Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

11 marzo 1964

Traduzione dal francese

Signor Presidente, Signori giudici,

La signorina Capitaine, segretaria presso il Centro comune di ricerche nucleari di Ispra, era stata assunta dalla Commissione dell'Euratom con una lettera di assunzione del 2 marzo 1960 e, conseguentemente, sottoposta al regime dei c.d. contratti « di Bruxelles ». Il 6 maggio 1961 ella si univa in matrimonio con un altro dipendente dell'Istituzione, il signor Marcillat, e in seguito a tale matrimonio l'indennità di espatrio prevista nel contratto da lei stipulato venne, con decisione del 14 giugno 1961, soppressa. Tale decisione, come parecchie decisioni successive che esplicitamente o implicitamente la confermano, è stata da lei impugnata con un ricorso depositato in cancelleria il 22 giugno 1963. Si tenga presente che nel frattempo, e precisamente nel febbraio del 1963, l'interessata è passata in ruolo, conformemente allo Statuto.

La Commissione, come sapete, contesta la ricevibilità del ricorso, che afferma tardivamente proposto; ed è questa la prima questione da esaminare.

A — Sulla ricevibilità

Secondo la convenuta, il ricorso è stato presentato fuori termine per quanto riguarda la decisione 14 giugno 1961, e le decisioni successive non hanno potuto far decorrere un nuovo termine, in quanto esse costituiscono una semplice « conferma » della prima.

Vediamo allora, *per prima cosa*, se il termine per proporre ricorso avverso la decisione 14 giugno 1961 era effettivamente scaduto.

Entrambe le parti riconoscono — si tratta del resto di una semplice constatazione — che alla data della decisione non vi era alcun termine per la presentazione dei ricorsi. Effettivamente, il

Regolamento della Corte del 21 febbraio 1957, emanato in applicazione dell'articolo 58 dello Statuto del personale della C.E.C.A., a quel tempo in vigore, e che nell'articolo 2 prevedeva un termine di due mesi, è stato puramente e semplicemente abrogato dal nuovo Regolamento di procedura della Corte, divenuta Corte di Giustizia delle tre Comunità, in data 3 marzo 1959. La convenuta però sostiene che nella specie è applicabile l'articolo 91 dello Statuto dei dipendenti di ruolo, il quale prevede un termine di tre mesi che decorre, secondo i casi, dalla pubblicazione o dalla notifica dell'atto : si tratta infatti di un termine che, nei confronti degli atti pubblicati o notificati anteriormente, ha iniziato a decorrere dalla pubblicazione dello Statuto nella *Gazzetta ufficiale*, ossia dal 14 giugno 1962, e che, nei confronti di tali atti, scadeva quindi il 15 settembre 1962.

Le tesi rispettivamente sostenute in proposito dalle parti vi sono note : per la ricorrente, le disposizioni dello Statuto dei dipendenti di ruolo, sia quelle contenute nell'articolo 91 sia le altre, attengono solo alle controversie relative all'applicazione dello Statuto, si tratti dello Statuto propriamente detto o delle Norme applicabili ai dipendenti non di ruolo (che si richiamano all'art. 91 ogni volta che la Corte è competente in proposito), e non alle controversie che, come l'attuale, ineriscono a un contratto di lavoro stipulato anteriormente all'entrata in vigore dello Statuto e al quale lo Statuto non è mai stato applicabile. Ne consegue che nessun termine è mai decorso nei confronti della ricorrente.

La Commissione, al contrario, sostiene che le disposizioni dell'articolo 91, concernenti « ogni controversia tra una della Comunità e una delle persone indicate nel presente Statuto che verta sulla legittimità di un atto che a tale persona rechi pregiudizio », come pure « le controversie di natura patrimoniale tra una delle Comunità e una delle persone indicate nel presente Statuto », hanno una portata generale, indipendente dalla natura e dall'oggetto della controversia; e dato che la signora Marcillat deve essere considerata come « una delle persone indicate nel presente Statuto », per il fatto che a norma dell'articolo 102 poteva aspirare al passaggio in ruolo, le suddette disposizioni sono applicabili al caso di specie.

Signori, gli argomenti addotti da entrambe le parti a sostegno della propria tesi vi sono stati chiaramente e completamente illustrati sia nella fase scritta sia in quella orale, ed è inutile che io vi ritorni sopra. Mi limiterò perciò ad esporvi la mia opinione, che è la seguente.

Anzitutto, ecco il mio parere per quanto riguarda il momento a partire dal quale l'articolo 91 deve ritenersi applicabile : come sapete, l'entrata in vigore dello Statuto è stata fissata, dal Regolamento del Consiglio C.E.E. e C.E.E.A., che ha emanato lo Statuto stesso, al 1° gennaio 1962. E, come la Commissione riconosce, non si può parlare di applicazione retroattiva di una norma che, come quella dell'articolo 91, prevede una decadenza : ne consegue che, entro i limiti in cui tale norma dovrà essere ritenuta operante anche nei confronti di decisioni anteriori, per il principio dell'immediata applicabilità delle norme di procedura, il decorso del termine da essa introdotto non potrà iniziare per quanto ha tratto a dette decisioni, prima della pubblicazione della norma stessa.

In secondo luogo, condivido la tesi della Commissione che, in presenza di una controversia tra la Comunità e « una delle persone indicate nel presente Statuto », in merito alla quale, cioè, la Corte di Giustizia è competente a decidere, l'articolo 91 risulta applicabile, compreso il paragrafo 2 relativo al termine, quali che siano l'oggetto e la natura della controversia stessa. Non è necessario che la controversia verta sull'applicazione dello Statuto in sè considerato : basta che essa attenga alla « legittimità di un atto che rechi pregiudizio » o sia una « controversia di natura patrimoniale » tra l'interessato e la sua Istituzione. Insomma, è necessario e sufficiente che la controversia riguardi i *rapporti di lavoro* tra il dipendente e la sua amministrazione. Anche se in futuro le controversie verteranno normalmente sull'applicazione dello Statuto, non è escluso che esse possano anche trovare fondamento, come nel caso di specie, nella situazione passata. Ora, *la Corte era e rimane competente a norma dell'articolo 152 del Trattato;* non si può infatti parlare di una vera e propria « frattura », ed è ragionevole ammettere, che valendosi dei poteri loro attribuiti dall'articolo 152, gli autori dello Statuto abbiano inteso disciplinare allo stesso modo — sia per

quando riguarda la procedura sia per quanto attiene alla competenza, e ciò con una norma di portata quanto mai generale — le controversie tra i dipendenti passati in ruolo e la loro amministrazione, comprese quelle relative al periodo prestatutario.

Condivido l'opinione della convenuta anche per quanto riguarda i principi che regolano l'operatività delle norme di procedura : applicabilità immediata, ma non retroattiva. Tali principi sono stati chiaramente enunciati nelle conclusioni del mio collega Roemer nella causa Elz, conclusioni cui la Corte si è conformata nella sentenza 4 aprile 1960 : l'introduzione di un termine prima non esistente fa decorrere il termine stesso dalla pubblicazione del regolamento che lo prevede, nei confronti di tutte le decisioni anteriori, quale che ne sia la data. La ricorrente sostiene che il principio consacrato nella sentenza Elz non opera nei confronti dei dipendenti contrattuali che conserverebbero, anche dopo l'entrata in vigore di una nuova disciplina normativa, il diritto di valersi del termine applicabile al momento della stipulazione del contratto (vale a dire, per quanto riguarda il caso concreto, nessun termine); si tratta però, a mio avviso, di una argomentazione priva di oggetto se riferita a un dipendente contrattuale che sia passato in ruolo e che di conseguenza si sia trovato sottoposto di pieno diritto all'applicazione delle disposizioni dello Statuto. Ho già detto che lo Statuto in questione può legittimamente contenere — e a mio parere contiene — una disposizione immediatamente applicabile, che introduce un termine nei riguardi di ogni controversia tra il nuovo dipendente di ruolo e la sua amministrazione, quale che sia l'origine della controversia.

In conclusione, tutto si riduce a stabilire *da quale momento* la ricorrente è divenuta « persona indicata nel presente Statuto » con conseguente operatività, nei suoi confronti, della norma processuale dell'articolo 91. A tale proposito, come ho già ricordato, la Commissione invoca le disposizioni transitorie dell'articolo 102, a norma del quale può essere nominato in ruolo « il dipendente che al momento dell'entrata in vigore del presente Statuto ricopriva un impiego permanente presso un'Istituzione della Comunità », caso questo della ricorrente.

Mi sembra difficile seguire anche qui la tesi della convenuta. Infatti, l'unico scopo delle disposizioni transitorie è quello di stabilire le deroghe ritenute necessarie per consentire ai dipendenti già in servizio di ottenere l'ammissione allo Statuto e la nomina in ruolo in determinati gradi e scatti da questo previsti, senza seguire il normale procedimento di assunzione. È però evidente che fino a quando la nomina non sia regolamente avvenuta e non sia stata fatta la correlativa rinuncia al contratto, lo Statuto, nel suo complesso, non è applicabile, e non vedo proprio in qual modo potrebbero invece esserlo i soli articoli 90 e 91. Ammettere l'applicabilità immediata di queste disposizioni vorrebbe dire pregiudicare il provvedimento di nomina, e ciò non è possibile per il fatto che, come sapete, tale provvedimento è subordinato a varie condizioni, di merito e di procedura, che in parte coinvolgono elementi soggettivi di valutazione : fino a che l'interessato non diventa di ruolo (o non ottiene l'ammissione a uno degli « altri regimi »), egli rimane soggetto al proprio contratto, e nessuna disposizione dello Statuto gli può essere applicata. Ritengo quindi che il termine di cui all'articolo 91 abbia cominciato a decorrere, per quanto riguarda tutte le decizioni anteriori, e in particolare nei confronti della decisione 14 giugno 1961, solo quando la ricorrente è stata ammessa allo Statuto. Aggiungo, per rispondere a un'obiezione della convenuta, che questa soluzione evita di prolungare indefinitamente il periodo utile per sollevare contestazioni in merito all'applicazione del contratto, dato che per essa il termine comincia a decorrere con la nomina in ruolo. E nell'eventualità che il dipendente non voglia rinunciare al contratto, ci si potrà pur sempre chiedere se non rientri tra i poteri dell'amministrazione quello di denunciare essa stessa il contratto, qualora lo ritenga utile, inserendo in un nuovo eventuale contratto una clausola idonea a porre fine, in un certo termine, a ogni controversia anteriore : ad ogni modo non è necessario prendere ora posizione su questo problema. E comunque l'inconveniente accennato non sussiste nell'ipotesi normale in cui il dipendente ottiene e accetta la nomina in ruolo.

Nella specie, la decisione di nomina porta la data del 6 febbraio 1963 (ignoro in quale data sia stata notificata). Ora, già il 22 febbraio 1963 la ricorrente ha presentato al Direttore del Centro di

Ispra un reclamo in cui si rifaceva espressamente ai reclami precedentemente inoltrati in merito alla soppressione dell'indennità di espatrio. E dato che la sua istanza non ha ottenuto alcuna risposta, il ricorso, depositato il 22 giugno 1963, e cioè entro un termine di quattro mesi, risulta ricevibile a norma dell'articolo 91, n. 2, 2º comma dello Statuto.

Così stando le cose, ritengo inutile esaminare la *seconda questione*, e cioè se le decisioni, esplicite o implicite, di rigetto dei reclami presentati dalla ricorrente avverso la decisione 14 giugno 1961, siano o no semplici decisioni di conferma. Mi limito a porre in luce che, se fosse necessario prendere posizioni in merito, si dovrebbe a mio parere riconoscere a tali decisioni natura confermativa, dato che esse non hanno fatto che mantenere puramente e semplicemente la decisione iniziale : la situazione, sotto il profilo considerato, mi sembra del tutto simile a quella della causa Elz (Volume VI, pagina 220 dell'edizione italiana).

B — Sul merito

Per quanto riguarda il merito, le tesi delle due parti vi sono note. *La ricorrente* si basa esclusivamente sui termini del proprio contratto, che le attribuisce un'indennità di espatrio condizionando tale attribuzione al solo fatto che il luogo di lavoro si trovi a più di 80 km di distanza dal comune in cui l'interessata aveva fissato in modo durevole il suo domicilio o la sua residenza da più di sei mesi : il contratto non pone alcun'altra condizione, né in particolare subordina il mantenimento dell'indennità alla circostanza che l'interessata non contragga successivamente matrimonio con un dipendente di ruolo cui spetti la stessa indennità.

La Commissione ritiene che a tutti i dipendenti della C.E.E.A. (come pure a quelli della C.E.E.), i quali, in attesa dell'entrata in vigore dello Statuto avevano un c.d. contratto « di Bruxelles », fosse applicabile il disposto dell'articolo 9 *c*) del Regolamento generale della C.E.C.A., a norma del quale « Se due coniugi prestano servizio presso la Comunità l'indennità è dovuta soltanto al coniuge

che ha lo stipendio più elevato ». Lo si deduce, secondo la convenuta, dall'intenzione, chiaramente manifestata e notoriamente conosciuta dal personale, di applicare per analogia a tutto ciò che riguardava il trattamento economico dei dipendenti delle nuove Comunità (stipendi, indennità, pensioni) le norme in vigore nella C.E.C.A.

Signori, siamo qui in presenza di una questione molto delicata, perché inerente al più ampio problema della fonte delle obbligazioni dei pubblici dipendenti contrattuali e dei poteri regolamentari dell'Amministrazione nei confronti di essi.

Il principio fondamentale, beninteso, è che un contratto, sia esso di diritto pubblico o di diritto privato, « ha forza di legge tra le parti ». Tuttavia la dottrina riconosce e la giurisprudenza ammette (1) che i pubblici dipendenti contrattuali rimangono vincolati dalle norme generali e impersonali (ossia, dai regolamenti), emanate dall'Amministrazione al fine di assicurare il funzionamento del servizio. Questi regolamenti sono applicabili ai dipendenti che entrano in servizio, mentre a quelli che sono già in servizio sono nello stesso modo applicabili di pieno diritto i regolamenti nuovi o le modifiche dei regolamenti vigenti. Lo stesso vale per le clausole che, nel medesimo contratto, abbiano direttamente regolato la situazione personale dell'interessato e, ovviamente, per le decisioni successive che abbiano eventualmente fatto sorgere diritti in favore del dipendente. Così la situazione del dipendente contrattuale si avvicina moltissimo a quella dei dipendenti di ruolo, dalla quale diverge principalmente per la mancanza di un vincolo permanente tra l'interessato e l'amministrazione da cui dipende.

Nella specie, ritengo si debba distinguere tra il principio dell'indennità di espatrio, prevista dal contratto unitamente ai requisiti essenziali che ne condizionano la concessione, e la disciplina generale applicabile in tale materia e nella quale il contratto viene ad inserirsi. La disposizione cui l'Amministrazione si richiama fa parte delle norme generali, quali sono per esempio quelle relative

(1) In particolare v., per il diritto francese, Duez et Debeyre, *Traité de droit administratif*, 1955, pp. 774 e s.

al cumulo degli stipendi, alla definizione di « figlio a carico », ecc... che non potrebbero essere contenute nel contratto stesso.

Tuttavia, perché regolamenti del genere possano essere opposti agli interessati quando il contratto non contiene alcun riferimento espresso ad essi, sono necessari due presupposti :

1° Il regolamento, legittimamente emanato dall'autorità competente, deve essere direttamente applicabile ai dipendenti dell'Amministrazione interessata oppure, se si tratta di una applicazione analogica o in via estensiva di regolamenti emanati per altri dipendenti, il rinvio ad essi deve risultare da una decisione formale.

2° Bisogna inoltre che il regolamento e, se del caso, il rinvio a un'altra disciplina normativa, siano portati a conoscenza dei dipendenti.

Nella specie, il primo presupposto mi sembra ricorrere.

Basta riferirsi, a questo riguardo, alla comunicazione contenuta nella *Gazzetta ufficiale* 28 agosto 1959, citata a pagina 10 della replica. In essa è detto che il Consiglio ha autorizzato i presidenti delle Commissioni ad applicare in via provvisoria agli alti funzionari delle Comunità il *regime* degli stipendi, indennità e pensioni vigente nella C.E.C.A.; segue la frase : « In mancanza di qualsiasi altra tabella utilizzabile, e al fine di evitare ogni discriminazione tra le diverse categorie di personale dell'Euratom, la Commissione ha applicato *a tutti i propri dipendenti il sistema vigente nella C.E.C.A.* ».

Si tratta quindi di una decisione della Commissione che riguarda *tutti i suoi dipendenti*, e non solamente gli alti funzionari, e che dichiara applicabile, in materia di stipendi e indennità, *il sistema normativo* della C.E.C.A., e non soltanto le tabelle degli stipendi e le percentuali delle indennità. Noto inoltre che questa decisione, riportata sulla *Gazzetta ufficiale* sotto forma di « commento » al bilancio, contempla espressamente, fra altro, anche la voce 112 dell'articolo 11, relativo all'indennità di residenza e a quella di espatrio.

Per quanto riguarda il secondo presupposto, ritengo che anch'esso si sia verificato con la pubblicazione della decisione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità*, specie se si tiene presente che, in concreto, l'allineamento della situazione di coloro che avevano il contratto « di Bruxelles » su quella dei dipendenti di ruolo della C.E.C.A., almeno per quello che si potrebbe definire lo « statuto economico », era notorio e ben conosciuto dal personale nel suo complesso : sicché a mio parere non c'era bisogno di ricorrere a una particolare pubblicità, in forma di affissione o di diffusione negli uffici, pubblicità che talvolta può essere ritenuta necessaria.

Concludo quindi chiedendo che il ricorso venga respinto e che le spese sostenute da ognuna delle parti rimangano a suo carico, ai sensi dell'articolo 70 del Regolamento di procedura.