SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE) DEL 16 DICEMBRE 1976 [1]

Maria Mascetti contro Commissione delle Comunità europee

Causa 2-76

Massime

Dipendenti — Aspettativa per motivi personali — Motivi della domanda — Potere discrezionale dell'istituzione — Azione penale a carico di un dipendente — Situazione che non rientra nell'ambito della posizione di aspettativa per motivi personali (Statuto del personale, art. 40)

Le istituzioni dispongono di un amplissimo potere discrezionale per quanto riguarda la valutazione tanto dei motivi addotti dal dipendente che ha chiesto l'aspettativa per motivi personali, quanto della compatibilità dell'aspettativa stessa con l'interesse del servizio. Benché la prassi delle istituzioni consenta di annoverare una grande varietà di motivi atti a giustificarla, appare certo che l'aspettativa per motivi personali non è il congegno adatto per risolvere il caso del dipendente a carico del quale penda un processo penale.

Nella causa 2-76,

MARIA MASCETTI, agente di stabilimento presso il Centro Comune di Ricerche Nucleari di Ispra (Varese), residente in Monvalle Turro (Varese), con l'avv. Ettore Maccapani, del foro di Varese, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Ernest Arendt, Centre Louvigny, 34 B/IV, rue Philippe II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dall'avv. Sergio Fabro, del proprio ufficio legale, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, bâtiment CFL, place de la Gare,

convenuta,

1 — Lingua processuale: l'italiano.

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 11 agosto 1975, con la quale si rifiutava alla ricorrente il collocamento in aspettativa per motivi personali,

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori: P. Pescatore, presidente di sezione; A. J. Mackenzie Stuart e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti della causa, le varie fasi del procedimento, le conclusioni i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti

La sig.na Maria Mascetti, cittadina italiana, dal 1° marzo 1961 dipendente, in qualità di segretaria principale, dello stabilimento del Centro comune di ricerche nucleari (CCRN) ad Ispra (Varese), abbandonava il servizio dal 18 novembre 1974.

Il 14 dicembre 1974, un giudice istruttore della XV sezione dell'ufficio istruzione presso il tribunale di Roma emetteva a carico della Mascetti un mandato di cattura per i reati di cospirazione politica e di insurrezione armata contro i poteri dello Stato.

Con lettera 9 gennaio 1975, la direzione dello stabilimento di Ispra notificava alla Mascetti una decisione secondo cui, a norma dell'art. 60 del «regime applicabile agli altri agenti» (art. 60 dello statuto del personale), il versamento del suo stipendio veniva sospeso, in quanto l'assenza ingiustificata della ricorrente non poteva più essere imputata al congedo ordinario, ormai esaurito.

Il 30 gennaio 1975, l'avv. Ettore Maccapani, del foro di Varese, trasmetteva alla direzione dello stabilimento del CCRN ad Ispra una domanda, recante la data del 22 dicembre 1974, con cui la Mascetti chiedeva, in forza dell'art. 91 del «regime applicabile agli altri agenti» (art. 40 dello statuto del personale), di essere collocata in aspettativa, senza assegni, per motivi personali, per la durata di un anno, adducendo che, «per motivo di forza maggiore, consistente in una procedura giudiziaria instaurata nei [suoi] confronti per presunto reato di natura politica», essa si trovava nell'impossibilità di recarsi al lavoro.

Nella lettera di accompagnamento, l'avv. Maccapani precisava che la sua cliente era «attualmente perseguita da mandato di cattura in procedimento penale (di natura politica) pendente avanti l'ufficio istruzione del tribunale di Roma».

Con lettera datata 20 febbraio 1975, il direttore dello stabilimento di Ispra comunicava, per interposta persona, alla ricorrente di non poter accogliere la domanda, «perché i motivi addotti non potrebbero in nessun caso giustificare la concessione di un congedo per convenienza personale».

Con lettera 6 marzo 1975, registrata il 16 aprile successivo, la Mascetti presentava alla Commissione, tramite il suo avvocato, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto, un reclamo contro tale decisione.

Mediante la lettera raccomandata del 1° ottobre 1975, la Commissione notificava all'interessata la propria decisione 11 agosto, con la quale essa confermava la decisione già adottata dalla direzione dello stabilimento del CCRN di Ispra, dichiarando di condividerne la motivazione.

II — La fase scritta del procedimento

Il 6 gennaio 1976, la sig.na Mascetti ha proposto il presente ricorso.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

La Corte (seconda sezione), sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* chiede che la Corte voglia annullare la decisione della Commissione 11 agosto 1975, adottando ogni ulteriore provvedimento necessario.

La *Commissione* chiede che la Corte voglia respingere il ricorso e porre le spese del giudizio a carico della ricorrente.

IV — I mezzi e gli argomenti addotti dalle parti durante la fase scritta del procedimento

La *ricorrente* sottolinea il fatto che l'art. 40 dello statuto del personale prevede il collocamento in aspettativa per motivi personali ed a titolo eccezionale; ora, sarebbe difficile — essa sostiene — immaginare motivazione più personale e condizione più eccezionale di quelle di un dipendente colpito da un provvedimento restrittivo della libertà personale.

Benché l'art. 40 dello statuto non attribuisca un vero e proprio diritto al collocamento in aspettativa, ma conferisca piuttosto all'amministrazione un potere discrezionale al riguardo, tale potere dovrebbe tuttavia risolversi in una congrua, logica e motivata valutazione, sul piano dell'opportunità e su quello della legittimità, delle ragioni per un verso addotte dal richiedente e per altro verso ispiratrici della decisione medesima.

In proposito, il provvedimento impugnato contiene un'affermazione per nulla pertinente e comunque inaccettabile ai fini di una serena, obiettiva, indipendente decisione. D'altro canto, laddove si dichiara che una deliberazione in senso favorevole alla richiesta della ricorrente avrebbe agevolato l'iniziativa, da questa assunta, di sottrarsi all'esecuzione del mandato di cattura, detto provvedimento si fonda su un'argomentazione del tutto estranea ai criteri — di mera opportunità amministrativa in relazione al carattere «personale» della motivazione — in base ai quali dovrebbe essere adottata la deliberazione per attuare quanto contemplato dall'art. 40.

Il presente procedimento non ha nulla a che vedere sia con l'assenza dal servizio della ricorrente a decorrere dal 18 novembre 1974, sia con il provvedimento, amministrativo e cautelativo, adottato ai sensi dell'art. 60 dello statuto del personale e notificato all'interessata con lettera 9 gennaio 1975. La domanda di collocamento in aspettativa per motivi personali non costituisce affatto una risposta a

quest'ultima lettera: non può infatti esistere alcun nesso fra la decisione emanata in forza dell'art. 60 e la domanda formulata ai sensi dell'art. 40 dello statuto. Il riferimento a «l'assenza certamente ingiustificata» della ricorrente non può, data l'assoluta estraneità ed irrilevanza di tale fatto rispetto al tema del contraddittorio aperto con la richiesta di collocamento in aspettativa, costituire un'adeguata motivazione delle decisioni assunte, e in particolare della decisione impugnata.

Il potere discrezionale spettante, in materia di aspettativa per motivi personali, all'amministrazione non significa arbitrarietà, né giustifica una semplice «apparenza» di motivazione.

Il fatto che non vi fossero motivi validi per respingere la richiesta formulata dalla ricorrente è attestato dalla vana ricerca di argomenti da parte della Commissione. Secondo quest'ultima, a quanto pare, un viaggio all'estero andrebbe considerato come un più valido motivo, per la concessione dell'aspettativa per motivi personali, che non la tutela della libertà fisica e personale dell'individuo di fronte ad un'accusa — non già una condanna — meramente indiziaria e di squisito contenuto politico.

La decisione impugnata appare tanto più arbitraria, in quanto si cerca di giustificarla col riferimento allo stato di latitanza della ricorrente, mentre nemmeno il diritto penale che a questa si applica ricollega a tale comportamento effetti sanzionatori.

Il potere discrezionale dell'amministrazione consiste in una ragionata e meditata delibazione della essenzialità e della giustezza dei motivi addotti, nell'ambito, naturalmente, delle «esigenze di servizio dell'amministrazione». Ora, quest'ultimo fattore non ha certo imposto il rifiuto del richiesto collocamento in aspettativa. D'altra parte, la decisione impugnata non fa alcuna menzione delle esigenze del servizio, che avrebbero potuto subire danno o disturbo a causa dell'accoglimento dell'istanza. L'apodittico e generico richiamo ad una determinata condizione non è sufficiente a legittimare un dato provvedimento.

La *Commissione* rileva che un provvedimento adottato ai sensi dell'art. 40 dello statuto implica, per natura, un apprezzamento ampiamente discrezionale, basato su due ordini di ragioni: i motivi personali che il dipendente adduce a sostegno della sua domanda, e le esigenze di servizio dell'amministrazione. L'interessato deve esporre i motivi che l'inducono a chiedere il provvedimento, e l'autorità che ha il potere di nomina deve prendere in esame tali motivi, esercitando in tutta pienezza il suo potere discrezionale. Quand'anche i motivi addotti potessero essere riconosciuti validi, l'amministrazione ha sempre la facoltà di respingere la domanda, basandosi unicamente sul criterio delle esigenze di servizio.

In pratica, il collocamento in aspettativa per motivi personali viene concesso, sempre che il servizio consenta l'assenza del dipendente interessato, per motivi di studio, per viaggi all'estero a scopo di perfezionamento e per altre analoghe ragioni. Motivi del genere di quelli addotti dalla ricorrente non possono giustificare la concessione dell'aspettativa; questa semplice constatazione basta a motivare in modo adeguato la decisione impugnata.

Qualora una persona intenda sottrarsi alle ricerche delle autorità giudiziarie del suo paese, essa può farlo a suo rischio e pericolo, ma non può pretendere l'avallo e il beneplacito di una istituzione comunitaria. Sul piano dell'opportunità, un provvedimento che venisse adottato per motivi del genere potrebbe addirittura essere visto come una velata censura al provvedimento del giudice penale, in quanto l'autorità comunitaria verrebbe a regolarizzare, sia pure sul piano amministrativo interno, una situazione irregolare.

Quanto alla tesi della liceità della latitanza, se è vero che questa, come istituto di diritto processuale, non determina conseguenze sfavorevoli nei confronti dell'imputato, ciò non significa che il relativo comportamento non sia considerato con

sfavore dall'ordinamento giuridico italiano. Il diritto interno non è affatto «indifferente» di fronte alla latitanza. In ogni caso, la detenzione in carcere non può costituire un valido motivo per ottenere un provvedimento di aspettativa; ora, sarebbe quanto meno strano che, per il solo fatto di sottrarsi ad un mandato di cattura, il dipendente venisse a trovarsi in una posizione giuridica degna di maggior considerazione.

La situazione amministrativa della ricorrente era già del tutto irregolare nel momento in cui essa presentava la richiesta di collocamento in aspettativa per motivi personali: la sua assenza ingiustificata risaliva, infatti, al 18 novembre 1974, cioè ad una data anteriore non solo alla domanda, ma al motivo stesso (mandato di cattura) su cui questa era fondata. Né l'aver applicato fino al 10 dicembre 1974 l'art. 60 dello statuto, conteggiando i giorni di ferie non goduti, poteva costituire una regolarizzazione «a posteriori» del suo illecito comportamento nei confronti dell'amministrazione da cui dipendeva. L'assenza ingiustificata della ricorrente, che risaliva al 18 novembre 1974, non sarebbe quindi in nessun caso coperta dalla pur inaccettabile motivazione da essa addotta per il periodo successivo al 14 dicembre.

Il ricorso è essenzialmente fondato sulla censura di totale carenza di motivazione del provvedimento impugnato. In proposito, tanto dal diritto amministrativo italiano, quanto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, si desume che l'obbligo di motivazione è pienamente giustificato per un atto che possa ledere un diritto dell'interessato, mentre lo stesso obbligo si attenua qualora il provvedimento amministrativo sia, come nella fattispecie, una manifestazione del potere discrezionale spettante all'amministrazione, nei cui confronti il destinatario è titolare di un semplice interesse.

D'altra parte, la decisione impugnata, pur confermando la decisione adottata il 20 febbraio 1975 dal direttore dello stabilimento di Ispra, non lascia sussistere alcun dubbio quanto alla valutazione, da parte dell'autorità comunitaria, dei motivi che l'hanno indotta a respingere la domanda della ricorrente. In particolare, essa indica chiaramente che — rifiutando un congedo ad una persona che, colpita da mandato di cattura, lo chiede per regolarizzare la propria posizione amministrativa — la Commissione rifiutava di assumere un atteggiamento che si sarebbe unicamente risolto in un favore concesso alla ricorrente, non giustificato da alcun interesse di servizio, né da un interesse di parte rientrante fra quelli tutelabili dall'amministrazione e degni di protezione.

In ogni caso, anche la decisione 20 febbraio 1975, benché possa apparire motivata in modo succinto, fa tuttavia risultare, in relazione alla domanda presentata dalla ricorrente il 22 dicembre 1974, l'irrilevanza del motivo attinente alla natura politica del reato contestatole, motivo che non può essere preso in considerazione né in quanto caso di forza maggiore, il quale avrebbe impedito alla ricorrente di presentarsi al lavoro, né in quanto giustificazione di un provvedimento col quale l'interessata venisse collocata in aspettativa per motivi personali. Essa rispondeva, quindi, ai criteri che possono essere ritenuti necessari, quanto alla motivazione.

Il richiamo alle esigenze del servizio sarebbe stato necessario unicamente nell'ipotesi (che non si verifica nella fattispecie), in cui l'amministrazione, pur ritenendo validi i motivi posti dalla ricorrente alla base della sua domanda, avesse ritenuto di dover respingere tale domanda per ragioni connesse alle necessità del servizio.

V — Fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le loro osservazioni orali e risposto ai quesiti posti loro dalla Corte nel corso dell'udienza del 27 ottobre 1976.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 1° dicembre 1976.

In diritto

1 Il ricorso ha ad oggetto l'annullamento della decisione 11 agosto 1975 con cui la Commissione ha negato alla ricorrente l'aspettativa per motivi personali.

2 È pacifico che la ricorrente, cittadina italiana, agente addetta alla sede di Ispra (Varese) del Centro comune di ricerche nucleari in qualità di segretaria principale, non ha prestato servizio dal 18 novembre 1974, senza dare al momento spiegazioni. Con lettera 9 gennaio 1975, la direzione della sede di Ispra le notificava una decisione con cui, in forza dell'art. 60 del «regime applicabile agli altri agenti» (art. 60 dello statuto del personale), sospendeva il pagamento dello stipendio, dato che la durata dell'assenza ingiustificata aveva superato quella delle ferie annuali non godute.

3 Con lettera 30 gennaio 1975, l'avv. Ettore Maccapani, del foro di Varese, trasmetteva alla direzione della sede di Ispra una domanda, recante la data del 22 dicembre 1974, con cui la ricorrente chiedeva, a norma dell'art. 91 del «regime applicabile agli altri agenti» (art. 40 dello statuto del personale), l'aspettativa, senza assegni, per motivi personali, per la durata di un anno. La domanda era motivata da «ragioni di forza maggiore», cioè un processo pendente a suo carico per un reato «di natura politica», che le avrebbero reso impossibile di presentarsi al lavoro. In proposito, in corso di causa è stato precisato che, il 14 dicembre 1974, il giudice istruttore presso il tribunale di Roma aveva spiccato contro la ricorrente mandato di cattura per cospirazione politica ed insurrezione armata contro i poteri dello Stato.

4 Con lettera 20 febbraio 1975, il direttore della sede di Ispra informava la ricorrente di non poter accogliere la domanda, dato che il motivo addotto non avrebbe potuto in alcun caso giustificare la messa in aspettativa per motivi personali. Con lettera 6 marzo 1975, protocollata il 16 aprile, la ricorrente, per mezzo del suo avvocato, presentava alla Commissione, a norma dell'art. 90, n. 2, dello statuto, un reclamo contro detta decisione. Con lettera 1° ottobre 1975, la Commissione notificava alla ricorrente la decisione dell'11 agosto precedente con cui veniva confermata la decisione negativa in precedenza adottata dalla direzione della sede di Ispra e che si dichiarava d'accordo coi motivi da questa addotti. Oggetto del rinvio è appunto questa decisione negativa.

5 A norma dell'art. 40 dello statuto, che vale nei confronti della ricorrente in forza dell'art. 91 del «regime applicabile agli altri agenti» delle Comunità, «il

funzionario può, a titolo eccezionale e a sua domanda, essere collocato in aspettativa senza assegni per motivi personali». Se è vero che questa possibilità è stata contemplata per tener conto delle esigenze personali dei dipendenti, non è men vero che le istituzioni dispongono di un amplissimo potere discrezionale per quanto riguarda la valutazione tanto della legittimità dei motivi addotti dal dipendente che chiede di fruire di questo vantaggio, quanto della compatibilità dell'aspettativa con l'interesse del servizio.

6 Benché la prassi delle istituzioni consenta di annoverare una grande varietà di motivi atti a giustificare la messa in aspettativa per motivi personali, quali le ragioni di famiglia, il desiderio di studio e di perfezionamento o il reinserimento in altre attività professionali, appare certo che detta aspettativa non è il congegno adatto per risolvere il caso del dipendente a carico del quale penda un processo penale. Si deve quindi ritenere che la Commissione si è valsa nel debito modo, nei confronti della ricorrente, del potere discrezionale attribuitole dall'art. 40, n. 1 dello statuto in fatto di aspettativa per motivi personali. Il ricorso va pertanto respinto.

Sulle spese

7 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente. Tuttavia, a norma dell'art. 70 del regolamento di procedura, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità, le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa incontrate.

Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 16 dicembre 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della seconda sezione

P. Pescatore