non basta quindi la semplice menzione di un organismo nello statuto per la sua inclusione nella cerchia dei legittimati a valersi del meccanismo previsto dagli articoli 90 e 91.

Lo statuto menziona anche altri soggetti, persone fisiche e giuridiche, quali, ad esempio, oltre agli Stati membri (articolo 28), certe organizzazioni internazionali (il Fondo monetario internazionale, all'articolo 63), i medici che effettuano la visita annuale di controllo (articolo 59, paragrafo 4), gli spedizionieri che effettuano il trasloco dei funzionari (allegato VII, articolo 9), senza che per questo tali soggetti acquistino titolo a valersi dell'articolo 91 dello statuto.

Non basta quindi il generico accenno dell'articolo 91 alle «persone indicate nel presente statuto» per allargare l'ambito di legittimazione soggettiva al processo ivi prevista in connessione con il rapporto d'impiego, ma occorrerà che esista nello statuto una norma materiale che si applica nei confronti del ricorrente: ciò è chiaramente espresso nelle versioni tedesca e inglese degli articoli 90 e 91 («jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet»; «any person, to whom these Staff Regulations apply») e nella versione italiana dell'articolo 90 («qualsiasi persona cui si applica il presente statuto»), ben più precise delle altre versioni corrispondenti a quella francese.

Non basta che ci sia un interesse leso (visto obiettivamente «acte faisant grief»); e trattandosi nella specie di una decisione generale relativa alle conseguenze pecuniarie dello sciopero per la generalità dei funzionari che vi hanno preso parte, non avremmo difficoltà ad ammettere l'esistenza di tal presupposto per una organizzazione sindacale rappresentativa. Bisogna tuttavia guardarsi dal confondere tra loro le diverse prospettive sotto le quali va esaminato e risolto il problema nella fase attuale della causa. Anche se lo sciopero come fenomeno sociale è per

sua natura concepibile soltanto come fatto collettivo, il diritto di sciopero, dove esiste, è pur sempre un diritto che spetta ai singoli funzionari. Il sindacato che agisce per coordinare le attività di questi ultimi avrà certamente anche un suo interesse che può essere leso, ma ciò non implica necessariamente che la tutela di questo interesse possa essere assicurata sul piano giudiziario, né tanto meno che lo possa sulla base dell'articolo 91 dello statuto, che, come si è visto, è stato concepito essenzialmente per i processi tra funzionari e autorità investita del potere di nomina.

D'altronde, se vi sono casi in cui, in considerazione del rilevante interesse che hanno le organizzazioni sindacali in merito alla definizione del diritto di sciopero e alle conseguenze del suo esercizio, i giudici nazionali hanno ritenuto di poter riconoscere a tali organizzazioni la possibilità di farlo valere autonomamente in giudizio, non si deve dimenticare che ciò è avvenuto in relazione al diritto di sciopero, e della rappresentanza sindacale, nel settore dell'impiego privato; mentre nella specie il problema concerne un rapporto di pubblico impiego sottoposto a disciplina legale e a speciali garanzie giurisdizionali.

Come già accennato, bisogna tener distinto l'aspetto della rilevanza dell'interesse da quello, logicamente prioritario, della legittimazione a valersi di uno speciale tipo d'azione giudiziaria, che per sua natura è aperto solo a categorie determinate di soggetti.

Questa nozione a sua volta va distinta dalla generale capacità di agire che ne costituisce un presupposto necessario, e che già abbiamo ammessa a favore delle organizzazioni sindacali al fine ad esempio di avvalersi, entro l'ambito previsto, in ragione della tutela dei loro interessi funzionali, della norma dell'articolo 173 che disciplina in via generale la materia dei ricorsi contro l'esecutivo comunitario, inoltre dell'articolo 215 in materia di responsabilità extracontrattuale e, come vedremo, a certi riguardi anche per la responsabilità contrattuale.

4. Venendo ora a considerare l'associazione sindacale nella prospettiva storico-giuridica — onde comprendere esattamente il significato dell'articolo 24 bis del rinovellato statuto dei funzionari — è necessario ricordare che il sistema del diritto sindacale si è sviluppato partendo da una situazione antica in cui il sindacato era considerato come qualcosa di extragiuridico, quando non anche di illecito, fino alle concezioni più moderne di riconoscimento anche positivo dell'azione sindacale. Se l'articolo 24 bis deve avere una portata concreta, questa non può limitarsi al riconoscimento esplicito della liceità del fenomeno dell'organizzazione sindacale dei funzionari europei, ma deve anche implicare l'attribuzione di un significato all'azione dei sindacati. Senza dubbio, questi diventano interlocutori validi nella formazione di rapporti giuridici collettivi ed è certo che al sindacato possono essere riconosciuti dei compiti anche nell'assistenza dei singoli funzionari che vogliano ricorrere alle vie giudiziarie e arrivandosi forsanche ad ammettere la loro rappresentanza, dietro espresso mandato, di singoli legittimati al ricorso, sia davanti alle autorità amministrative, nella procedura di reclamo prevista dall'articolo 90, sia nel processo che può successivamente essere promosso a norma dell'articolo 91.

Veniamo allora al punto centrale. Si tratta di definire quale può essere la posizione del sindacato in un processo che tocca direttamente e attualmente l'interesse di funzionari ben determinati o, l'interesse di un certo numero, anche grande, di questi (ciò non muta qualitativamente i termini del problema). E si tratta anche di vedere se, quando la soluzione del caso di specie possa assumere un valore generale di principio, se ne possano dedurre conseguenze per l'ammissione della legittimazione delle organizzazioni sindacali ad agire nello speciale meccanismo processuale disciplinato, per fini precisi e in relazione a categorie ben determinate di soggetti, dagli articoli 90 e 91 dello statuto del personale. Il problema consiste nel trovare un collegamento fra le com-

petenze riconosciute alla Corte di giustizia e l'azione che in quest'ambito può essere riservata ai sindacati. Di qui l'interesse di esaminare non soltanto l'articolo 179 che forma il quadro e attribuisce la competenza, ma più in particolare l'articolo 91 che, in relazione all'articolo 90 dello statuto, istituisce una via speciale di ricorso a favore dei funzionari.

Riprendendo l'accenno fatto sopra all' eventualità di un'attività di rappresentanza che comprende anche l'esercizio dell'azione processuale, sulla base peraltro di uno specifico mandato dei singoli interessati, osserviamo che, benché il nostro regolamento di procedura non consideri questo fenomeno, tenuta conto delle funzioni che son proprie delle organizzazioni sindacali, niente osterebbe che di volta in volta fosse attribuito alle stesse un potere di sostituzione processuale. Ciò sarebbe anche praticamente utile soprattutto quando numerosi fossero i singoli legittimati al ricorso.

Peraltro, in questa ipotesi, si tratterebbe solo di far valere l'interesse di singoli, sia pure attraverso un sostituto processuale. L'attuale vero problema consiste invece per noi nel vedere se, indipendentemente da una delega ricevuta dal singolo, il sindacato, agendo di sua iniziativa e in proprio nome, possa portare nel processo davanti alla Corte, sulla base dell'articolo 91 dello statuto, un suo interesse qualificabile come interesse generale o quantomeno collettivo, conglobante anche l'interesse del singolo.

In questa prospettiva, sorgono difficoltà assai gravi e per me insormontabili. Prima di tutto, richiamiamo quanto abbiamo detto sopra circa la competenza della Corte, la quale, accanto alla protezione di interessi pubblici, che può essere fatta valere dai soggetti interessati entro i limiti ristretti di cui abbiamo visto, prevede la particolare tutela per i funzionari contro gli atti dell'amministrazione che rechino loro pregiudizio. In questo campo di applicazione giudiziaria avente per oggetto specifico la reintegrazione di situazioni individuali meritevoli di tutela, e non già la formazione di nuovi regolamenti sociali, la funzione del sindacato è tipicamente quella di assistere e non di sostituire d'autorità i diretti interessati che conservano in pieno la capacità di difesa individuale. La circostanza che il sindacato possa essere interessato ad ottenere la soluzione giurisdizionale di una questione di principio e quindi, a tal fine, a far valere in giudizio la sua tesi giuridica al riguardo, non è sufficiente per allargare, senza un intervento del legislatore il campo delle competenze attribuite alla Corte dal trattato e dallo statuto dei funzionari.

Riconoscere ai sindacati la possibilità di perseguire giudiziariamente la tutela d'interessi collettivi o generali distinti dagli interessi dei singoli funzionari significa infatti ampliare la sfera non solo dei possibili ricorrenti, ma anche delle situazioni e degli interessi in relazione a cui va prestata la tutela giurisdizionale, fino a farne una specie di legittimazione per un'azione popolare. Sarebbe quindi, rispetto alla previsione legislativa, un ampliamento soggettivo e oggettivo della competenza di questa Corte. L'articolo 91 dello statuto ha attribuito a questa giurisdizione una competenza non paragonabile a quella dell'articolo 177 del trattato CEE. Si tratta infatti per la Corte di risolvere direttamente delle controversie concrete, non già di affermare in astratto il diritto erga omnes. La circostanza che un processo relativo a una controversia attuale e concreta possa coinvolgere questioni di principio d'interesse generale per il futuro — fenomeno che del resto è comune ad ogni esperienza giudiziaria — non potrebbe quindi fornire di per sé una base legale alla legittimazione dell' azione diretta dei sindacati.

Come ha osservato l'agente della Commissione, non si vede poi quale funzione avrebbe il reclamo del sindacato — che costituisce un elemento pregiudiziale essenziale della procedura ex articolo 91 — in relazione a una posizione dell'istituzione che avrà normalmente fatto già oggetto di discussioni reciproche, rivelatesi in fin dei conti infruttuose. Di fronte al reclamo, in cui il sindacato non potrà

fare altro che ripetere gli argomenti già fatti valere nelle discussioni precedenti, l'istituzione non potrà che riconfermare la sua posizione. L'istituto del reclamo, concepito per il ricorso dei singoli nei cui riguardi può effettivamente evitare procedure giurisdizionali superflue, diventerebbe quindi, se applicato ai sindacati in ogni caso in cui vi sia una questione che coinvolge interessi collettivi, una vuota formalità, uno sterile prolungamento di un dibattito già conchiuso sul piano amministrativo.

D'altronde, se è vero che non avrebbe senso riconoscere il diritto dei funzionari di associarsi in organizzazioni sindacali quando non si riconoscesse a queste l'essenza stessa della loro ragione d'essere nella nostra epoca e nella nostra società, cioè la possibilità di farsi portatrici delle istanze e degli interessi collettivi della categoria, resta pur sempre il fatto che non può non riflettersi sul piano processuale, nel nostro sistema di competenze d'attribuzione, che le decisioni adottate dall'amministrazione in seguito a trattative con il sindacato — a cui essa dopo l'introduzione dell'articolo 24 bis non potrà sottrarsi — riguarderanno in genere, nella loro forma e nella loro sostanza, non il sindacato come tale, ma i funzionari.

Inoltre, ammettere che quando dei funzionari siano legittimati ad agire contro l'amministrazione il sindacato possa agire per conto suo in relazione allo stesso atto e per le stesse ragioni, indipendentemente da un mandato specifico conferitogli dai singoli, vorrebbe dire aprire per la difesa degli interessi di questi ultimi una doppia strada, con tutte le conseguenze, anche negative, che potrebbero risultarne. Basti pensare alle incertezze che potrebbero derivare, per esempio, in tema di termini per ricorrere, e basti pensare alla difficoltà di determinare gli effetti del giudicato. È inutile ricordare che in questi processi in materia di lavoro sono sempre implicati interessi concreti di singoli funzionari, ciascuno dei quali ha comunque il diritto di provvedere come meglio ritiene alla sua difesa anche processuale; e che, per converso, anche la più modesta questione concernente direttamente un singolo funzionario tocca spesso problemi di carattere generale.

L'interesse collettivo o di categoria che viene portato dal sindacato può d'altronde trovare la sua tutela nell'ambito del processo con la figura giuridica dell'intervento, ammessa con larghezza dall'articolo 37 dello statuto della Corte e dalla nostra giurisprudenza, e che nello spirito sopra ricordato non dovrebbe trovare limiti formalistici per la discussa esistenza di una distinta personalità giuridica delle organizzazioni sindacali.

Non sarebbe tuttavia giustificato basarsi su questa riconosciuta possibilità d'intervento per trarne argomento in favore dell'ammissione di un'azione autonoma. Mentre infatti l'ammissione in senso lato dell'intervento non ha per effetto di ampliare la giurisdizione della Corte, dal momento che l'intervento resta nell'ambito di un processo già esistente, l'allargamento dei soggetti che hanno diritto a intentare un'azione davanti alla Corte e dei tipi d'interessi considerati meritevoli di protezione giurisdizionale ha invece un'incidenza diretta sull'ampiezza della giurisdizione a questa conferita, e tocca quindi una questione molto più delicata. Tanto più che, mentre l'ammissibilità dell'intervento è disciplinata da una norma generale contenuta nello statuto della Corte, la quale è d'altronde di formulazione larghissima, la possibilità di un' azione diretta nell'ambito dello statuto dei funzionari va risolta sulla base delle norme speciali ivi previste, la cui portata è per natura più circoscritta di quella delle norme generali.

Alle difficoltà fino ad ora esposte vanno aggiunti altri argomenti non meno gravi contro l'ammissione di un'azione sindacale autonoma. Mi riferisco alla rappresentatività del sindacato e alla mancanza di criteri per accertarne una minima consistenza. Il legislatore naturalmente tace, mentre ricordiamo che l'articolo 9 dello statuto attribuisce tale rappresentanza al comitato del personale, al quale però va piuttosto riconosciuto il carattere di or-

gano interno delle singole istituzioni. Evidentemente, tale questione neanche si pone nel caso in cui il sindacato agisce su mandato specifico di singoli interessati. E sarebbe certo in ogni caso inammissibile di riconoscere la possibilità di perseguire autonomamente sul piano giurisdizionale la tutela di interessi collettivi o generali a qualsivoglia organizzazione sindacale o professionale, indipendentemente dal seguito effettivo che essa abbia in seno al personale. Basti accennare, sul piano concreto delle difficoltà di soluzione, alla possibile esistenza di più sindacati, ciacuno dei quali ritenga di seguire una propria, diversa, condotta processuale. E allora su quale elemento ci si potrebbe basare per stabilire la sussistenza di una sufficiente rappresentatività? Basterà il semplice fatto che l'Istituzione interessata ha accettato di aver contatti con l'organizzazione stessa (ad esempio, comunicandole la decisione di cui trattasi), oppure occorrerà riferirsi ad elementi di maggior sostanza, ma non sempre di facile controllo (ad esempio, numero dei membri effettivi in regola con le quote annuali d'iscrizione), o comunque non necessariamente significativi (esempio, percentuale dei suffragi ottenuti dai candidati del sindacato nelle elezioni dei Comitati del personale)? E quale potrebbe essere la ripercussione del giudicato formatosi su di un'azione sindacale?

5. La nostra conclusione contraria all' ammissione di un autonomo diritto di ricorso dei sindacati per la tutela di un interesse collettivo dei funzionari, e gli argomenti sopra adottati per motivarla, valgono per l'ipotesi, che corrisponde al caso di specie, in cui il sindacato faccia valere un interesse alla soluzione di una questione che concerne attualmente in maniera diretta individui determinati, che sarebbero legittimati al valersi al riguardo dei mezzi di gravame previsti dagli articoli 90 e 91 dello statuto.

In tale ipotesi, l'ammissione del ricorso dei sindacati, che darebbe luogo alle difficoltà sopra prospettate risultanti dalla sovrapposizione di categorie diverse di legittimati in relazione alla stessa decisione, neanche potrebbe trovare una giustificazione in funzione del soddisfacimento di esigenze di giustizia o anche semplicemente di opportunità pratica. L'esigenza della tutela dei diritti e degli interessi è infatti soddisfatta dalla legittimazione al ricorso dei singoli a cui l'atto rechi pregiudizio; l'interesse pratico del sindacato a far valere le sue tesi giuridiche può essere soddisfatto con un ampio riconoscimento del diritto d'intervento.

Come già si è detto, questa conclusione lascia impregiudicata la questione dell' ammissibilità di un'azione intentata dal sindacato su mandato espresso e in rappresentanza di singoli direttamente interessati e individualmente legittimati. Ci si potrebbe inoltre chiedere se analoga conclusione possa valere anche nella diversa ipotesi in cui il sindacato agisca per tutelare, non semplicemente un interesse al rispetto degli obblighi imposti alle istituzioni dallo statuto in favore dei singoli funzionari, ma una sua propria situazione giuridica, esistente autonomamente dai diritti e interessi giuridicamente protetti dei singoli soggetti del rapporto di impiego, e che anzi prescinda del tutto dall'esistenza di diritti individuali di funzionari.

Se si presentassero situazioni giuridiche in cui si potesse ravvisare un diritto proprio del sindacato, connesso alla sua funzione essenziale, diritto riconosciuto nel sistema comunitario, dovrebbe anche esistere, in questo stesso sistema, il mezzo per garantirlo giudiziariamente. Non sarà la Corte a negare ogni possibile tutela giurisdizionale ove il sistema lo consenta.

Un primo esempio può trarsi direttamente dallo statuto del peronale. Si è ravvisato nella disposizione dell'articolo 24 bis un significato che trascende la semplice legittimazione di un diritto d'associazione dei funzionari, e che implica per le istituzioni della Comunità l'accettazione di un concorso delle organizzazioni rappresentative dei funzionari nella determinazione di una politica del personale, secondo una concezione della vita giuridica modernamente intesa, in rela-

zione soprattutto alle condizioni di lavoro e alle diverse situazioni connesse al rapporto d'impiego con le Comunità.

Allorquando in relazione a tali presupposti si presentino delle situazioni che possano significare violazioni di un diritto riconosciutogli direttamente dal sistema comunitario, non si vede perché anche al sindacato dei funzionari non dovrebbe essere riconosciuto possibile un ricorso alle vie giudiziarie nell'ambito della tutela contro gli atti delle istituzioni.

Nella logica della collaborazione che deve instaurarsi fra sindacati e autorità amministrative, potranno esservi casi in cui un negoziato fra di loro si concluda mediante un accordo che precisi i punti accettati dalle diverse parti sociali. Pare d'altronde che si abbiano già precedenti in materia. In tal caso, e sempreché il contenuto dell'accordo lo consenta, le organizzazioni sindacali che siano parti all'accordo saranno legittimate a mettere in causa la controparte che si sia sottratta a un adempimento dovuto. L'articolo 215, primo comma, del trattato CEE dispone che «la responsabilità contrattuale della Comunità è regolata dalla legge applicabile al contratto in causa». Siccome nell'ipotesi considerata del rapporto di lavoro tale legge sarebbe costituita dallo statuto del personale, questa disposizione, facendo ad esso implicito rinvio, e sottraendo detto rapporto ad altre giurisdizioni che non siano la Corte di giustizia, potrebbe testualmente consentire di aprire ai sindacati le vie del reclamo e del ricorso di cui agli articoli 90 e 91, le quali rappresentano l'unico mezzo previsto in detto statuto, e quindi, nell'ipotesi, potrebbero essere invocate anche per le conseguenze di una responsabilità contrattuale delle istituzioni.

Trattasi di questioni che mi limito qui ad evocare, per mostrare che, nell'ambito del problema più generale che la presente causa ha reso necessario trattare, la soluzione del caso di specie da me proposta non pretende di esaurire tutti i complessi aspetti del problema della legittimazione al ricorso dei sindacati.

Nella specie, per le considerazioni sopra esposte, concludo per l'accoglimento dell'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla convenuta, in primo luogo per mancanza di legittimazione ad agire e, subordinatamente, per decorrenza del termine, con la conseguente condanna del ricorrente alle spese di causa.