# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 10 ottobre 1989 *

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

1. La presente controversia trae origine da un alterco verificatosi, durante il servizio, fra il sig. Katsoufros, funzionario giurista-linguista alla direzione della traduzione della Corte di giustizia, ed il sig. Constantinou, ex funzionario della Corte, all'epoca dei fatti collaboratore « freelance » — in qualità di revisore — presso la medesima direzione. In relazione a tale episodio, il ricorrente, con domanda introdotta ai sensi dell'art. 90 dello statuto, comunicava all'amministrazione di aver subito un'aggressione fisica chiedendo pertanto, nel quadro del dovere di assistenza di cui all'art. 24 dello statuto, l'adozione di misure appropriate, all'occorrenza di natura disciplinare, nei confronti dell'offensore.

L'amministrazione, ritenendo che gli elementi raccolti non confermassero la versione dei fatti fornita dal ricorrente, rifiutava l'adozione delle misure richieste, limitandosi a disporre che, per l'avvenire, le traduzioni svolte dal sig. Katsoufros non fossero più soggette a revisione da parte del sig. Constantinou.

Insoddisfatto da tale risultato, il sig. Katsoufros introduceva un reclamo che veniva respinto dalla commissione amministrativa della Corte di giustizia. È tale decisione di rigetto che forma oggetto del presente ricorso.

**Sulla ricevibilità**

2. A titolo preliminare la Corte di giustizia eccepisce l'irricevibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire del ricorrente. Da un lato, la mancata adozione di misure disciplinari non lederebbe alcuna situazione giuridicamente tutelata di cui questi sia titolare; dall'altro, egli avrebbe già conseguito un'adeguata soddisfazione in sede amministrativa ottenendo, a seguito dell'episodio denunciato, che i suoi lavori di traduzione non fossero più rivisti, per il futuro, dal sig. Constantinou.

Può suscitare qualche perplessità che per un verso si neghi che il ricorrente abbia dedotto in giudizio un interesse meritevole di tutela e dall'altro poi gli si neghi l'interesse all'azione osservando che la situazione giuridica sostanziale, che egli afferma lesa, ha comunque già ricevuto pieno riconoscimento e tutela da parte dell'amministrazione.

Vero è che l'evidenziata contraddizione nell'argomento della convenuta è il risultato della frequente confusione, spesso voluta per rafforzare le tesi difensive, tra carenza d'interesse ad agire e infondatezza della domanda, cioè tra il profilo strettamente processuale ed il merito. Tale confusione di solito attiene all'interesse ad agire in senso stretto, cioè l'interesse a introdurre un giudizio; meno frequente, perché di più facile

* Lingua originale: l'italiano.

verifica, è che attenga all'interesse all'impugnazione, sia di un atto amministrativo sia di una sentenza, per il semplice motivo che l'interesse a ricorrere nasce in tal caso o dal contenuto negativo dell'atto impugnato rispetto alla domanda originaria ovvero, nel caso di pronuncia giurisdizionale, dalla soccombenza, totale o parziale: elementi di immediata e facile rilevazione.

Ora, è ben evidente che nel caso di specie si verte in tema di interesse all'impugnazione, in particolare ad impugnare l'atto con il quale l'AIPN ha respinto la domanda del sig. Katsoufros. Proprio perché negativo, per giunta nel merito e niente affatto sul punto dell'interesse (originario) ad agire, non c'è dubbio ragionevole che sussiste l'interesse ad impugnare tale atto dinanzi alla Corte. Si tratta addirittura del caso tipico dei manuali di diritto processuale.

Peraltro, ci sia consentita qualche ulteriore osservazione. È noto, anzitutto, che legittimato all'impugnativa di un atto è chi abbia un interesse cosiddetto « personale » all'accoglimento della domanda, dunque chi tende a conseguire un'« utilità » dall'esito richiesto del procedimento. Per interesse « personale », tuttavia, non può essere inteso solo l'interesse a veder modificata la sfera soggettiva materiale o economica del ricorrente, bensì anche l'interesse ad un risultato che possa soddisfare la sua sfera, diciamo pure, morale. Pensare altrimenti, come nella specie deduce l'amministrazione convenuta, equivarrebbe a negare ingresso a tutte quelle azioni che, ad esempio, mirassero all'accertamento di un reato di ingiuria e ad una condanna al risarcimento dei danni a favore non del ricorrente ma di un'istituzione benefica.

A ciò si aggiunga che nell'ipotesi di impugnazione di un atto amministrativo vi è spesso un secondo interesse alla base del ricorso, l'interesse a che l'azione dell'amministrazione sia immune da vizi, anche semplicemente procedurali ed in aggiunta al merito.

Ne consegue che non vi è interesse a ricorrere solo quando l'atto impugnato risulti pienamente conforme a quanto richiesto dall'interessato. In questo caso, infatti, l'impugnazione e l'eventuale annullamento giurisdizionale avrebbero il risultato di costringere l'amministrazione ad emanare un provvedimento di contenuto identico a quello annullato.

Sempre in questa ipotesi, tuttavia, dovrà evincersi con chiarezza dal ricorso che l'atto impugnato non riveste assolutamente carattere lesivo in quanto esattamente corrispondente nel suo contenuto e nei suoi effetti all'oggetto della domanda presentata all'amministrazione. Solo a queste condizioni l'indagine svolta dal giudice potrà considerarsi come attinente alla mera ammissibilità dell'azione e non alla sua fondatezza.

Per converso, qualora il ricorrente faccia valere in sede giurisdizionale che l'atto impugnato, ancorché parzialmente favorevole, non tuteli tuttavia adeguatamente la propria situazione giuridica (è l'ipotesi di soccombenza parziale, insomma), non può disconoscersi l'interesse all'azione. In caso di accoglimento della domanda non è escluso, in effetti, che l'amministrazione statuisca in senso ancora più conforme alle attese dell'interessato, così come rappresentate nella domanda originaria. Del resto, l'utilità che

deve ricollegarsi alla pronuncia giurisdizionale può anche consistere — come comunemente sottolineato dalla giurisprudenza interna [1] — in un'utilità di carattere strumentale, rappresentata dalla mera rimessa in discussione, per effetto dell'annullamento, del rapporto controverso (ciò che si verifica normalmente, del resto, qualora l'atto venga annullato « salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa »).

Va rilevato poi che, anche in quest'ipotesi, il giudice comunque verificherà il contenuto dell'atto amministrativo in relazione alla richiesta formulata dall'interessato all'amministrazione (per valutare, ad esempio, se non vi sia stato un manifesto disconoscimento o travisamento dei fatti che implichi l'inadeguatezza dell'atto rispetto allo scopo); ma si tratterà evidentemente di un'indagine di merito e non di ricevibilità, dovendosi in realtà controllare se l'azione amministrativa si sia svolta nei limiti delle norme che la regolano e senza incorrere in manifesti errori di apprezzamento.

3. Ciò premesso, e venendo all'esame del caso di specie, rilevo quanto segue.

Anzitutto, è indubbio che il ricorrente abbia fatto valere un interesse legittimo in quanto tutelato in virtù delle regole statutarie e, più in generale, di taluni principi (dovere di sollecitudine e di buona amministrazione) cui s'ispira anche l'ordinamento della funzione pubblica europea. È da tempo acquisito infatti che le istituzioni sono tenute ad intervenire, in particolare sulla base del dovere di assistenza di cui all'art. 24, nell'ipotesi di offesa recata ad un funzionario da parte di un collega.

Naturalmente, esse dispongono di ampia discrezionalità nella valutazione delle esigenze da garantire e nella scelta delle misure concrete da adottare. Ciò non vuol dire, tuttavia, che il funzionario che ritenga di essere stato insufficientemente tutelato dall'amministrazione non possa chiedere alla Corte di controllarne l'operato, beninteso nei limiti propri di un sindacato di legittimità. Pur non vantando un diritto ad un provvedimento determinato (ad esempio l'emanazione di un provvedimento disciplinare), egli è nondimeno legittimato a far verificare dal giudice se l'atto o l'omissione dell'amministrazione non siano viziati da eccesso di potere o da un manifesto errore di apprezzamento dei fatti, tradottisi in un disconoscimento del dovere di assistenza nei suoi confronti. L'esame giurisdizionale, in questi casi, verterà essenzialmente sul confronto fra la gravità effettiva dell'offesa e la misura in conseguenza adottata, fermo restando che un'assoluta carenza dell'amministrazione o una evidente sproporzione fra questi due aspetti motiverà un accoglimento del ricorso.

Ora, benché un'eventuale pronuncia di annullamento non preluda necessariamente all'emanazione da parte dell'amministrazione di un provvedimento esattamente conforme ai desiderata del ricorrente, nondimeno questi avrà interesse a che la sua situazione giuridica venga riesaminata alla luce del contenuto della sentenza della Corte, potendone comunque risultare una protezione maggiore di quella in precedenza accordata.

1 — Vedasi, ad esempio, Consiglio di Stato italiano, sez. IV, 7 dicembre 1976, n. 1221, in: *Consiglio di Stato* 1976, I, n. 1343.

Questo è appunto il sindacato che il ricorrente chiede alla Corte di svolgere nel caso di specie. Egli assume di essere stato pregiudicato dall'atto impugnato in relazione all'interesse legittimo ad ottenere adeguata assistenza dall'amministrazione. Ritengo pertanto che non possa esservi dubbio sul suo interesse a promuovere l'azione, nella misura in cui questa, qualora le censure mosse risultino fondate, possa portare ad una rimozione della decisione litigiosa, fatti salvi, ovviamente, gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

**Sul merito**

4. A sostegno della sua domanda di annullamento il ricorrente invoca tre motivi.

A) In primo luogo egli ritiene che l'amministrazione abbia violato l'art. 24 dello statuto non adottando misure idonee per riparare l'offesa subita. In particolare, egli fa presente che un provvedimento disciplinare sarebbe risultato proporzionato alla gravità dell'episodio, pur riconoscendo che, nella fase precontenziosa, sarebbe stato sufficiente anche un semplice invito alla presentazione di scuse.

Come si è avuto modo di osservare, è da tempo acquisito che l'art. 24 si applica anche alle ipotesi di offese subite da un funzionario da parte di colleghi [2]. La Corte ha anche avuto modo di precisare che in caso di incidenti i quali turbino la regolarità, la serenità ed efficienza del servizio l'amministrazione è tenuta, alla stregua di detta norma (ma anche, è da ritenere, in virtù del più generale principio di buona amministrazione), ad intervenire, accertando i fatti ed adottando le misure appropriate [3]. Tenuto conto dell'importanza degli interessi sia personali sia generali coinvolti, detto accertamento dev'essere approfondito, tempestivo ed imparziale. Inoltre le decisioni di conseguenza assunte devono risultare idonee a reintegrare l'eventuale offesa alla dignità e reputazione del funzionario ed a garantire il buon nome ed il buon andamento del servizio, ciò che implica, evidentemente, l'osservanza di un criterio di proporzionalità.

5. Nel caso di specie, a differenza di quanto riconosciuto in altri procedimenti [4], l'amministrazione ha svolto una pronta indagine in merito all'episodio litigioso, raccogliendo la versione delle parti e le dichiarazioni di due testimoni oculari. Non risulta che si sia tralasciato di prendere in considerazione eventuali altri elementi utili per l'accertamento dei fatti, per cui mi sembra che non emergano, in definitiva, carenze nella fase istruttoria.

Quanto alla valutazione degli elementi raccolti, questi, se sono tali da dimostrare che un alterco fra i due funzionari si è effettivamente verificato, non consentono tuttavia, per la discordanza delle testimonianze, di ritenere provata l'aggressione fisica denunciata dal ricorrente.

Inoltre il sig. Constantinou non può neanche ritenersi responsabile di offese pura-

2 — Vedasi, da ultimo, sentenza 26 gennaio 1989, Koutchoumoff, causa 224/87, Racc. 1989, pag. 99, punto 14 della motivazione.

3 — Ibidem punto 15 della motivazione.

4 — Vedasi, in particolare, sentenza 14 giugno 1979, sig.ra V., causa 18/78, Racc. pag. 2099.

mente verbali nei confronti del ricorrente, essendo stato provocato da quest'ultimo. Risulta in effetti che il sig. Katsoufros ha determinato la reazione del sig. Constantinou, con l'affermazione che questi in due occasioni avrebbe manifestato apprezzamenti diversi sulle sue capacità professionali, al solo fine di procurarsi delle simpatie per ottenere un contratto « freelance ».

Sulla base di tali elementi, dunque, non si può dire che l'amministrazione fosse senz'altro tenuta ad intervenire, nel quadro del dovere di assistenza, adottando iniziative o misure, di qualsiasi tipo o natura, a carico del sig. Constantinou ed in difesa del ricorrente.

Inutile di conseguenza interrogarsi sulla congruità della decisione di non far più rivedere al sig. Constantinou le traduzioni effettuate dal sig. Katsoufros.

Il motivo relativo alla violazione dell'art. 24 dello statuto va dunque respinto.

6. B) Il ricorrente sostiene inoltre che la decisione impugnata sia insufficientemente motivata.

Basti osservare al riguardo che in tale decisione l'AIPN ha chiaramente enunciato le ragioni per cui nella specie era da ritenere che non vi fosse violazione del dovere di assistenza. In particolare, nell'atto si fa riferimento all'istruttoria svolta dall'amministrazione ed all'oggettiva impossibilità di determinare precise responsabilità in ragione della discordanza delle testimonianze. E si aggiunge altresì che in ogni caso le misure disciplinari statutarie sono inapplicabili a soggetti che hanno lo status di contrattisti « freelance ».

Il ricorrente era dunque in grado di conoscere i motivi su cui il provvedimento è fondato e di chiederne, all'occorrenza, il controllo giurisdizionale; tanto è vero che proprio in relazione a questi aspetti si è articolato poi il dibattito dinanzi alla Corte.

Anche la censura relativa al difetto di motivazione va, di conseguenza, respinta.

7. C) Il ricorrente contesta infine che un ex funzionario, sia pure « freelance », non possa essere soggetto a misure disciplinari.

L'osservazione potrebbe in linea teorica essere esatta, nel senso che ai termini dell'art. 86 dello statuto, il regime disciplinare si applica anche agli ex funzionari. Resterebbe però da stabilire se in questa ipotesi sanzioni possano essere irrogate per *qualsiasi* violazione degli obblighi statutari o solo per violazione dei doveri di delicatezza e discrezione (artt. 16 e 17), che sono gli unici espressamente previsti come vincolanti anche per coloro che hanno cessato dal servizio.

La questione appare tuttavia puramente teorica, dal momento che, nella specie, come si è detto, *nessuna* violazione di obblighi statutari risultava dimostrata e che, pertanto, l'amministrazione non era tenuta ad adottare *alcuna* misura nei confronti del sig. Constantinou.

Anche supponendo che sia inesatta l'affermazione, contenuta nella decisione impugnata, circa la non irrogabilità di sanzioni disciplinari agli ex funzionari, si tratterebbe comunque di un'inesattezza non suscettibile di inficiare la validità dell'atto in quanto non inerente ai motivi essenziali su cui l'atto stesso si fonda.

In altre parole questi riferimenti si giustificano in quanto tendevano a dimostrare che la risposta dell'amministrazione all'istanza del ricorrente non è stata proporzionata. Essi pertanto sono logicamente pertinenti rispetto all'argomentazione sviluppata dal ricorrente a sostegno della censura di violazione dell'art. 24 dello statuto.

Il terzo motivo va quindi egualmente disatteso.

Mi sembra altresì importante rilevare che nella specie, se è vero che non è stato possibile dimostrare la veridicità dell'aggressione assertivamente subita dal sig. Katsoufros da parte del sig. Constantinou, *è anche vero che non risulta assolutamente dimostrato che il ricorrente abbia mentito nel fornire la sua versione dell'episodio.* In tali circostanze, non credo che l'azione del ricorrente possa assolutamente ritenersi come avente carattere temerario. Al contrario, mi sembra vada riconosciuto che sussisteva un oggettivo interesse a che si esaminasse se, nello svolgere l'indagine e nell'adottare le relative decisioni, l'amministrazione si fosse o meno mantenuta nei limiti entro cui è tenuta ad esercitare i suoi poteri discrezionali.

**Sulle spese**

8. La Corte di giustizia, sostenendo il carattere vessatorio del ricorso, chiede che la totalità delle spese sia messa a carico del ricorrente.

È vero — come rilevato dalla Corte di giustizia — che questi ha contestato la regolarità della prassi dell'amministrazione di ricorrere a collaboratori « freelance » per rispondere alle esigenze del servizio di traduzione. Nondimeno, anche questi riferimenti si giustificano in quanto sono diretti a dimostrare che l'amministrazione, decidendo di non far più svolgere ad un « freelance » funzioni di revisore, ha agito esclusivamente nell'intento di porre rimedio ad una situazione non del tutto regolare, o almeno inopportuna, e che, di conseguenza, si tratterebbe di una semplice misura di organizzazione interna e non di una esplicazione adeguata del dovere di assistenza nei confronti del funzionario.

In definitiva, attesa la particolarità del caso e la permanenza di dubbi quanto all'effettivo svolgimento dei fatti, credo che non vi sia ragione di ritenere che il presente ricorso miri al conseguimento di finalità estranee a quelle tipiche di ogni controllo di legalità sull'operato di un'amministrazione e che, pertanto, sia da applicare la regola generale sulla ripartizione delle spese.

9. Concludo quindi proponendo alla Corte:

— di dichiarare ricevibile il ricorso;

— di respingerlo nel merito;

— di dichiarare che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese.