CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 28 MAGGIO 1970 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

La causa di cui ci occupiamo oggi riguarda i presupposti necessari perché un dipendente che abbia lasciato il servizio presso le Comunità possa pretendere un indennizzo per le ferie non godute.

Sui fatti che hanno dato origine alla controversia devo osservare brevemente quanto segue.

Il ricorrente veniva assunto nell'aprile 1958 dalle Comunità europee, in un primo momento alle dipendenze della Commissione dell'Euratom, con inquadramento al grado A 5. Dal 10 ottobre 1963, egli veniva assunto come temporaneo (a norma del Titolo II del regime da applicarsi agli altri dipendenti delle Comunità), al posto di vicecapo gabinetto del presidente dell'Alta Autorità della CECA. La decisione 15 aprile 1964 lo nominava in ruolo presso l'Alta Autorità, con effetto dal giorno successivo. Inoltre, pur continuando ad occupare il posto di vicecapo gabinetto del presidente dell'Alta Autorità e percependo la relativa retribuzione (grado A 3), egli veniva assegnato al posto di amministratore principale presso la direzione dell'ispezione, corrispondente al grado A 5. A questo titolo, il ricorrente veniva in seguito promosso, con effetto retroattivo al 16 aprile 1964, al grado A 4. Con decisione 14 gennaio 1966, avente effetto dal 16 novembre 1965, egli era promosso capo gabinetto del presidente dell'Alta Autorità. I suoi emolumenti furono da allora in poi quelli del grado A 2, pur rimanendo invariato il suo inquadramento presso la direzione dell'ispezione.

Dato che il 5 marzo 1967 il presidente dell'Alta Autorità aveva rassegnato le dimissioni, le sue funzioni erano state assunte dal vicepresidente. Ciò nonostante, in un primo momento il gabinetto del presidente, di cui era a capo il ricorrente, continuava a funzionare e non veniva soppresso, con altri gabinetti dell'Alta Autorità, che a seguito della fusione degli esecutivi, cioè il 5 luglio 1967, alla fine del mandato dei membri dell'Alta Autorità. Tuttavia, per rendere possibile la liquidazione dei vari gabinetti, l'Alta Autorità aveva deciso, il 14 giugno 1967, di lasciare il personale a disposizione dei propri membri, nel mese di luglio 1967, con la stessa retribuzione. Ciò valeva anche per il ricorrente. Di conseguenza, nelle riunioni del 21 e 22 giugno 1967, l'Alta Autorità decideva di esonerare il ricorrente dalle sue funzioni di capo gabinetto con effetto dal 1° agosto 1967, e di reintegrarlo, col grado A 4, nel posto di amministratore principale riservatogli presso la direzione dell'ispezione.

Quale sia stata da allora l'attività svolta dal ricorrente è controverso fra le parti. Egli sostiene, in ogni caso, di aver continuato ad occuparsi della liquidazione del gabinetto dell'ex presidente dell'Alta Autorità.

Dopo la pubblicazione del noto regolamento del Consiglio n. 259/68, il ricorrente decideva di avvalersi della possibilità prevista dall'articolo 4 (cap. II) e presentava una domanda diretta ad ottenere la cessazione definitiva dal servizio, domanda accettata dalla Commissione con decisione 20 giugno 1968. Il provvedimento, che doveva aver effetto dal 1° ottobre 1968, veniva comunicato al ricorrente con lettera della direzione generale personale e

1 — Traduzione dal tedesco.

amministrazione in data 21 giugno 1968. Ai fini del presente procedimento interessa la circostanza che, in questa lettera, il ricorrente era inoltre invitato a prendere le ferie di sua spettanza entro la data di entrata in vigore della dispensa, a meno che non ne fosse impedito da imprescindibili ragioni di servizio. Il ricorrente non aderiva all'invito; invece, dopo aver lasciato il servizio, si rivolgeva all'amministrazione del personale della Commissione, il 27 novembre 1968 e ancora una volta l'8 aprile 1969, per chiedere, ai sensi dell'articolo 4 dell'allegato V dello statuto, che gli venissero pagati complessivamente 67 giorni di ferie non godute, del 1968 e degli anni precedenti. La sua richiesta non aveva esito favorevole. Facendo riferimento all'invito rivoltogli il 21 giugno 1968 e ad una dichiarazione del superiore gerarchico in data 19 febbraio 1969, secondo la quale nessuna imprescindibile ragione di servizio aveva impedito al ricorrente di prendere le ferie, la direzione generale personale e amministrazione respingeva espressamente la domanda, con lettera del 30 aprile 1969.

Contro tale atto, il ricorrente ha adito la Corte il 22 luglio 1969. Seguendo le sue conclusioni, dovrò occuparmi innanzitutto del se esista effettivamente un diritto all'indennizzo per le ferie non godute. In caso affermativo, si dovrà poi accertare per quanti giorni di ferie debba essere effettuato il pagamento ed in base a quale stipendio esso debba essere calcolato. Infine, va discussa l'ulteriore conclusione del ricorrente, di voler disporre la cancellazione di un passo del controricorso, ch'egli ritiene lesivo del suo onore.

Il mio parere sulla questione litigiosa è il seguente :

1. Per quanto riguarda, in primo luogo, il diritto all'indennizzo, bisogna chiedersi in sostanza se questo diritto, a norma dell'articolo 4, 2° comma, dell'allegato V dello statuto, dipenda solo — come assume il ricorrente — *dal fatto* che il dipendente non abbia goduto le ferie di sua spettanza (comprese quelle riportate dagli anni precedenti) o se invece — come sostiene la Commissione — debbano verificarsi ulteriori condizioni.

Per il momento, tuttavia, non è indispensabile un ampio e approfondito esame di questo problema. In particolare, può restare aperta, a mio avviso, la questione del se il richiamo all'articolo 4, 2° comma, dell'allegato V esiga in linea di massima la prova del fatto che per imprescindibili ragioni di servizio il ricorrente non aveva potuto, prima della dispensa, prendere le ferie non ancora godute. In proposito mi limiterò per il momento ad osservare che qualche dubbio non mi sembra del tutto fuori luogo, se si considera la lettera della disposizione di cui sopra, e soprattutto se la si raffronta col 1° comma dell'articolo 4, che fa espressa menzione di « ragioni... imputabili ad esigenze di servizio » (pur rendendomi conto che bisogna essere cauti nel ricavare da ciò un argomento « a contrario »).

In realtà, date le circostanze particolari del caso in esame, e precisamente in considerazione della posizione amministrativa del ricorrente prima della dispensa dal servizio, nonché dell'invito rivoltogli dall'amministrazione, di prendere tempestivamente le ferie cui aveva ancora diritto, la soluzione della controversia dovrebbe essere possibile senza che sia necessario approfondire il problema sopra accennato. L'invito di cui trattasi, equivalente ad una costituzione in mora, non può, a mio avviso, suscitare obiezioni, in quanto non implica alcuna lesione del diritto alle ferie. A ben vedere, infatti, questo diritto non può essere inteso nel senso che il suo titolare abbia una completa libertà di disposizione; esso può invece essere esercitato soltanto tenendo conto delle esigenze di servizio. È questo un concetto fondamentale, che domina il rapporto tra un pubblico dipendente e l'amministrazione, e la tutela dei diritti inerenti al pubblico impiego. Per quanto riguarda la disciplina delle ferie, questo principio si può dedurre fra l'altro

dall'articolo 55 dello statuto del personale, a norma del quale i funzionari in attività di servizio sono tenuti in *qualsiasi momento* ad essere a disposizione della loro istituzione. Se in proposito si debba parlare d'interessi subordinati oppure soltanto della necessità di conciliare interessi divergenti, è in definitiva una questione senza importanza. In base alle considerazioni svolte si può comunque ritenere che in materia di ferie l'amministrazione disponga di una facoltà d'intervento, di un potere di organizzazione, in particolare per quanto riguarda il periodo e la durata, in funzione delle esigenze di servizio. Se questa tesi è valida in generale, tanto meno la sua esattezza può esser messa in dubbio per la situazione in cui si trovava la Commissione nel 1968, data la necessità di razionalizzare i servizi e di ridurre l'organico. Ai dipendenti che a quell'epoca dovevano essere dispensati dal servizio furono impartiti — come abbiamo visto — termini molto ampi (il che dava luogo addirittura a critiche da parte della Commissione di controllo). Inoltre, nell'ambito della riorganizzazione dei servizi, questi dipendenti non erano stati assegnati a nuovi posti e si trovavano così in una posizione molto simile ad un congedo, nella quale al massimo dovevano provvedere alla liquidazione delle loro precedenti attività. In una situazione del genere, il fatto che l'amministrazione si preoccupi affinché i dipendenti prendano in tempo utile le ferie cui hanno ancora diritto, per evitare ulteriori pretese d'indennizzo ai sensi dell'articolo 4 dell'allegato V dello statuto del personale, non solo sembra legittimo, ma può anzi esser considerato obbligatorio, dato lo spirito delle norme speciali da applicare. Qualora si consideri sotto questo aspetto l'invito, rivolto al ricorrente e agli altri dipendenti che desideravano lasciare il servizio, di prendere tutte le ferie non godute, appare chiaramente che, anche in mancanza di precise disposizioni temporali, non poteva trattarsi soltanto di raccomandazioni prive di carattere obbligatorio, e che abbiamo invece a che fare con una vera e propria messa in mora.

Ciò premesso, nel caso del ricorrente, possono sorgere soltanto due questioni : innanzitutto si deve esaminare se, per imprescindibili ragioni di *servizio*, egli non abbia potuto ottemperare all'invito (al massimo, si potrà inoltre accertare se, per qualsiasi altro motivo, *non si potesse esigere* da lui un comportamento conforme all'invito stesso). Soltanto qualora da tale esame risulti che il comportamento del ricorrente era giustificato, si potrà considerare non scaduto il suo diritto alle ferie, che sarebbe trasformato in un diritto all'indennizzo.

Sulla prima delle questioni sollevate, il ricorrente assume — come sapete — ch'egli era incaricato della liquidazione del gabinetto del presidente dimissionario, e in particolare del riordino degli archivi, e che per questo motivo non aveva potuto disporre liberamente del suo tempo. Tuttavia, ad un più attento esame, appare subito chiaro ch'egli non riesce, in tal modo, a giustificarsi. In proposito, assume innanzitutto rilievo la circostanza che il relativo ordine di servizio, in conformità della decisione dell'Alta Autorità, era limitato nel tempo, e riguardava infatti il solo mese di luglio 1967. Dopo questa data, il ricorrente non era in alcun modo legittimato ad occuparsi ulteriormente della liquidazione del gabinetto dell'ex presidente dell'Alta Autorità. Tuttavia, anche ammettendo la possibilità di una tacita proroga dell'incarico (che sarebbe, in realtà, in contrasto con l'energica affermazione della Commissione, secondo cui la direzione dell'ispezione, nella quale il ricorrente era stato reintegrato, non lo aveva affatto autorizzato a continuare le suddette operazioni di liquidazione), si deve dire che sembra assolutamente inverosimile ch'egli si sia dedicato ininterrottamente a questo compito fino al settembre 1968, e ciò anche qualora si consideri che la liquidazione del gabinetto del presidente abbia potuto richiedere un periodo di tempo più lungo che non quella di altri

gabinetti, e che le dimissioni del presidente (assente dal 5 marzo 1967) abbiano reso più difficile tale liquidazione. Il ricorrente, comunque, poteva intraprendere il lavoro relativo alla liquidazione già quattro mesi prima della fusione degli esecutivi, e precisamente nel marzo 1967. Inoltre si deve pensare ch'egli aveva la possibilità di prendere un congedo ordinario piuttosto lungo (43 giorni) già nel 1967. In considerazione di tale situazione, e del fatto che i compiti inerenti alla liquidazione avevano certamente un andamento degressivo, dal ricorrente ci si sarebbe aspettato almeno ch'egli difendesse la sua tesi più validamente di quanto non abbia cercato di fare, con alcuni brevi accenni e con generiche offerte di prova.

Per quanto riguarda, poi, la sua attività nell'unità amministrativa in cui era stato reintegrato in forza della decisione dell'Alta Autorità avente effetto dal 1° agosto 1967, è chiaro che neppur essa può fornire alcuna giustificazione del fatto ch'egli non abbia preso le ferie. In proposito la Commissione ci ha dichiarato — senza essere contraddetta — che al ricorrente erano stati affidati soltanto alcuni studi, e si deve inoltre osservare che, in occasione della riorganizzazione amministrativa della Commissione, non gli era stato assegnato alcun compito specifico, cosicché egli rimase a Lussemburgo, mentre la direzione dell'ispezione, il 1° luglio 1968, era stata trasferita a Bruxelles. Non fa perciò alcuna meraviglia che il suo superiore gerarchico nella direzione dell'ispezione potesse dichiarare espressamente, nel febbraio 1969, che nessuna ragione di servizio aveva impedito al ricorrente nel 1968 di prendere le ferie.

Essendo così dimostrato che motivi *di servizio* non hanno impedito al ricorrente di aderire all'invito rivoltogli nel giugno 1968, resta solo da esaminare la questione del se, per altri motivi, non si potesse pretendere dal ricorrente ch'egli prendesse le ferie cui aveva diritto, prima della sua cessazione definitiva dal servizio. In proposito — come vi è noto — egli ha addotto in sostanza solo il fatto che non era possibile organizzare in breve tempo una villeggiatura. Neppure su questo punto possiamo, tuttavia, accettare la sua tesi. Si deve certamente riconoscere che, di per sé, il fatto che l'amministrazione impartisca ordini a breve termine in materia di ferie va giudicato severamente, in quanto la sfera della libertà privata potrebbe venire così ingiustamente ristretta. Ritengo, tuttavia, che la situazione particolare in cui si trovava la Commissione nell'estate 1968 giustifichi senz'altro l'applicazione di un diverso parametro. Poiché, inoltre, il ricorrente avrebbe potuto prendere le ferie spettantigli in periodo estivo, la sua obiezione, secondo cui gli sarebbe stato impossibile organizzare la villeggiatura, appare in complesso poco attendibile. Ai fini della soluzione del suo caso, la possiamo, a mio avviso, lasciare senz'altro da parte.

Per concludere, debbo constatare che giustamente il ricorrente è stato invitato, nel giugno 1968, a prendere, prima di lasciare definitivamente il servizio, i giorni di ferie cui aveva diritto, e che, non avendo aderito all'invito senza giustificato motivo, egli ha perduto tale diritto. È chiaro, al tempo stesso, che non può esser preso in considerazione il diritto a un indennizzo. Dato questo risultato, possiamo fare a meno di esaminare la questione (anch'essa controversa, come sapete) del numero dei giorni di ferie per i quali sarebbe dovuto l'indennizzo e della relativa base di calcolo (stipendio base del 1967 o del 1968).

2. Invece, devo ancora dire qualcosa circa la domanda incidentale formulata dal ricorrente nella replica, e diretta ad ottenere la cancellazione di un passo del controricorso ch'egli ritiene lesivo del suo onore. In proposito non avrò bisogno di dilungarmi. Se esaminiamo infatti attentamente quanto la Commissione ha espresso nella fase criticata, non ci resta che concludere, ch'essa si è servita di locuzioni molto caute. Nel controricorso leggiamo infatti soltanto :

« On voit alors très mal comment le requérant... peut valablement soutenir aujourd'hui que les tâches relevant de la liquidation du cabinet du président de la Haute Autorité l'auraient retenu jusqu'au 30 septembre 1968, c.à.d. pendant une période de quinze mois ». Di fronte a questa formula che esprime con riserva una probabilità, non mi sembra si possa parlare di lesione dell'onore e comunque si deve riconoscere ch'essa è stata usata per tutelare un legittimo interesse alla difesa. Manca perciò un motivo ragionevole per ordinare la cancellazione richiesta dal ricorrente.

3. Senza ritenere necessaria l'assunzione delle prove, concludo perciò che le domande del ricorrente, dirette ad ottenere l'annullamento della decisione 30 aprile 1969 della direzione generale personale e amministrazione, la declaratoria che il ricorrente ha diritto a un indennizzo per le ferie non godute, e la condanna della Commissione al pagamento di un compenso per 67 giorni di ferie non godute, sono infondate, come pure la domanda incidentale intesa ad ottenere la cancellazione di un passo del controricorso della Commissione. Il ricorso va quindi respinto in ogni sua parte, con la conseguenza che il ricorrente dovrà sopportare le spese di causa da lui incontrate.