# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DELL'8 MAGGIO 1974[1]

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

Il presente ricorso tende all'annullamento delle decisioni con le quali il Consiglio ha proceduto alla nomina di due amministratori. Le ricorrenti sono tre: per quanto riguarda la seconda e la terza, la ricevibilità del ricorso è indiscutibile, in quanto si tratta di dipendenti del Consiglio che hanno un interesse immediato all'annullamento delle decisioni pregiudizievoli del loro stato giuridico. La ricorrente n. 1, invece, è l'Unione sindacale dei pubblici impiegati europei *(Union syndicale),* alla quale sono affiliati impiegati ed altri dipendenti degli organismi e delle istituzioni europee che hanno la propria sede a Bruxelles.

Contro il ricorso esperito dal sindacato, il Consiglio, con memoria del 27 ottobre 1973, ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità, ed ha chiesto alla Corte di statuire in merito in via preliminare, a norma dell'art. 91, § 4, del regolamento di procedura.

Con ordinanza 13 febbraio 1974, la Prima Sezione della Corte ha stabilito, in conformità all'art. 95, § 2, del regolamento di procedura, di deferire la questione al collegio. La Corte ha quindi deciso di statuire sull'eccezione senza procedere ad istruttoria.

Le parti hanno presentato le loro difese all'udienza del 21 marzo 1974, e la causa può ora essere discussa in camera di consiglio.

## *I — Sulla portata dell'eccezione*

Esaminiamo in primo luogo la portata dell'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio. In particolare, si chiede non solo che il ricorso venga respinto giacché permangono dubbi sull'interesse ad agire dell'Union syndicale in procedimenti siffatti, ma l'eccezione è estesa anche alle altre due ricorrenti, il cui ricorso è stato esperito a titolo adesivo come rappresentanti o affiliate dell'Union syndicale. Sotto questo aspetto l'eccezione va considerata con cautela. La Massa e la Schots hanno infatti dichiarato esplicitamente di aver proposto il ricorso e di stare in giudizio in nome e per conto proprio, a tutela di un proprio diritto. Il fatto ch'esse siano affiliate o anche rappresentanti dell'Union syndicale o di qualsiasi altro sindacato non ha in questa sede alcuna importanza. Ciò che conta è ch'esse avrebbero avuto pieno diritto di partecipare ad un concorso avente ad oggetto i posti in questione, se tale concorso avesse avuto luogo. Non sussiste alcun dubbio circa l'interesse ad agire della Massa e della Schots e sulla loro facoltà d'impugnazione ai sensi dell'art. 91 dello statuto, poiché esse hanno preliminarmente presentato reclamo a nome dell'art. 90.

## *II — Sul merito dell'eccezione*

1. È opportuno analizzare la natura dell'Union syndicale, sia autonomamente che alla luce dello statuto dei dipendenti delle Comunità europee.

L'Union syndicale è un sindacato d'impiegati ed altri dipendenti degli organismi e delle istituzioni europee che hanno sede a Bruxelles. Il suo statuto, approvato dall'assemblea generale degli iscritti, è entrato in vigore il 25 gennaio 1973. Essa è attualmente diretta e rappresentata da un comitato esecutivo eletto il 29 gennaio 1973. L'Union syndicale ha aderito alla Federazione internazionale dei sindacati dei pubblici impiegati (IÖD), con sede in Londra, nonché all'Associazione europea dei sindacati liberi

1 — Traduzione dal tedesco.

(EBFG) e all'Associazione internazionale dei sindacati liberi (IBFG) con sede a Bruxelles. A norma dello statuto (art. 2, n. 1) gli scopi principali dell'Union sono:

«servire e tutelare gli interessi economici, sociali, professionali e morali dei propri iscritti e di tutto il personale; partecipare agli obiettivi ed ai principi della IÖD, della EBFG e della IBFG, nello spirito di una effettiva solidarietà con il mondo del lavoro nell'ambito europeo e mondiale».

Tali fini essenziali — chiariti più dettagliatamente nell'art. 2, n. 2, dello statuto — sono espressi nella determinazione di garantire l'indipendenza, la stabilità e la qualità del rapporto di lavoro con le istituzioni europee, di collaborare nell'impostazione di tale rapporto e di promuovere l'adeguamento delle strutture e delle condizioni di lavoro alle esigenze di un' amministrazione multinazionale moderna ed umana.

Ciò premesso, si tratta di stabilire quale sia la posizione esatta dei sindacati nel diritto comunitario.

L'art. 24 bis, inserito nello statuto dei dipendenti delle CC.EE. con il regolamento modificativo del Consiglio 30 giugno 1972, n. 1473, recita:

«I funzionari fruiscono del diritto di associazione e in particolare del diritto di associarsi in organizzazioni sindacali e professionali di funzionari europei».

Lo statuto, pertanto, riconosce agli impiegati ed agli altri dipendenti degli organismi comunitari il diritto di aderire a un sindacato, come conseguenza del diritto fondamentale della libertà d'associazione. Con ciò si ammette formalmente l'esistenza dei sindacati e delle associazioni professionali, si conferisce un crisma ufficiale alla loro attività e si riconosce loro il diritto di perseguire il fine sociale. Tale riconoscimento sarebbe privo di significato se si concedesse agli autori dello statuto di negare a questi enti, dopo un simile riconoscimento, la facoltà di tutelare gli interessi dei propri associati. Restano invece da stabilire i limiti dell'esercizio di tali poteri.

Il Consiglio sostiene di aver esso stesso, come autore dello statuto, tracciato tali limiti in questo settore. In effetti, esso ha respinto un emendamento dell'art. 24 bis, sopra ricordato, proposto dal Parlamento europeo, mirante a conferire una facoltà d'intervento («se l'interesse generale del personale giustifica tale intervento») all'associazione di categoria o al sindacato di cui fa parte un dipendente in lite con l'istituzione comunitaria. Secondo il Consiglio, il fatto che l'autore dello statuto abbia esplicitamente respinto una proposta concreta e formale, diretta ad attribuire ai sindacati una più estesa capacità di agire in giudizio, lascia chiaramente intendere che tali enti non sono affatto legittimati ad adire la Corte.

Questa mi sembra una tesi quanto meno azzardata. L'atteggiamento del Consiglio appare piuttosto fondato sulla sua concezione della divisione dei poteri. In altre parole, è al giudice — tutore dell'ordinamento giuridico — che spetta il compito di trarre dal riconoscimento dell'esistenza dei sindacati, le conclusioni che naturalmente scaturiscono dalla logica giuridica. È il magistrato che deve delimitare l'ambito della capacità giuridica nonché valutare i fatti in funzione della loro rilevanza giuridica.

I sindacati sono stati ammessi nella vita giuridica della Comunità: essi, pertanto, sono titolari di diritti e di obblighi in forza delle norme che garantiscono, in diversi campi, il diritto di associazione ed il suo effettivo esercizio. Alla Corte spetta decidere se tali diritti o tali obblighi sussistano nel caso particolare.

2. Nel caso presente si tratta di stabilire se i sindacati siano legittimati ad agire in giudizio. A questo scopo è opportuno distinguere tra diritto d'intervento e diritto di esperire autonomamente l'azione.

Nulla osta, a mio avviso, a che i sindacati possano intervenire in una causa pendente dinanzi alla Corte. Infatti, l'art. 34 dello statuto della Corte di giustizia della CECA stabilisce che tutte «le persone fisiche o giuridiche che abbiano un interesse alla soluzione di una causa pro-

posta alla Corte possono intervenire in questa causa». Dal canto loro, gli artt. 37 dello statuto della Corte di giustizia della CEE e 38 dello statuto della Corte di giustizia della CEEA, dopo un esplicito richiamo al diritto di intervento spettante agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie — che non pare soggetto a limiti — sanciscono che tale diritto spetta ad ogni altra persona *«che dimostri di aver un interesse alla soluzione di una controversia proposta alla Corte,* ad esclusione delle controversie tra Stati membri, fra istituzioni della Comunità, ovvero tra Stati membri da una parte ed istituzioni delle Comunità dall'altra». Tale normativa si applica senza alcun dubbio anche ai ricorsi proposti dai dipendenti delle Comunità, che sono disciplinati negli stessi trattati (art. 179 del trattato CEE, art. 152 del trattato CEEA) e nello statuto del personale che funge da regolamento di esecuzione. Per stabilire se il diritto di intervento disciplinato dalle norme suddette spetti anche ai sindacati, ci si può rifare alla giurisprudenza della Corte. Questa ha anzitutto confermato il diritto di intervento adesivo delle associazioni in quanto l'espressione «ogni altra persona» è stata «formulata nel significato più ampio possibile» (sentenza 24 ottobre 1962, nelle cause riunite 16 e 17-62 — Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e altre, contro Consiglio CEE; Raccolta 1962, pag. 877). Ciò non vuol dire che l'intervento adesivo sia esperibile da qualsiasi soggetto di diritto, è stato anzi giustamente chiarito (ordinanza 14 novembre 1963 nella causa 15-63 — Claude Lassalle contro Parlamento europeo; Raccolta 1964, pag. 97) che «non vi è alcun motivo di ritenere che gli autori dei trattati CEE e CEEA abbiano voluto estendere tale diritto fino a rendere ammissibile l'intervento di entità che non possiedono la personalità giuridica, né gli elementi che ne costituiscono il fondamento». L'ordinanza precisa ancora che «fra questi elementi vanno in ispecie annoverati l'autonomia e la responsabilità, sia pur entro un ambito limitato». L'Union syndicale possiede i requisiti sopra descritti, e pertanto un suo intervento sarebbe stato perfettamente legittimo nel nostro caso. Essa, però, ha preferito comportarsi altrimenti, presentando un ricorso in nome proprio.

Bisogna allora accertare quali siano i presupposti necessari perché un tale ricorso sia ricevibile.

È possibile — grazie al diritto comparato — tracciare un quadro sommario, ma preciso, delle soluzioni date al problema nei diversi Stati membri, nei quali il pubblico impiego è disciplinato da norme non dissimili dallo statuto del personale delle nostre Comunità.

Cominciamo dalle soluzioni più restrittive per esaminare infine quelle più ampie. Dappertutto si è consolidata la convinzione che i sindacati hanno la capacità di stare in giudizio. Quanto al diritto di impugnazione, si parla, a seconda degli Stati, di estensione della capacità giuridica, di facoltà di esperire azioni, di diritto o di interesse giuridico all'azione, e così via. Limitiamoci al diritto positivo ed esaminiamone i risultati. Per quanto riguarda i Paesi Bassi, è certo che ai sindacati non spetterebbe colà alcun diritto di impugnazione in una situazione analoga alla fattispecie. Nella Repubblica federale tedesca, la legge attribuisce formalmente ai sindacati tale diritto solo nei casi tassativamente previsti. Nella maggior parte degli Stati membri, l'interesse che si fa valere deve essere collettivo e non particolare. Così, in particolare nel Regno Unito, il diritto di impugnazione spetta al sindacato che sia parte contraente in un accordo tra lavoratori e datori di lavoro, sia questo fondato sulla legge o sulla volontà delle parti. In genere, poi, il sindicato e spesso legittimato ad esperire un'azione unicamente a tutela degli interessi collettivi dei propri iscritti, ciò avviene in Italia, nel Lussemburgo, in Irlanda ed in Danimarca. Per quanto riguarda la Francia il diritto di impugnazione sembra avere un ambito più vasto: infatti un sindacato può impugnare un provvedimento individuale non quando questo concerne un singolo soltanto, bensì nei casi in cui le conseguenze si

riflettono sulla totalità degli iscritti, che avrebbe tratto vantaggio dal rifiuto di emanare un provvedimento (sentenza del consiglio di Stato 12. 6. 1959 — Syndicat chrétien du ministère de l'industrie et du commerce — pubblicata, con le conclusioni dell'avv. H. Mayras, in Recueil Lebon, pag. 360). In Belgio, infine, sin dal 1967 (secondo una sentenza del Conseil d'État 12 luglio 1967, Giurisprudenza del C.E., pag. 71) un provvedimento individuale può ledere gli interessi collettivi rappresentati da un sindacato, se può avere conseguenze, anche non immediate, ma innegabili, per più persone appartenenti alle categorie rappresentate dal sindacato.

Come si può constatare, è solo in Belgio — dove la giurisprudenza sopra citata è stata oggetto di aspre censure — che il ricorso della Union syndicale avrebbe avuto qualche probabilità di venir accolto. Negli altri Stati, invece, il diritto di impugnazione dei sindacati trova i suoi limiti nel fatto che la personalità giuridica loro riconosciuta è puramente funzionale e non supera i limiti indispensabili per il conseguimento degli scopi che la legge ed il giudice, di conserva, riconoscono normali per un sindacato. Il diritto di impugnazione costituisce quindi il riflesso della nozione tradizionale del sindacato, dei suoi compiti di tutore di interessi e della sua funzione nella vita sociale. Se ne può concludere che il diritto comunitario ignora l'istituto dell'azione popolare a tutela degli interessi collettivi dei lavoratori e che, anzi, esiste un orientamento generale, secondo il quale i sindacati possono adire il giudice solo nel caso di lesione di interessi ch'essi sono legittimati a difendere.

Trasponendo alla fattispecie quanto sopra esposto, dobbiamo concludere che l'Union syndicale — il cui diritto di rappresentanza non è contestato — ha proposto un ricorso diretto all'annullamento di provvedimenti individuali. Se essa si oppone con questo mezzo ad una violazione dello statuto del personale, l'iniziativa mira alla tutela degl'interessi di due persone che a loro volta hanno proposto un ricorso ricevibile. In questo caso viene meno però l'interesse collettivo. Non può ravvisarsi un interesse collettivo nell'intenzione di stigmatizzare un comportamento il cui ripetersi potrebbe costituire una violazione sistematica dello statuto; tale interesse sarebbe puramente ipotetico.

Fino a prova contraria, l'interesse non è né concreto né attuale.

Se, ad esempio, il Consiglio avesse deciso unilateralmente di attribuire i posti con una procedura completamente esulante dalle norme fissate dallo statuto, la situazione sarebbe del tutto diversa. In quel caso sarebbe lecito chiedersi se l'Union syndicale rappresenti e tuteli davvero un interesse collettivo. Questa, però, è una situazione puramente ipotetica.

Faccio infine osservare che il principio di ammettere che un sindacato possa esperire l'azione surrogando un suo iscritto nella tutela di un interesse individuale potrebbe avere ripercussioni nocive sulla libera determinazione del lavoratore di impugnare autonomamente o meno il provvedimento del datore di lavoro. Ciò mi sembra incompatibile con il principio della libera determinazione.

Ancora qualche considerazione sulla possibilità affacciata nel corso della procedura orale, di qualificare il ricorso della Union syndicale come «integrativo» rispetto a quelli promossi dalle altre ricorrenti, ciò che consentirebbe di vagliare con maggiore elasticità la ricevibilità del ricorso. A mio avviso questa tesi è inaccettabile. Né il trattato, né la giurisprudenza della Corte, né il regolamento di procedura prevedono una simile possibilità; inoltre si aprirebbe la strada a pericolose innovazioni se si volesse creare un precedente giurisprudenziale che potrebbe avere conseguenze imprevedibili. Infine, sussiste sempre la possibilità di intervenire nelle forme e alle condizioni previste dalla legge.

In base a tali considerazioni, propongo che la Corte voglia:

1. Dichiarare ricevibili i ricorsi della Massa e della Kortner e pronunciarsi sulle spese unitamente al merito.

2. Dichiarare irricevibile il ricorso dell'Union syndicale e porre a suo carico le spese da essa incontrate.