SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE)
DEL 10 DICEMBRE 1969 [1]

Theodorus Mulders
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 8-69

Massime

1. *Dipendenti — Contabile — Indipendenza funzionale — Nozione (Regolamento finanziario, art. 22, decisione della Commissione del 30 luglio 1968, art. 2)*
2. *Dipendenti — Controllore e contabile — Equivalenza delle funzioni — Non sussiste (Regolamento finanziario, art. 24).*

1. L'indipendenza funzionale del contabile nei confronti di coloro di cui deve controllare gli ordinativi, non presuppone la mancanza di qualsiasi differenza gerarchica, ma unicamente la mancanza reale di subordinazione per quanto riguarda l'esercizio delle sue funzioni.
2. Non vi è, tra le funzioni di controllore e quelle di contabile, un'equivalenza atta a giustificare la parità d'inquadramento

Nella causa 8-69

THEODORUS MULDERS,
dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente in Uccle, 2, avenue Maréchal Ney, con l'avv. Marcel Slusny, del Foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avv. André Elvinger, 84, Grand'Rue,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,
rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Louis de la Fontaine, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Émile Reuter, 4, boulevard Royal,

convenuta,

1 — Lingua processuale : francese.

causa avente ad oggetto

l'annullamento del silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione alla domanda del ricorrente, diretta a far completare la propria decisione di nomina come contabile della Commissione con una promozione ad un grado superiore,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori : R. Monaco, presidente di Sezione; A. M. Donner (relatore) e J. Mertens de Wilmars, giudici; K. Roemer, avvocato generale; A. Van Houtte, cancelliere;

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia si possono riassumere come segue :

Il ricorrente, assunto l'8 ottobre 1958 dalla Comunità europea dell'energia atomica in qualità di capo dei servizi finanziari, il 31 maggio 1961 veniva nominato dalla Commissione Euratom contabile per il bilancio di funzionamento e, il 19 dicembre 1961, contabile per il bilancio delle ricerche. Il 6 marzo 1963 veniva nominato in ruolo al grado A 3, a norma dell'articolo 102 dello statuto, col titolo di capo divisione. In tale qualità egli si trovava, come del resto il controllore finanziario della Commissione, agli ordini del direttore generale delle finanze, ma, in quanto contabile, dipendeva direttamente dalla Commissione Euratom.

Con lettera 7 settembre 1966 il ricorrente, richiamandosi all'articolo 90 dello statuto, chiedeva alla Commissione di essere promosso al grado A2, con effetto retroattivo al 31 maggio 1961. Con lettera 12 dicembre 1966, il direttore generale dell'amministrazione della CEEA comunicava al Mulders che la Commissione era giunta alla conclusione che la classificazione delle mansioni del ricorrente corrispondeva allo statuto.

Il 28 maggio 1968 il ricorrente veniva informato da una lettera del presidente della Commissione che questa, nell'ambito della ristrutturazione dei servizi, il 21 maggio aveva deciso di affidargli la divisione finanze, tesoreria e contabilità, della direzione bilancio di funzionamento e finanze, appartenente a sua volta alla direzione generale bilanci. Egli rimaneva al grado A3, mentre i suoi superiori gerarchici si trovavano ai gradi A2 ed A1. Parallelamente veniva creata una direzione generale del controllo finanziario, il cui capo veniva in seguito nominato controllore finanziario.

Il 30 luglio 1968 la Commissione decideva, mediante procedimento scritto (e confermava nella sessione 2-6 di-

cembre 1968) di nominare il Mulders contabile della Commissione, precisando che nell'esercizio delle sue funzioni egli sarebbe stato alle dirette dipendenze di questa.
Senza attendere la notifica di questa decisione, con lettera 14 ottobre 1968 il ricorrente inviava un reclamo alla Commissione, in cui chiedeva che si completasse la decisione stessa adattando il suo inquadramento alle responsabilità attribuitegli dal regolamento finanziario, soprattutto allo scopo di evitare che, essendo inquadrato ad un grado inferiore, egli si trovasse in una situazione di subordinazione incompatibile con l'autonomia richiesta da detto regolamento.
Non avendo ottenuto alcuna risposta entro il 14 dicembre 1968, il ricorrente, richiamandosi all'articolo 91 dello statuto (silenzio-rifiuto), il 10 febbraio 1969 ha depositato nella cancelleria della Corte l'atto introduttivo portante la data del 7 febbraio 1969.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia :

— statuire che il ricorrente, contabile delle Comunità, e che non esercita presso queste alcun'altra funzione, a norma del regolamento finanziario deve trovarsi, esattamente come il controllore finanziario, alle dirette ed esclusive dipendenze della Commissione ed essere, come quello, assimilato ai direttori generali ordinatori delle spese;

— statuire che la decisione 30 luglio 1968, con cui la Commissione l'ha nominato contabile delle Comunità, dev'essere interpretata nel senso ch'essa ha modificato la decisione 21 maggio con cui egli era stato nominato capo di una divisione inclusa in una direzione a sua volta dipendente da una direzione generale;

— statuire di conseguenza che, a partire dal 30 luglio 1968, il ricorrente ha diritto al grado A1;

— in subordine su quest'ultimo punto, statuire che, entro due mesi dall'emananda sentenza, la Commissione deve adeguare il rango del ricorrente alle sue funzioni di contabile, ed annullare il silenzio-rifiuto opposto, il 14 dicembre 1968, al reclamo in tal senso da lui proposto.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia :

— respingere il ricorso;

— porre le spese a carico del ricorrente, secondo le norme vigenti.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue :

A — Sulla ricevibilità

Nel controricorso, la *convenuta* sostiene che il ricorso è ricevibile solo per quanto riguarda la decisione 30 luglio 1968, con cui il ricorrente è stato nominato contabile della Commissione; la domanda diretta contro la decisione 21 maggio 1968, che l'ha assegnato ad un posto di grado A3, sarebbe irricevibile in quanto tardiva.
Nella replica, il *ricorrente* ribatte che oggetto del ricorso non sono né la decisione 21 maggio né quella 30 luglio, ma il silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione al reclamo 14 ottobre 1968 diretto a far modificare la decisione del 21 maggio in base a quella del 30 luglio, la quale ultima costituisce un fatto nuovo rilevante rispetto alla prima.
Nella controreplica, la *convenuta* sostiene che, nell'ambito della presente controversia, la Corte può esaminare unicamente la questione del se la nomina del ricorrente a contabile della Commissione equivalga all'attribuzione di nuove mansioni, implicanti il diritto al reinquadramento al grado A1.

B — Nel merito

Dopo aver esposto i compiti rispettivi del contabile, degli ordinatori e del controllore nell'amministrazione delle Comunità, il *ricorrente* si richiama a varie disposizioni del regolamento finanziario (articoli 22, 43, 49 e 51) per dimostrare che detti funzionari devono essere indipendenti l'uno dall'altro e che, in particolare, il contabile dev'essere direttamente responsabile nei confronti della Commissione, senza interposizione di superiori gerarchici. In proposito egli cita la relazione della Commissione di controllo per l'esercizio 1963 e la risposta della Commissione CEEA alla relazione stessa. Benché nella decisione 30 luglio 1968 sia detto espressamente che, nell'esercizio delle sue funzioni, il ricorrente dipende direttamente dalla Commissione, non è intervenuta alcuna modifica della decisione 21 maggio 1968, che l'aveva posto agli ordini di un direttore a sua volta subordinato a un direttore generale, né del grado A3 che gli era stato anteriormente attribuito. Per quanto riguarda invece il controllore, si è tenuto conto della necessità di renderlo indipendente dai direttori generali ordinatori, e gli si è appunto attribuito un grado pari al loro.

Nel controricorso, la *convenuta* rileva che la parità d'inquadramento degli ordinatori, del controllore e del contabile è difficile da realizzarsi, giacché la Commissione stessa è il principale ordinatore. I poteri attribuiti a determinati dipendenti. ordinatori, in particolare ai direttori generali, sono poteri derivati e si fondano su una delega della Commissione. L'inquadramento del contabile dipende dalla natura delle sue mansioni.

Quanto al confronto tra la situazione del contabile e quella del controllore, le rispettive mansioni e responsabilità non possono essere paragonate, come risulta dagli articoli 30 e 43 del regolamento finanziario. Questa differenza trova conferma nei gradi attribuiti dall'Alta Autorità e dalle Commissioni CEE e CEEA ai rispettivi contabili e controllori.

La giurisprudenza della Corte (sentenza 28-64) dimostra del resto l'inconsistenza delle tesi del ricorrente.

Circa la responsabilità pecuniaria del contabile, invocata dal ricorrente, la convenuta ribatte che dette responsabilità ha già dato luogo all'inquadramento del contabile al grado A3, mentre i contabili di altre istituzioni sono inquadrati al grado B1.

In via più generale, la convenuta sostiene che i suoi poteri e la sua responsabilità in materia di organizzazione dei servizi non subiscono limitazioni particolari per quanto riguarda il controllo finanziario e la contabilità, e ne conclude che le sue decisioni in proposito possono essere impugnate solo per sviamento di potere.

Se la Corte dovesse, cionondimeno ritenere che la nomina di un dipendente al posto di contabile della Commissione implica giuridicamente l'inquadramento al grado A1, questa conclusione significherebbe che la nomina del ricorrente è stata illegittima, in quanto in contrasto con le afferenti norme dello statuto (artt. 29 e 45).

Il *ricorrente* replica, invocando gli articoli 31 e 44 del regolamento finanziario, che le funzioni di controllore e di contabile vengono esercitate, esattamente come quelle di ordinatore, in seguito a delega della Commissione. L'articolo 22 del regolamento finanziario, il quale stabilisce il principio della separazione degli ordinatori e dei contabili, non può riferirsi che alla separazione dei direttori generali ordinatori dal contabile titolare. La decisione della Commissione, che ha nominato il ricorrente contabile senza renderlo indipendente dalla direzione generale di cui fa parte, va quindi annullata per eccesso o sviamento di potere.

Per quanto riguarda il confronto con la situazione del controllore finanziario, il ricorrente deduce in particolare :

1. mentre l'articolo 47 del regolamento finanziario prevede per il controllore finanziario unicamente la responsa-

bilità disciplinare, a norma dell'articolo 49 dello stesso regolamento il contabile è responsabile sia disciplinarmente sia pecuniariamente;

2. l'argomento tratto dai gradi rispettivi dei contabili e dei controllori finanziari dell'Alta Autorità e delle Commissioni CEE e CEEA non è pertinente, giacché nelle tre amministrazioni le mansioni del contabile e del controllore finanziario erano molto diverse. Le mansioni dei rispettivi contabili erano in ogni caso molto meno importanti di quelle del contabile della Commissione unica.

D'altro canto, la sentenza 28-64 è irrilevante nella fattispecie, posto che le funzioni di controllore del Consiglio non si possono paragonare a quelle di contabile della Commissione.
Secondo la *convenuta*, il principio della separazione degli ordinatori e del contabile è stato fatto salvo nell'attuale organizzazione : nell'esercizio delle sue funzioni di contabile, i ricorrente non riceve infatti istruzioni dai superiori.
La sentenza 28-64 è poi perfettamente rilevante, dato che le disposizioni del regolamento finanziario relative al controllore finanziario e al contabile valgono tanto per il bilancio della Commissione quanto per quello del Consiglio.
La convenuta invoca inoltre l'articolo 24 del regolamento finanziario, onde dimostrare la differenza fondamentale esistente tra la responsabilità del controllore finanziario e quella del contabile.
Infine, è inesatto che le mansioni del contabile e del controllore finanziario fossero molto diverse nelle tre Comunità. A partire dal 1965, in realtà, le disposizioni dei regolamenti finanziari relative ai contabili ed ai controllori finanziari dei tre esecutivi erano identiche.
Nella discussione orale, la convenuta ha per di più contestato che la decisione 30 luglio 1968 costituisca un fatto nuovo rilevante, posto ch'essa non ha modificato la natura delle mansioni del ricorrente.
Essa ha poi sostenuto che, se la Corte decidesse che la nomina a contabile dà diritto all'inquadramento al grado A1, ciò non implicherebbe l'inquadramento del ricorrente a tale grado, bensì la Commissione sarebbe tenuta a dare inizio alla procedura di cui all'articolo 29 dello statuto.
Il *ricorrente* contesta quest'ultimo punto, assumendo che, secondo un principio indiscusso di diritto amministrativo, chi occupa un posto deve trarre vantaggio dalla rivalutazione del posto stesso.

IV — Il procedimento

La fase scritta si è svolta ritualmente.
La Prima Sezione della Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.
Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 30 ottobre 1969.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 12 novembre 1969.

In diritto

1/2 Il ricorso, depositato in cancelleria il 10 febbraio 1969, è diretto all'annullamento del silenzio-rifiuto che, a norma dell'articolo 91 dello statuto del personale, si deve desumere dal fatto che la Commissione non si è pronunziata entro due mesi sul reclamo proposto dal ricorrente il 14 novembre

1968. Con detto reclamo il ricorrente chiedeva che la Commissione completasse, reinquadrandolo al grado A 1, la decisione 30 luglio 1968, con cui egli era stato nominato contabile della Commissione, in modo da adeguare il suo inquadramento alle responsabilità che gl'incombevano e da evitare delle subordinazioni gerarchiche in contrasto con l'autonomia richiesta dalle sue mansioni.

Sulla ricevibilità del ricorso

3 La convenuta sostiene che il ricorso non può essere diretto contro la decisione 21 maggio 1968, che ha assegnato il ricorrente a un posto di grado A3, dato che contro detta decisione non è stato proposto, nel termine di tre mesi, né un reclamo né un ricorso giurisdizionale.

4 Il ricorrente ha precisato che oggetto del suo ricorso non sono né la decisione 21 maggio né quella del 30 luglio 1968, bensì il silenzio-rifiuto opposto alla sua domanda di reinquadramento.

5 La controversia verte dunque sulla questione del se la decisione 30 luglio 1968 attribuisse al ricorrente il diritto di essere reinquadrato al grado A1.

6 Posto che il termine per impugnare la decisione 30 luglio non era ancora scaduto nel momento in cui è stato proposto il reclamo, il ricorrente ha il diritto di chiedere che sia valutata la legittimità di detta decisione in sede di ricorso contro il silenzio-rifiuto opposto al reclamo.

7 Il ricorso è ricevibile.

Nel merito

8 Secondo il ricorrente, il regolamento finanziario 30 luglio 1968, relativo alla stesura e all'esecuzione del bilancio delle Comunità europee nonché alla responsabilità degli ordinatori e contabili — in ispecie l'articolo 22, il quale stabilisce che l'esecuzione del bilancio avviene in base al principio della separazione tra ordinatori e contabili — esige la reciproca indipendenza degli ordinatori, del contabile e del controllore, nonché la responsabilità diretta del contabile nei confronti della Commissione, senza interposizione di superiori gerarchici.

9 L'equivalenza tra le funzioni degli ordinatori, del contabile e del controllore implicherebbe che dette persone si trovino tutte allo stesso livello gerarchico e non siano poste agli ordini d'altri.

10 Dal fatto che gli ordinatori e il controllore generale, onde garantire la loro assoluta indipendenza nei confronti degli altri funzionari, sono stati inquadrati al grado A1, deriverebbe che il contabile deve trovarsi allo stesso grado.

11/13 La decisione 30 luglio 1968 dispone, all'articolo 2, che « nell'esercizio delle loro funzioni il contabile ed i contabili subordinati dipendono direttamente dalla Commissione ». La validità di questa disposizione non è stata contestata dal ricorrente. Essa mira a garantire l'indipendenza del contabile e lo rende, per quanto riguarda l'esercizio delle sue funzioni, direttamente responsabile nei confronti della Commissione.

14/15 Se è vero che, secondo l'organigramma la divisione finanze, tesoreria e contabilità, cui il ricorrente è preposto, dipende dalla direzione bilancio di funzionamento e finanze e dalla direzione generale dei bilanci, non è men vero che il ricorrente non ha fornito alcuna indicazione atta a dimostrare che questa circostanza potrebbe mettere in pericolo l'indipendenza voluta dal regolamento finanziario e prevista dalla decisione 30 luglio 1968. L'indipendenza funzionale del contabile nei confronti di coloro di cui deve controllare gli ordinativi, non presuppone la mancanza di qualsiasi differenza gerarchica, ma unicamente la mancanza reale di subordinazione per quanto riguarda l'esercizio delle sue funzioni.

16/18 Il richiamo al grado degli ordinatori e del controllore generale non è pertinente. In primo luogo, dal fatto che la Commissione delega in generale i suoi poteri di ordinatore solo ai funzionari dei gradi più elevati, consegue che detti ordinatori per delega non si trovano al grado A1 in tale qualità, ma al contrario il potere di ordinatore è stato loro delegato proprio perché sono direttori generali o direttori. In secondo luogo, il raffronto degli articolo 29-31, 39 e 40, con gli articoli 42-45 del regolamento finanziario dimostra che le funzioni e le responsabilità del controllore e quelle del contabile sono considerevolmente diverse.

19/20 D'altro lato, l'articolo 24 di detto regolamento — disponendo che le norme dello statuto amministrativo da applicarsi ai controllori sono stabilite in modo da garantire l'indipendenza delle loro funzioni e che gli atti relativi alla loro nomina, alla promozione, alle sanzioni disciplinari o tramutamenti e alle varie ipotesi d'interruzione o di cessazione dal servizio, costi-

tuiscono oggetto di decisioni motivate, che vanno comunicate per conoscenza al Consiglio — ha circondato la posizione dei controllori di garanzie ancora più precise di quelle previste per la posizione del contabile. A torto quindi il ricorrente sostiene che tra le funzioni di controllore e quelle di contabile vi è un'equivalenza atta a giustificare la parità d'inquadramento.

21/23 Se cio non bastasse, la nomina a contabile del ricorrente non costituisce un fatto nuovo rilevante rispetto alla sua assegnazione al posto di capo della divisione finanze, tesoreria e contabilità. Le attribuzioni di questa divisione coincidono infatti a tal punto con le attività di un contabile che non è concepibile che le due funzioni siano separate e distinte. Questa constatazione trova del resto conferma nella dichiarazione dello stesso ricorrente, secondo cui egli non ha alcun altro compito o responsabilità all'infuori di quello di contabile.

24 Da quanto precede risulta che il ricorso contro il silenzi-orifiuto opposto al reclamo 14 ottobre 1968 del ricorrente va respinto.

Sulle spese

25/27 Il ricorrente è rimasto soccombente. A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma dell'articolo 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità, le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visti i trattati che istituiscono le Comunità europee,
visti i protocolli sullo statuto della Corte di giustizia,
visto lo statuto del personale delle Comunità europee,
visto il regolamento finanziario relativo alla stesura e all'esecuzione del bilancio delle Comunità europee nonché alla responsabilità degli ordinatori e contabili, in ispecie gli articoli 22, 24, 29-31, 39-41 e 42-45,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE (Prima Sezione),

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna parte sopporterà le spese da essa sostenute.

Così deciso a Lussemburgo, il 10 dicembre 1969.

Monaco Donner Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 10 dicembre 1969.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione
R. Monaco

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 12 NOVEMBRE 1969 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Nella causa sulla quale debbo oggi esprimere il mio parere, la Corte deve stabilire se ad un dipendente della Commissione sia stato attribuito nell'organizzazione amministrativa di quest'ultima un grado gerarchico corrispondente alla natura delle sue funzioni e se il suo inquadramento appaia corretto. In proposito si deve tener conto dei seguenti fatti.

Il ricorrente veniva assunto l'8 ottobre 1958 dalla Commissione della Comunità europea dell'energia atomica, con la qualifica di capo dei servizi finanziari e con uno stipendio corrispondente al grado A 3. Con decisione del 31 maggio 1961 la Commissione lo nominava, in base al regolamento finanziario allora vigente, contabile per il bilancio di funzionamento ed inoltre, con decisione del 19 dicembre 1961, contabile per il bilancio « ricerche e investimenti ». Con queste funzioni il ricorrente si trovava alle dirette dipendenze del direttore generale delle finanze. Dopo l'entrata in vigore dello statuto del personale della Comunità il ricorrente veniva nominato in ruolo con decisione del 6 marzo 1963, senza che ciò comportasse alcuna modifica delle sue funzioni, del titolo o dello stipendio.

Fin da allora il ricorrente riteneva inesatta la valutazione delle proprie funzioni : il 7 settembre 1966 si rivolgeva perciò alla Commissione chiedendo a quest'ultima, con reclamo formale, di essere promosso al grado A 2, con effetto retroattivo al 31 maggio 1961. La sua richiesta non veniva però accolta : il 12 dicembre 1966 la Direzione generale dell'amministrazione gli comunicava che, a parere del Commissione, la valutazione delle sue

1 — Traduzione dal tedesco.