CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 12 aprile 1989 *

Indice

	Pagina
I — Ricevibilità del ricorso proposto dal sig. Maurissen	1056
1) Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 17 marzo 1987	1056
2) Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 31 marzo 1987	1060
II — Ricevibilità del ricorso proposto dall'Union syndicale	1061
1) Ricevibilità del ricorso sotto il profilo formale	1061
2) Articolo 91 dello statuto del personale	1062
3) Articolo 173 del trattato	1063
a) Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso un atto della Corte dei conti	1063
b) Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 17 marzo 1987	1065
c) Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 31 marzo 1987	1065

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La controversia nella quale il sig. Maurissen e l'Union syndicale stanno in giudizio contro la Corte dei conti concerne in sostanza le modalità di distribuzione delle pubblicazioni sindacali e la concessione delle dispense dal servizio per svolgere attività sindacale. Tuttavia, oggi non sarà necessario affrontare il merito di tali questioni, poiché avete deciso di esaminare preliminarmente la ricevibilità dell'azione dei ricorrenti, che è contestata dalla Corte dei conti.

2. Ricorderò che i ricorsi, distinti, promossi dal sig. Maurissen e dall'Union syndicale sono rivolti contro due lettere della Corte dei conti, vale a dire:

— una prima lettera del 17 marzo 1987, indirizzata al sig. Maurissen, che sospende la diffusione delle informazioni sindacali tramite i servizi interni di distribuzione dei documenti;

— una seconda lettera del 31 marzo 1987, indirizzata all'Union syndicale, in rispo-

* Lingua originale: il francese.

sta alla sua domanda dell'11 marzo 1987, recante rifiuto di dispensare dal servizio i rappresentanti di quest'organizzazione per consentir loro di partecipare a riunioni tra la Commissione ed i sindacati in materia di stipendi, di prelievo di crisi e di statuto del personale [1].

3. Preciso inoltre che, con ordinanza 10 luglio 1987, il presidente della terza sezione ha respinto l'istanza mediante cui il sig. Maurissen aveva chiesto che fosse sospesa l'esecuzione dei suddetti atti.

4. Vediamo ora, prendendoli in esame l'uno dopo l'altro, se i due ricorsi siano ricevibili.

I — Ricevibilità del ricorso proposto dal sig. Maurissen

5. Osserviamo anzitutto che il ricorrente si richiama inutilmente all'ordinanza emanata con procedimento d'urgenza nella presente causa. Infatti egli trae argomento dal fatto che in questa pronuncia non si constata l'irricevibilità del suo ricorso. Orbene, per quanto sia vero che « l'istanza d'urgenza sarebbe irricevibile se il ricorso principale fosse manifestamente irricevibile » [2], si deve ricordare che « il giudice dell'urgenza non può pregiudicare (...) la ricevibilità (...) del ricorso principale » [3].

6. Precisati questi punti, è d'uopo distinguere a seconda che le eccezioni d'irricevibilità si riferiscano alla lettera del 17 marzo 1987, da un lato, o a quella del 31 marzo 1987, dall'altro.

1) *Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 17 marzo 1987*

7. La Corte dei conti sostiene che la lettera del 17 marzo non costituisce un atto arrecante pregiudizio, in quanto « non lede minimamente la posizione statutaria del ricorrente, il quale, dal canto suo, non ha alcun interesse a pretendere che i volantini sindacali siano diffusi dai servizi cui è affidata la distribuzione dei documenti ». Sarebbe d'altra parte pacifico che le pubblicazioni sindacali continuino ad essere distribuite nell'ambito della Corte dei conti, sebbene ormai tramite gli aderenti al sindacato; di conseguenza il ricorrente non potrebbe affermare che è impossibile, per lui e per i dipendenti della Corte dei conti, prendere conoscenza delle azioni condotte dal sindacato.

8. Sottolineo anzitutto che la nozione di atto lesivo costituisce una condizione di ricevibilità che non presuppone alcuna valutazione di legittimità. Nel presente stadio del procedimento non si tratta quindi di determinare se la Corte dei conti sia giuridicamente tenuta ad effettuare la diffusione dei documenti sindacali tramite i suoi servizi di distribuzione dei documenti: questo è il merito della controversia.

9. In proposito mi richiamo alle conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi allorché sosteneva che

« l'art. 91 dello statuto istituisce (...) un meccanismo che serve non già a tutelare i diritti

1 — Ricordo che si tratta più precisamente delle riunioni dette di « concertazione politica » vertenti sulla procedura di concertazione istituita mediante decisione del Consiglio del 22 e 23 giugno 1981.

2 — Causa 146/85 R, ordinanza 11 giugno 1985 del presidente della terza sezione, Racc. 1985, pag. 1805.

3 — Ibidem, vedasi art. 86, § 4, del regolamento di procedura « l'ordinanza ha carattere provvisorio e non pregiudica la pronuncia della Corte nel merito ».

soggettivi del funzionario (...) ma è piuttosto destinato a permettere un controllo obiettivo della legalità del comportamento dell'autorità amministrativa comunitaria ».[4]

Come l'avvocato generale Trabucchi[5], ritengo che,

« se è vero che talvolta la questione della ricevibilità di un atto può essere strettamente connessa al merito della controversia, sarebbe errato confondere la nozione processuale di atto che arreca pregiudizio, la quale pone semplicemente l'esigenza di un controllo preliminare dell'interesse che ha il funzionario al ricorso, e la nozione di atto che viola un diritto sostanziale, la quale interviene eventualmente soltanto in sede di decisione nel merito della controversia ».

10. È così esposta molto chiaramente la funzione svolta dal presupposto dell'« atto lesivo ». Le parti si sono richiamate ampiamente, ma per giungere a conseguenze opposte, alla vostra giurisprudenza che definisce questa nozione come l'atto che può ledere « la posizione statutaria dei dipendenti ed agenti della Comunità »[6] oppure anche come « gli atti che incidono direttamente su una determinata situazione giuridica »[7].

11. Per trarre insegnamenti di rilievo da queste formule è indubbiamente utile ricordare situazioni concrete nelle quali avete valutato l'esistenza o l'inesistenza di un fatto lesivo.

12. Avete per esempio dichiarato irricevibile un ricorso contro una nota d'osservazione inviata ad un dipendente dal suo superiore gerarchico dopo una missione compiuta fuori dalla sede di servizio senza aver ricevuto un ordine di missione ad hoc. Avete ritenuto infatti che in quel caso il litigio vertesse

« esclusivamente sui rapporti interni del servizio e più particolarmente su questioni relative all'organizzazione amministrativa e alla disciplina del lavoro nell'ambito dei servizi della Commissione »[8].

13. Ma non basta all'amministrazione sostenere che il provvedimento impugnato riguarda l'organizzazione interna dei propri servizi affinché il ricorso sia automaticamente dichiarato irricevibile. Nella vostra sentenza Labeyrie avete infatti precisato che

« il superiore gerarchico è l'unico responsabile dell'organizzazione dei servizi e deve avere la facoltà di stabilire e modificare gli incarichi a seconda delle esigenze del servizio, *salvi restando i diritti conferiti ai dipendenti dallo statuto e di cui essi possono reclamare la tutela giurisdizionale* »,[9]

ed avete dichiarato ricevibile il ricorso ritenendo che una decisione che toglieva ad un dipendente una parte dei servizi già alle sue

4 — Conclusioni nella causa 35/72, Kley, sentenza 27 giugno 1973, Racc. pag. 679, in particolare pag. 697.

5 — Al cui orientamento l'avvocato generale Reischl ha dichiarato di aderire pienamente nelle sue conclusioni Kindermann (sentenza 21 maggio 1981, causa 60/80, Racc. pag. 1329).

6 — Causa 129/75, Hirschberg, sentenza 14 luglio 1976, Racc. pag. 1259.

7 — Causa 26/63, Pistoj/Commissione, sentenza 1° luglio 1964, Racc. pag. 690; causa 78/63, Huber/Commissione, sentenza 1° luglio 1964, pag. 715; causa 32/68, Grasselli/Commissione, sentenza 10 dicembre 1969, Racc. pag. 505; cause 177/73 e 5/74, Reinarz/Commissione, sentenza 11 luglio 1974, Racc. pag. 819, in particolare, pag. 828; cause riunite 269 e 292/84, Fabbro/Commissione, sentenza 21 ottobre 1986, Racc. pag. 2983.

8 — Causa 129/75, già ricordata, punto 18 della motivazione.

9 — Causa 16/67, sentenza 11 luglio 1968, Racc. pag. 400, punto I. B.1. della motivazione, terzo considerando, il corsivo è mio.

dipendenze poteva ledere i diritti che gli sono conferiti dagli artt. da 5 a 7 dello statuto.

14. D'altro canto la vostra giurisprudenza ha riconosciuto che

« non si può ritenere a priori che (un tramutamento) non rechi pregiudizio all'interessato »

poiché

« se non tocca gli interessi materiali o non menoma il prestigio del dipendente, (...) può tuttavia ledere i suoi *interessi morali* e le sue aspettative di carriera » [10].

15. Ricordo infine che nella causa de Dapper [11] nella quale alcuni dipendenti contestavano la regolarità delle elezioni per il comitato del personale del Parlamento europeo, l'avvocato generale Mayras aveva concluso che

« pur se, *a stretto rigor di termini, i "diritti statutari' dei dipendenti non sono lesi* dal modo in cui si sono svolte le operazioni elettorali del comitato del personale, il personale di un'istituzione ha — come d'altronde l'istituzione — *interesse* a che gli organi amministrativi siano designati e composti senza irregolarità. La decisione con cui il collegio degli scrutatori ha respinto il reclamo dei ricorrenti arrecava loro *pregiudizio* » [12].

10 — Causa 35/72, già ricordata, punti 4 e 5 della motivazione, i corsivi sono miei; vedasi inoltre causa 60/80, già ricordata.

11 — Causa 54/75, sentenza 29 settembre 1976, Racc. pag. 1381.

12 — Pag. 1393, i corsivi sono miei.

E voi avete dichiarato, in tale occasione, che

« la legittimazione e l'interesse dei ricorrenti, candidati ed elettori nel contempo nell'elezione litigiosa, sono incontestabili » [13].

16. La vostra giurisprudenza dà quindi prova di indiscussa elasticità nel valutare l'interesse ad agire del ricorrente e l'esistenza di un atto lesivo nei suoi confronti.

17. Partendo da queste osservazioni esaminerò la situazione del sig. Maurissen alla luce del provvedimento impugnato. A questo scopo intendo affrontare successivamente due problemi: anzitutto se la diffusione delle pubblicazioni sindacali possa essere ricollegata alla posizione che lo statuto garantisce al ricorrente e, in secondo luogo, qualora la risposta sia affermativa, se il provvedimento controverso incida obiettivamente sulla sua situazione sotto questo profilo e se quindi egli abbia interesse ad impugnarlo.

18. L'art. 24 bis dello statuto recita: « I funzionari fruiscono del diritto di associazione e in particolare del diritto di associarsi in organizzazioni sindacali e professionali dei funzionari europei ». Ciò sancisce il *diritto soggettivo a far parte di un'organizzazione sindacale* ed evidentemente questa appartenenza non è considerata solo sotto l'aspetto formale, passivo. Non si allude soltanto al diritto di versare il contributo associativo, ma anche al *diritto dell'associato* di partecipare all'azione collettiva, dimensione fondamentale dell'attività sindacale.

13 — Punto 27 della motivazione.

19. A questo proposito non si può concepire il sindacalismo senza l'informazione degli aderenti e del personale. Se non si riconoscesse che la diffusione di informazioni sindacali è un aspetto del diritto soggettivo attribuito al dipendente sindacato, l'art. 24 bis si ridurrebbe in questo settore all'affermazione teorica di una prerogativa circoscritta entro un ambito riservato che la priverebbe di ogni portata effettiva. L'espressione sindacale va considerata quindi come indispensabile corollario del diritto soggettivo all'appartenenza sindacale spettante ai dipendenti.

20. Si può ritenere che il provvedimento impugnato sia tale da incidere sulla situazione del ricorrente sotto questo aspetto?

21. Non mi pare contestabile che la diffusione delle pubblicazioni sindacali ad opera dei servizi interni cui è affidata la distribuzione dei documenti facilitasse notevolmente il compito dei responsabili sindacali e quindi del ricorrente. L'invio di volantini sindacali a tutti i dipendenti, in tutti gli uffici, effettuato affidando tutto il materiale al servizio di distribuzione, rappresentava un fattore evidente di semplificazione. Inoltre ne veniva rafforzata l'efficacia della diffusione a tutti i dipendenti dell'istituzione, fossero essi aderenti al sindacato o meno. Il dover distribuire, come d'uso, i volantini tramite gli aderenti all'organizzazione rappresenta una situazione obiettivamente molto meno favorevole, giacché esige da parte dei sindacalisti il sacrificio del loro tempo libero (pausa di mezzogiorno, fine del pomeriggio).

22. La Corte dei conti osserva che la diffusione delle informazioni sindacali continua ad essere garantita, benché, d'ora in poi, per altre vie. Questo fatto, se confermato, potrebbe essere tale da confortare l'assunto della convenuta circa la legittimità del provvedimento impugnato. Ma non basta, sotto il *profilo della ricevibilità*, ad escludere che la soppressione della diffusione della documentazione sindacale ad opera dei servizi interni di distribuzione sia un atto lesivo.

23. Come abbiamo visto, la vostra giurisprudenza ammette l'impugnazione di un atto che *può* in particolare ledere gli *interessi morali* di un determinato dipendente. Ci troviamo qui di fronte ad un provvedimento che lede *fin d'ora* le condizioni *concrete* di esercizio del *diritto* sindacale del ricorrente, che dovrà dedicare il suo tempo libero alla diffusione delle informazioni sindacali. Emerge inoltre che l'interesse morale specifico del sindacalista viene leso da un provvedimento che rende nettamente meno agevole questa diffusione.

24. Il provvedimento impugnato mi pare quindi tale da incidere *sensibilmente* sulla posizione del ricorrente nell'esercizio dei suoi diritti sindacali. A questo proposito desidero insistere particolarmente nel sottolineare le incidenze non irrilevanti dell'atto impugnato. Ricordo infatti le conclusioni dell'avvocato generale Roemer sull'impossibilità di impugnare in sede giurisdizionale i provvedimenti d'ordine interno:

« Il principio si fonda sulla considerazione che si deve evitare che il giudice, elemento estraneo, s'addentri *troppo nei problemi amministrativi*, giacché tale intervento potrebbe nuocere al rendimento dell'amministrazione pubblica e *sarebbe difficilmente conciliabile con la dignità delle pronunce giurisdizionali* » [14].

14 — Causa 16/67, già ricordata, conclusioni pag. 407, punto I.1. della motivazione, i corsivi sono miei.

25. E, d'altro canto, si è potuto scrivere a proposito delle soluzioni del diritto francese in materia di provvedimenti d'ordine interno: « questa giurisprudenza ha un fondamento eminentemente *pratico*: liberare il giudice amministrativo dalle impugnazioni avverso le decisioni di importanza trascurabile » [15].

26. Senza giungere a sostenere che si tratta in definitiva solo di un'applicazione del principio *de minimis non curat praetor*, vi esorto comunque ad

« accogliere una nozione di " atto che rechi pregiudizio " nettamente distinta e in ogni caso più ampia di quella di atto che violi un diritto soggettivo del funzionario » [16]

e, applicando questa nozione alla fattispecie, a dichiarare ricevibile sotto questo aspetto il ricorso del sig. Maurissen.

2) *Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 31 marzo 1987*

27. Di fronte al ricorso proposto contro la lettera del 31 marzo 1987, la Corte dei conti nega che il provvedimento impugnato rappresenti una decisione lesiva, della quale l'interessato avrebbe un interesse personale a chiedere l'annullamento, e sostiene che si tratta, d'altro canto, di una decisione confermativa.

28. Per quanto riguarda quest'ultimo mezzo, la convenuta allega anzitutto che l'atto impugnato è la conferma di un rifiuto opposto al ricorrente il 25 marzo 1987. A questa data il sig. Maurissen si è visto respingere una domanda di dispensa dal servizio per la giornata del 27 marzo, che egli aveva presentato il 23 marzo. L'interessato non ha impugnato questa decisione.

29. Osserverò che la motivazione delle lettere del 25 e del 31 marzo è perfettamente identica. È pur vero che la lettera indirizzata al sindacato nega il *principio stesso* di qualsiasi dispensa dal servizio, mentre la risposta del 25 marzo riguarda una dispensa per una sola giornata. Tuttavia, dalla motivazione di quest'ultima decisione si risale logicamente al rifiuto di qualsiasi dispensa dal servizio.

30. Non mi pare tuttavia necessario procedere ad un esame più approfondito sotto questo profilo poiché gli insegnamenti della vostra giurisprudenza consentono di concludere per la ricevibilità del ricorso, anche nel caso in cui la lettera del 31 marzo avesse semplicemente indole confermativa, *nei confronti del sig. Maurissen*, della decisione del 25 marzo. Infatti, la vostra sentenza Morbelli ha risolto una difficoltà analoga in senso favorevole alla ricevibilità.

31. La Commissione aveva sollevato un'eccezione d'irricevibilità avverso un ricorso che, sebbene diretto contro la decisione esplicita che confermava il silenzio rifiuto, era stato proposto entro i termini per impugnare quest'ultimo provvedimento. Voi avete dichiarato che,

« poiché la decisione 30 maggio 1980 non ha altro contenuto che la decisione implicita di rigetto precedente, è indifferente che il ricorso concerna formalmente l'una o l'altra di tali decisioni, tenuto conto del fatto che

15 — Vedel e Delvolvé, *Droit administratif*, pag. 246, PUF, 1982; i corsivi sono miei.

16 — Conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nella causa 35/72, già ricordate, particolarmente pag. 695.

sia l'atto confermativo sia il ricorso sono anteriori alla scadenza del termine che ha iniziato a decorrere dalla decisione implicita di rigetto »[17].

Orbene, nella fattispecie è assolutamente certo che tanto la lettera del 31 marzo 1987 quanto il ricorso del sig. Maurissen non esulano dal termine che ha cominciato a decorrere con la decisione del 25 marzo 1987.

32. Infine la Corte dei conti sostiene che la lettera del 31 marzo 1987 conferma il suo orientamento, secondo il quale essa non può concedere permessi speciali senza base normativa. Salvo che alla decisione del 25 marzo testé esaminata, essa non si è riferita a questo proposito ad alcun atto preciso. La nozione processuale d'atto confermativo presuppone l'esistenza di un atto precedente, l'atto « confermato«, che il successivo si limita a ribadire. Di conseguenza dovrete disattendere questo mezzo.

33. A questo punto è il caso di vedere se la lettera del 31 marzo 1987 rappresenti per il sig. Maurissen un atto lesivo di cui avrebbe interesse a chiedere l'annullamento. Le mie osservazioni saranno piuttosto brevi, tenuto conto di quanto è stato detto in precedenza sulla decisione del 17 marzo 1987.

34. Come abbiamo visto, l'appartenenza ad un sindacato implica, per il dipendente interessato, la facoltà di partecipare attivamente alla vita sindacale. A questo proposito, mi pare chiaro che le riunioni di cui trattasi, relative alla « concertazione politica » in materia di statuto del personale e di stipendi, sono particolarmente caratteristiche dell'attività sindacale. E il rifiuto di concedere dispense dal servizio appare evidentemente tale da incidere sulla situazione personale del sig. Maurissen. A meno di sacrificare le sue ferie annuali, egli non può infatti dedicarsi all'esercizio delle sue attività sindacali.

35. In altri termini, il provvedimento impugnato è lesivo per il ricorrente. Il suo interesse, personale e certo, a chiederne l'annullamento non può quindi venire contestato.

II — Ricevibilità del ricorso proposto dall'Union syndicale

36. In primo luogo è opportuno a questo proposito esaminare il mezzo d'irricevibilità formale tratto dall'art. 38, §§ 5 e 7, del regolamento di procedura (1). Esporrò poi alcune brevi considerazioni sulla possibilità per la ricorrente di avvalersi dei rimedi offerti dall'art. 91 dello statuto del personale (2). Infine mi soffermerò sulla ricevibilità del ricorso in quanto proposto sulla base dell'art. 173 del trattato (3).

1) *Ricevibilità del ricorso sotto il profilo formale*

37. Secondo la Corte dei conti il ricorso è irricevibile[18] poiché non risulta provato che il mandato ad litem sia stato regolarmente conferito all'avvocato da un rappresentante a ciò legittimato.

17 — Causa 156/80, sentenza 21 maggio 1981, Racc. 1357, punto 14 della motivazione, i corsivi sono miei.

18 — Tenuto conto delle osservazioni contenute nella controreplica è opportuno rilevare che lo statuto completo della ricorrente è stato depositato nella vostra cancelleria; questa formalità ha quindi costituito una regolarizzazione.

38. Ricorderò che l'Union syndicale ha prodotto un mandato del 18 giugno 1987 conferito all'avvocato Louis da parte del sig. Adam Buick, segretario generale « in applicazione della decisione adottata il 23 marzo 1987 dal comitato esecutivo ». Avete chiesto alla ricorrente di fornire documenti da cui risultasse che il sig. Buick poteva validamente conferire questo mandato: decisioni del comitato esecutivo, verbale di riunione o estratto del registro delle deliberazioni, ecc.

39. L'Union syndicale non vi ha trasmesso questi documenti. Essa vi ha invece informati che il suo comitato esecutivo ha deciso, nel corso di una riunione svoltasi il 19 dicembre 1988, di rispondere come segue al vostro interrogativo: « Il segretario generale aveva effettivamente la facoltà generale di promuovere a nome del sindacato qualsiasi ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Il mandato conferito il 18 giugno 1987, è stato, per quanto necessario, ratificato durante la riunione del comitato esecutivo svoltasi il giovedì 25 giugno 1987. Il comitato esecutivo conferma che il sig. A. Buick aveva quindi piena facoltà di conferire mandato all'avvocato Jean-Noël Louis per promuovere il ricorso avverso entrambe le decisioni impugnate. »

40. Comunque sia, è giuocoforza constatare che non è stata fornita la prova che alla data della presentazione del ricorso il sig. Buick fosse « legittimato » a conferire il mandato al legale. Quali devono essere le incidenze di questa situazione sulla ricevibilità del ricorso?

41. Osservo che ai sensi dell'art. 38, § 7, del regolamento di procedura spetta a voi decidere se l'inosservanza delle prescrizioni stabilite dai §§ da 2 a 6 della stessa norma — quindi della formalità in esame — comporti irricevibilità per vizio di forma. Disponete quindi di un potere discrezionale in merito. È opportuno d'altra parte osservare che lo stesso § 7 autorizza la sanatoria successivamente al deposito dell'atto introduttivo.

42. A mio parere vi dimostrereste eccessivamente formali se limitaste i vantaggi di questa norma ai soli casi in cui sia prodotto, dopo il deposito dell'atto introduttivo, un « instrumentum » anteriore a quest'ultimo. Nella fattispecie la risposta che vi è stata trasmessa mette in luce quantomeno la volontà indiscutibile del comitato esecutivo dell'Union syndicale di sanare la situazione « confermando » i poteri del suo segretario generale per quel che riguarda la presentazione del ricorso. Di conseguenza, suggerisco di considerare la delibera del 19 dicembre 1988 come sanatoria « a posteriori », in conformità all'art. 38, § 7, del regolamento di procedura.

2) *Articolo 91 dello statuto del personale*

43. Alla luce della vostra giurisprudenza occorre disattendere categoricamente gli argomenti dell'Union syndicale, d'altro canto presentati soltanto nel corso della fase orale. Ricordo infatti che avete stabilito che

« un'associazione professionale rispondente a determinate condizioni può presentare ai sensi dell'art. 173, n. 2, del trattato CEE un ricorso volto ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti di cui essa risulti destinataria a norma del predetto articolo »,

ma

« non può invece presentare ricorso ai sensi degli artt. 90 e 91 dello statuto del personale » [19].

44. Indubbiamente, avete anche dichiarato che

« l'art. 179 può fornire le basi per disciplinare la definizione in sede processuale di controversie, sia individuali sia *collettive*, fra la Comunità e i suoi dipendenti » [20],

ma avete subito precisato che

« il sistema di reclamo e ricorso messo in opera dagli artt. 90 e 91 dello statuto si applica *esclusivamente alle controversie individuali* » [20]

45. Ed avete escluso che un sindacato possa, anche richiamandosi agli interessi che gli sono specifici, avvalersi della via di ricorso di cui trattasi poiché, proprio in una causa nella quale il vostro avvocato generale non aveva escluso questa facoltà, avete precisato che

« il ricorso di cui all'art. 91 *non può venir proposto che dai singoli dipendenti* » [21].

46. Di conseguenza, concludo che un *sindacato* non può invocare la norma summenzionata.

3) *Articolo 173 del trattato*

47. Sotto il profilo dell'art. 173 del trattato la ricevibilità del ricorso dell'Union syndicale comporta ulteriori osservazioni.

48. La prima questione che è opportuno risolvere a questo proposito verte sulla possibilità di impugnare per annullamento, nel silenzio dell'art. 173, 1° comma, gli atti della Corte dei conti (a). Esaminerò poi la ricevibilità del ricorso nei confronti rispettivamente della lettera 17 marzo 1987 (b) e della lettera 31 marzo 1987 (c).

a) *Ricevibilità del ricorso in quanto proposto contro un atto della Corte dei conti*

49. Non sono le osservazioni delle parti quelle che faciliteranno il mio compito, poiché si riassumono in pochissimi elementi: la Corte dei conti si limita ad indicare che spetta a voi appianare la difficoltà e l'Union syndicale, in udienza, ha semplicemente suggerito l'eventuale trasposizione della soluzione adottata per il Parlamento nella vostra sentenza « I Verdi » [22]. In mancanza di una discussione che le parti non hanno ritenuto opportuno alimentare, presenterò, per

19 — Causa 175/73, Union syndicale, Massa e a., sentenza 8 ottobre 1974, Racc. pag. 917, punti 17 e 18 della motivazione; causa 18/74, Syndicat général du personnel, sentenza 8 ottobre 1974, Racc. pag. 933, punti 13 e 14 della motivazione.

20 — Causa 175/73, punto 19 della motivazione, e causa 18/74, punto 15 della motivazione, i corsivi sono miei.

21 — Causa 175/73, punto 20 della motivazione, e causa 18/74, punto 16 della motivazione, i corsivi sono miei.

22 — Causa 294/83, Partito ecologico « I Verdi »/Parlamento europeo, sentenza 23 aprile 1986, Racc. pag. 1339.

quanto mi riguarda, le seguenti osservazioni.

50. L'art. 173, 1° comma, prevede la possibilità di promuovere un ricorso per annullamento avverso i soli atti della Commissione e del Consiglio. La Corte dei conti non è quindi contemplata da questo articolo. D'altro canto il trattato non comporta nei suoi confronti una disposizione analoga all'art. 180 che vi attribuisce competenza a conoscere di taluni atti della Banca europea per gli investimenti nelle condizioni stabilite all'art. 173.

51. Tuttavia il tenore di questa norma non può costituire un ostacolo insormontabile dal momento che avete riconosciuto che gli atti del Parlamento europeo, quantunque non contemplati da questa disposizione, possono costituire oggetto di un ricorso per annullamento se producono effetti giuridici nei confronti di terzi.

52. Per adottare questa soluzione avete affermato la necessità di una tutela giuridica completa in questi termini:

« A questo proposito si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato.

(...)

L'interpretazione dell'art. 173 del trattato che escludesse gli atti del Parlamento europeo dal novero di quelli impugnabili porterebbe ad un risultato contrastante sia con lo spirito del trattato, espresso nell'art. 164, sia col sistema dello stesso » [23].

53. Formulata in termini che escludano qualsiasi riserva, questa visione può venir trasposta senza alcuna limitazione al controllo degli atti della Corte dei conti.

54. Mi pare che la « ratio decidendi » della vostra sentenza renda del tutto inutile discutere se la Corte dei conti rappresenti un'istituzione « stricto sensu » [24]. Il bisogno di un controllo di legittimità non può essere meno imperioso di fronte ad un atto emanante da una « quasi-istituzione » [25] oppure da « un organo ausiliario dotato di prerogative specifiche d'indole amministrativa » [26].

55. Osserverò d'altro canto che nella vostra sentenza « I Verdi », avete ritenuto che il Parlamento non fosse stato espressamente contemplato dall'art. 173, 1° comma, in quanto autore di atti impugnabili, date le prerogative estremamente limitate di cui era stato investito in un primo tempo.

23 — Ibidem, punti 23 e 25 della motivazione.

24 — Osserverò che l'art. 1, n. 2, dello statuto del personale prevede che « salvo contrarie disposizioni, il Comitato economico e sociale e la Corte dei conti, ai fini dell'applicazione del presente statuto, sono equiparati alle istituzioni delle Comunità »; d'altro canto la decisione del Consiglio del 22 e 23 giugno 1981 che istituisce una procedura di concertazione osserva che « ai fini delle presenti disposizioni la Corte dei conti e il Comitato economico e sociale hanno qualità d'istituzione ».

25 — Isaac, G. *Les finances communautaires*, RTDE, n. 2, 1980, pag. 347.

26 — Megret, Waelbroeck, Louis, Vignes, Dewost, *Le droit de la Communauté économique européenne*, volume 11, *Dispositions financières*, pag. 84, ad opera di A. Sacchettini, il quale osserva che la Corte dei conti non è citata nel n. 1 dell'art. 4 del trattato.

56. La stessa spiegazione vale, a maggior ragione, per il silenzio sulla Corte dei conti che è stata creata con il trattato del 22 luglio 1975, entrato in vigore il 1° giugno 1977,[27] e che pertanto non esisteva allorché fu istituita la Comunità.

57. Ma è opportuno soprattutto osservare che la missione della Corte dei conti consiste nella presentazione di relazioni annuali, di osservazioni e di pareri[28], atti che non sono impugnabili. I compiti di controllo ad essa affidati dal trattato non sfociano in decisioni. Di conseguenza, l'assenza di disposizioni circa l'impugnabilità in giudizio dei suoi atti è logica conseguenza della loro stessa natura. Per contro, se la Corte dei conti dovesse adottare atti che hanno effetti giuridici definitivi, il sindacato giurisdizionale nella Comunità sarebbe incompleto se voi rifiutaste di conoscerne.

b) *Ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 17 marzo 1987*

58. Diciamolo subito: nella parte in cui è diretto contro la lettera del 17 marzo 1987 il ricorso dell'Union syndicale mi pare irricevibile perché tardivo.

59. Il ricorso è stato promosso il 22 giugno 1987. Una lettera del 26 marzo 1987, firmata dal presidente dell'Union syndicale, dichiara « consideriamo questo rifiuto (di diffondere il volantino tramite il servizio interno di distribuzione) come ostacolo all'esercizio dei diritti sindacali nell'ambito della Corte. L'Union syndicale trarrà da questo atto le conseguenze del caso ».

60. L'Union syndicale sostiene di non aver potuto proporre ricorso prima che il suo comitato esecutivo potesse validamente deliberare in merito, il 4 maggio successivo. Queste sono considerazioni che rimangono irrilevanti per il computo del termine d'impugnazione il cui « dies a quo » non può variare in funzione di circostanze che riguardano esclusivamente la ricorrente.

61. Di conseguenza, si deve osservare che alla data del 26 marzo 1987 l'Union syndicale era indubbiamente al corrente dell'atto impugnato. Quindi il termine per agire scadeva due mesi più tardi e la ricorrente era comunque incorsa in prescrizione avendo proposto ricorso il 22 giugno 1987. La tardività del ricorso è indiscutibile, quindi è inutile esaminare se la ricorrente sia lesa direttamente ed individualmente dal provvedimento impugnato.

c) *La ricevibilità del ricorso in quanto proposto avverso la lettera del 31 marzo 1987*

62. Resta solo da esaminare la ricevibilità del ricorso in quanto diretto contro la lettera del 31 marzo 1987.

63. La Corte dei conti invoca in primo luogo la tardività del ricorso dell'Union syndicale.

64. Essa sostiene di aver inviato la lettera impugnata il 31 marzo, producendo a titolo di prova copia del suo registro di spedizione della corrispondenza, e ne deduce che, tenuto conto dell'efficienza dei servizi postali lussemburghesi, la ricorrente ne ha inevitabilmente avuto conoscenza il giorno succes-

27 — GU L 359 del 31 dicembre 1977.

28 — Art. 78, settimo, del trattato CECA, art. 206 bis del trattato CEE e art. 180 bis del trattato CEEA.

sivo. Il ricorso, proposto il 22 giugno, è quindi tardivo.

65. Questo argomento richiama due serie di osservazioni. Le prime saranno brevi ma ciononostante categoriche. La produzione di prove autocostituite mi induce ad esternare le più ampie riserve. Deve rimanere estraneo al dibattito giudiziario qualsiasi documento che serva a corroborare gli assunti di parte ma che emana dalla parte stessa. Osservo che comunque il documento prodotto dalla Corte dei conti non permette in nessun caso di accertare la data alla quale la lettera è stata ricevuta.

66. La seconda serie di osservazioni verte sull'onere della prova quanto alla data certa della ricezione di un atto. Ricorderò a questo proposito le soluzioni che avete accolto nella vostra giurisprudenza. Nella sentenza Belfiore avete dichiarato:

« Si deve però osservare che la Commissione ha spedito la lettera del 12 febbraio 1979 per via ordinaria e non mediante raccomandata (nemmeno ha pensato di premunirsi con una ricevuta di ritorno), mentre entrambe le precauzioni erano state prese per le precedenti comunicazioni al ricorrente. Così stando le cose, dato che le prove della notifica e della sua data incombono alla Commissione, si deve rilevare che questa si è posta nell'impossibilità di fornire — sotto questo aspetto — una prova completa e che, trattandosi della notifica di una decisione così importante quale le dimissioni d'ufficio, il *leggero dubbio* che sussiste circa il momento da cui decorre il termine d'impugnazione deve andare a favore del ricorrente » [29].

67. Nella causa Michel, nella quale il Parlamento europeo sosteneva la tardività di un ricorso proposto avverso una decisione contenuta in una lettera ordinaria, avete osservato che

« non incombe al destinatario di una lettera non raccomandata accertare i motivi dell'eventuale ritardo nella consegna » [30].

68. Ma è vero che, in queste due cause, i ricorrenti sostenevano formalmente di avere ricevuto le lettere ad una data tale che il ricorso sarebbe stato proposto prima della scadenza del termine d'impugnazione se si fosse assunto questo « dies a quo ». Orbene, nella fattispecie, l'Union syndicale non ha mai affermato di aver ricevuto la lettera del 31 marzo dopo il 22 aprile 1987. Infatti, la sua risposta scritta fa soprattutto riferimento all'impossibilità per i comitati esecutivi del 13 e del 27 aprile 1987 di prendere validamente conoscenza della lettera in questione data la mancanza del quorum. All'udienza non è nemmeno stato sostenuto che la lettera sia stata ricevuta con un ritardo eccezionale.

69. D'altro canto, asserendo che il comitato esecutivo non poteva validamente prendere conoscenza della lettera del 31 marzo nel corso della riunione del 13 aprile, l'Union syndicale pare implicitamente ammettere che la lettera in questione le era già pervenuta a quella data. Se così non fosse, per quali motivi infatti il sindacato farebbe appello alle sue norme interne di funzionamento, mentre gli basterebbe precisare che la lettera non gli era ancora giunta?

29 — Causa 108/79, sentenza 5 giugno 1980, Racc. pag. 1769, punto 7 della motivazione, i corsivi sono miei.

30 — Causa 195/80, sentenza 26 novembre 1981, Racc. pag. 2861, punto 11 della motivazione.

70. Tuttavia, l'Union syndicale osserva altresì che i processi verbali dei comitati esecutivi riunitisi il 13 e il 27 aprile 1987 dimostrano che i suoi membri non hanno avuto conoscenza della lettera del 31 marzo 1987. Bisogna constatare che non è chiaro se venga in tal modo contestata la ricezione stessa della lettera alle suddette date.

71. La prova di una data certa a questo proposito non è quindi fornita; rimane perlomeno un « lieve dubbio ». Per quanto il dubbio sia lieve, se ribadirete il principio secondo cui incombe al mittente fornire la prova della ricezione e della data, soluzione che congiunge i vantaggi della semplicità e della certezza giuridica, dovrete disattendere il mezzo tratto dalla tardività del ricorso. Questo è quanto suggerisco.

72. In secondo luogo, il provvedimento impugnato conferma la decisione negativa trasmessa il 25 marzo precedente al sig. Maurissen, come ha sostenuto in udienza la convenuta?

73. Questa tesi non mi sembra pertinente. La lettera del 25 marzo rappresenta una risposta individuale ad una richiesta avanzata dal sig. Maurissen il 23 marzo. È al massimo nei confronti di quest'ultimo, *ma solo nei confronti di quest'ultimo,* che l'atto impugnato potrebbe venir considerato una conferma del precedente rifiuto [31]. La lettera del 31 marzo 1987, invece, che è indirizzata all'Union syndicale in risposta ad una richiesta di quest'ultima, datata 11 marzo, riguarda la concessione di dispense dal servizio a tutti i membri della delegazione sindacale presso la Corte dei conti. Quantomeno il suo oggetto è molto più ampio di quello del rifiuto opposto al sig. Maurissen. In altri termini, la lettera del 31 marzo, che era indirizzata all'Union syndicale in *risposta ad una sua richiesta* e che comunicava il rifiuto globale di dispensare dal servizio *i dipendenti designati dal sindacato,* non può ritenersi una conferma *nei confronti del sindacato* di un rifiuto in precedenza opposto *alla richiesta individuale e distinta* di uno degli interessati.

74. Mi limiterò, per il resto, a brevi osservazioni quanto al mezzo secondo il quale la lettera del 31 marzo 1987 non lede l'Union syndicale, poiché con essa si conferma la posizione dell'APN, che non ha mai concesso senza fondamento giuridico permessi speciali per assistere a riunioni sindacali. Infatti ho già esaminato questo mezzo, opposto al ricorso del sig. Maurissen, prima di concludere che era privo di pertinenza, in quanto non vi era alcun « atto confermato ».

75. Osserverò poi che l'interesse ad agire dell'Union syndicale non si confonde con quello del sig. Maurissen. Quest'ultimo, come abbiamo visto, chiede l'annullamento di un atto idoneo a pregiudicare il suo diritto soggettivo ad esercitare un'attività sindacale. Al contrario, contestando il rifiuto del principio della dispensa dal servizio, l'Union syndicale persegue la tutela del proprio interesse. Infatti, l'annullamento della decisione adottata implicherebbe il riconoscimento del suo *diritto* ad essere rappresentata nel corso delle riunioni di concertazione, che la posizione adottata dalla Corte dei conti le nega. Essa intende quindi in tal modo « tutelare (...) una sua propria situazione giuridica, esistente autonomamente dai diritti e interessi giuridicamente protetti dei singoli soggetti del rapporto di impiego » [32].

31 — Vedere supra paragrafo 28 e seguenti.

32 — Conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nella già citata causa 18/74, già ricordate, in particolare pag. 948.

76. Non esito poi a respingere il mezzo tratto dal fatto che il provvedimento impugnato non tocca direttamente e individualmente la ricorrente. Questa è la *destinataria* dell'atto. Essa si trova quindi nella situazione contemplata dalla prima parte dell'alternativa di cui all'art. 173, 2° comma. Di conseguenza è del tutto errato invocare ora il presupposto indicato da questa norma allorché l'atto è indirizzato ad un terzo.

77. Propongo quindi:

— di dichiarare ricevibile il ricorso del sig. Maurissen e quello dell'Union syndicale in quanto proposto contro la lettera della Corte dei conti del 31 marzo 1987;

— di dichiarare, per il resto, irricevibile il ricorso dell'Union syndicale;

— di riservare le spese per liquidarle assieme a quelle su cui vi pronuncerete nella decisione sul merito.