Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

9 marzo 1961

Traduzione dal tedesco

Signor Presidente, signori guidici,

La presente controversia ha avuto inizio con un ricorso presentato da un dipendente della Corte di Giustizia nominato in base allo Statuto del Personale della CECA; il suo stato giuridico è retto ancora oggi da tale Statuto. La competenza della Corte deriva perciò dall'art. 58 di detto Statuto.

Non starò ad esporvi tutti gli antefatti, dall'assunzione del ricorrente al suo passaggio in ruolo, all'attribuzione dell'indennità di espatrio a norma dell'art. 47 dello Statuto del personale e dell'art. 9 del Regolamento Generale fino all'adozione della decisione impugnata. Ne farò parola nei limiti in cui ciò è necessario per valutare il caso in esame.

L'8 luglio 1960 il Cancelliere della Corte comunicò all'attuale ricorrente che la Commissione dei Presidenti aveva deciso che la distanza di 25 km., contemplata nello Statuto del personale quale presupposto per l'attribuzione dell'indennità di espatrio, andava misurata in linea d'aria; la Commissione aveva inoltre stabilito che i dipendenti della Corte interessati avrebbero continuato per il momento a ricevere detta indennità. La misura di questa sarebbe però andata progressivamente scemando, il che venne espresso con la frase : « à condition de résorber celle-ci progressivement au fur et à mesure des échéances d'échelon et des promotions éventuelles ».

Contro questa comunicazione, l'attuale ricorrente inoltrava ricorso gerarchico al Presidente della Corte, a norma dell'art. 1 *c* dell'Allegato I allo Statuto del personale. Il 21 settembre 1960 il Presidente ha deciso il ricorso con il provvedimento oggetto dell'attuale impugnativa. In esso è detto testualmente :

« ... vous demandez de revenir sur la décision prise par la Commission des Présidents relative à l'application... du critère de 25 km...
La Commission des Présidents a... pris la décision la plus favorable pour vous...
Je ne puis donc que confirmer cette décision qui doit être considérée maintenant comme définitive.

... L'indemnité de séparation vous a été accordée en tenant compte de l'interprétation donnée à la Cour au critère de la distance. C'est... cette décision

qui a donné lieu aux remarques du Commissaire aux Comptes et à la décision actuelle de la Commission des Présidents.

Sans que vous puissiez vous prétendre lésé, le paiement de cette indemnité aurait pu être arrêté immédiatement par la décision de la Commission des Présidents. Celle-ci aurait même pu demander le remboursement de sommes indûment payées.

Enfin vous soulevez la « légalité statutaire » douteuse de la décision prise par la Commission des Présidents. J'ai tenu à répondre sur ce point dans ma lettre au Comité du Personnel.

Dans cette décision, l'importance de la dépense budgétaire n'a pas joué de rôle; il s'agit d'une décision de principe à laquelle la Cour ne peut se soustraire... »

L'indagine sulla legittimità di questo provvedimento dà luogo ad alcune questioni che esaminerò nel loro ordine logico, discostandomi in ciò dall'ordine in cui sono esposti i motivi d'impugnazione.

1. Se il provvedimento sia inficiato da vizi di forma in senso lato, in ispecie da vizi attinenti alla procedura ed alla competenza

a) Va detto innanzitutto che il provvedimento del Presidente in data 21 settembre 1960 ha per oggetto non già una modifica dello Statuto del personale — cioè non è un provvedimento normativo — ma semplicemente un'*applicazione* dello Statuto che si discosta dalla prassi finora seguita dalla Corte. La competenza del Presidente in questa materia è stabilita dall'Allegato I., art. 1 *b* e *c.*, dello Statuto del personale, qualora, come nella specie, si tratti di dipendenti delle categorie B e C.

b) Qual'è il rapporto intercorrente fra il provvedimento impugnato e le delibere della Commissione dei Presidenti? Il Cancelliere ed il Presidente erano tenuti a dare esecuzione a dette delibere?

Le delibere della Commissione furono provocate da rilievi del Revisore dei conti. In una lettera del 10 luglio 1958, diretta alla Corte, questi dichiarava di ritenere ingiustifica l'attribu-

zione dell'indennità di espatrio a dipendenti originari da Arlon, giacchè questa località si trova a meno di 25 km. da Lussemburgo. A ciò il Cancelliere della Corte rispondeva, il 17 luglio 1958, affermando :

« Il est facile de vérifier que cette ville est à plus de 25 km de Luxembourg, soit par la route, soit par le chemin de fer... Dans ces conditions, nous avions l'obligation morale de réviser notre position en ce qui concerne la qualité de non-résident de M. Simon. L'intéressé, peut-être, serait même en droit de nous réclamer l'arriéré, mais il y a renoncé bénévolement. »

Nella sua Relazione sul sesto esercizio, il Revisore dei conti pose in rilievo la diversa interpretazione data all'art. 47 dalla Corte di Giustizia, da un lato, e dalle altre tre Istituzioni della CECA, dall'altro. Egli pregò la Commissione dei Presidenti « de mettre fin à cette situation anormale en adoptant de façon définitive un critère commun... ».

Dopo aver sentito il *Comité des Intérêts communs*, la Commissione adottò, il 31 marzo 1960, la proposta di questo e stabilì che in futuro tutte le Istituzioni della Comunità avrebbero dovuto seguire il criterio della linea d'aria. Il 9 maggio 1960, aderendo alla proposta del *Comité des Intérêts communs*, la Commissione stabilì inoltre, per quanto concerneva la posizione dei dipendenti della Corte, quanto detto nella citata comunicazione del Cancelliere in data 8 luglio 1960.

Per quanto riguarda i rapporti fra il Revisore dei conti e la Commissione dei Presidenti, a p. 12 del controricorso è detto quanto segue :

« La Commission des Présidents a toutefois déduit du fait que le Commissaire aux Comptes doit lui adresser son rapport, qu'elle a l'obligation de prendre les décisions qui en résultent et de les soumettre aux Institutions comme ayant un caractère définitif. »

A mio parere, quest'opinione non trova alcuna conferma nel Trattato. A norma dell'art. 78 di questo, il compito del Revisore dei conti è di verificare la regolarità delle operazioni contabili e della gestione finanziaria delle varie Istituzioni e di riferirne in una relazione. L'art. 78 non permette però affatto di ritenere che,

qualora le varie Istituzioni della Comunità interpretino in modo diverso una determinata disposizione, il parere del Revisore dei conti sia vincolante. La Commissione dei Presidenti non può quindi considerarsi *obbligata* ad adottare determinate decisioni. Qualora la Commissione ritenga fondati i rilievi del Revisore dei conti, essa adotta gli opportuni provvedimenti : l'obbligo di fare ciò deriva direttamente dal Trattato.

Questo stabilisce anche i limiti dei poteri della Commissione, limiti dai quali non si può prescindere al semplice scopo di giungere ad una applicazione quanto più uniforme possibile delle dispozizioni del Trattato, soprattutto delle norme dello Statuto del personale, da parte delle Istituzioni della Comunità. Sotto questo aspetto, è erroneo attribuire alle delibere della Commissione dei Presidenti « caractère definitif ». Per lo meno, questa tesi non si conforma alla giurisprudenza della Corte, nè alle conclusioni dell'avvocato generale nelle cause 7-56 e 3-7-57, concernenti l'Assemblea Comune. In base all'art. 78 del Trattato, spetta alla Commissione di stabilire il numero dei dipendenti, la tabella dei loro stipendi e indennità ed altresì le spese straordinarie, come pure di approvare il bilancio preventivo generale.

Per quanto riguarda la C.E.C.A., ai dipendenti della Corte va applicato l'art. 16 del suo Statuto : il loro stato giuridico è stabilito dalla Corte stessa. Questa disposizione non consente di riconoscere alla Commissione dei Presidenti ampi poteri in materia di personale. Anche ammettendo che spetti alla Commissione promuovere l'unificazione del diritto applicabile ai dipendenti della Comunità — e ciò, sia per quanto concerne l'adozione, sia per quanto concerne l'applicazione delle norme — rimane fermo che, a prescindere dai casi disciplinati dall'art. 78, la Corte è perfettamente libera di accettare o non accettare le proposte della Commissione.

Le delibere della Commissione devono essere viste alla luce di questi rilievi di principio. Esse contengono due elementi, che vanno considerati separatamente : da un lato, le considerazioni di *carattere generale* sulla interpretazione dell'art. 47 dello Statuto

del personale e, dall'altro, l'applicazione di queste norme al caso particolare del ricorrente.

Le considerazioni generali avrebbero potuto anche mirare ad una modifica dello Statuto. Supponendo, ai fini della presente indagine, che il testo dello Statuto sia ambiguo, cioè si presti anche all'interpretazione respinta dalla Commissione, un'interpretazione restrittiva « autentica » di questa si risolverebbe in una limitazione del campo di applicazione, cioè in una modifica dello Statuto. In corso di causa è emerso che in realtà non si è perseguito questo scopo. Una siffatta modifica dello Statuto sarebbe stata invalida per violazione delle norme procedurali contemplate nell'art. 62 dello Statuto stesso. Nella delibera di carattere generale della Commissione si può quindi ravvisare soltanto una direttiva per l'esatta interpretazione dello Statuto. Su questo terreno, però, la Commissione non possiede poteri vincolanti. Spetta invece alla Corte di stabilire, nell'esercizio dei suoi poteri amministrativi, quale sia l'esatta applicazione ed interpretazione dello Statuto. Le menzionate delibere di carattere generale della Commissione non sono perciò vincolanti per l'autorità investita del potere di nomina presso la Corte.

Lo stesso si dica per quanto riguarda la sistemazione della situazione del ricorrente. L'applicazione in concreto delle norme dello Statuto è in questo caso di competenza esclusiva della Corte. Il Trattato non prevede provvedimenti vincolanti della Commissione dei Presidenti.

Sotto questo aspetto, la lettera del Cancelliere in data 8 luglio 1960 è criticabile, in quanto si richiama unicamente alla delibera della Commissione, cioè si limita a darle esecuzione. Anche il provvedimento del Presidente in data 21 settembre 1960 — che è il solo che conta — non è completamente chiaro, come mostrano le frasi citate all'inizio. Si può trarne l'impressione che nel formarlo si sia partiti dall'idea di essere tenuti alle delibere della Commissione. Poichè, d'altro lato, vi si dichiara espressamente che la decisione della Commissione viene « confermata » e poichè inoltre il provvedimento non trae la propria giustificazione soltanto da detta decisione, bensì indica motivi autonomi, a mio parere non si può

pensare di annullarlo in quanto erroneamente basato sull'opinione che la decisione della Commissione fosse vincolante.

2. Se il provvedimento impugnato sia legittimo sotto l'aspetto sostanziale

Con provvedimento del Cancelliere in data 11 marzo 1958, adottato con l'assenso del Presidente della Corte, fu riconosciuto, con effetto dal 15 marzo 1958, che l'attuale ricorrente, all'atto dell'assunzione in servizio, aveva la propria residenza in Arlon, città la quale dista da Lussemburgo 26 chilometri per via ordinaria e 29 per ferrovia. Al tempo stesso veniva assegnata all'attuale ricorrente, in conformità all'art. 47 dello Statuto del personale ed all'art. 9 del Regolamento generale, l'indennità di espatrio. Sotto il profilo del diritto amministrativo detto riconoscimento avvenuto nell'anno 1958 rappresenta un atto amministrativo diretto a porre in chiaro una situazione giuridica e che ha attribuito dei diritti all'attuale ricorrente. L'impugnata decisione del 21 settembre 1960 non sopprime immediatamente, è vero, questi diritti; essi sono però destinati ad annullarsi gradualmente di pari passo con gli scatti periodici previsti dalla tabella degli stipendi (artt. 38 e 39 dello Statuto). L'interessato si vedrà quindi sottratto un vantaggio, anche se non immediatamente, ma soltanto in avvenire a partire da un determinato momento. Ciò è però quanto dire che è stato parzialmente revocato l'atto iniziale in base al quale il ricorrente, salvo mutamenti delle disposizioni in vigore, avrebbe avuto diritto all'indennità di espatrio fino a quando fosse rimasto in servizio presso la Corte. Poichè, come ho già detto, non si può nella specie addurre quale giustificazione un mutamento di norme, occorre stabilire in quali casi sia possibile revocare un atto amministrativo dal quale sono sorti dei diritti.

Nelle cause 7/56 e 3-7/57 la Corte ha dovuto pronunziarsi su tale questione. In tale occasione venne affermato che, in base al diritto dei sei Stati membri, un atto amministrativo che ha attribuito al destinatario diritti soggettivi, non può essere revocato, purchè sia legittimo (*Racc.*, vol. III, p. 112) :

> « dato che in tal caso [*ove si tratti di un atto legittimo*] l'atto in parola fa sorgere un diritto soggettivo, la necessità di salvaguardare il principio della certezza

del diritto deve prevalere sull'interesse che l'Amministrazione potrebbe avere a revocare la decisione di cui trattasi... Quando l'atto amministrativo è invece illegittimo, il diritto oggettivo di tutti gli Stati membri ammette la possibilità della revoca ».

La Corte si pronunciò nel senso sopraindicato, accogliendo le conclusioni dell'avvocato generale. Essa ammise la revocabilità degli atti amministrativi dai quali sono sorti dei diritti, purchè si tratti di atti illegittimi e la revoca avvenga entro un termine ragionevole.

Tale principio va a mio parere applicato anche nel presente caso. Occorre cioè stabilire se il provvedimento del 1958, con il quale fu concessa all'attuale ricorrente l'indennità di espatrio, fosse viziato. Poichè non appaiono, nè sono stati denunciati, vizi di forma, rimane soltanto da esaminare se lo Statuto sia stato correttamente applicato sotto l'aspetto sostanziale.

Per il combinato disposto dell'art. 47 dello Statuto del personale e dell'art. 9 del Regolamento Generale, i dipendenti i quali al momento della assunzione in servizio avevano da almeno sei mesi la loro residenza in una località distante più di 25 km. dalla sede dell'Istituzione hanno diritto ad un'indennità di espatrio. È pacifico che il luogo d'origine del ricorrente dista da Lussemburgo più di 25 km. sia per ferrovia, sia per via ordinaria. Il ricorrente assume che si deve tener conto di quest'ultima circostanza, dato che anche in altre disposizioni del Regolamento Generale (artt. 13, 16, 17) si tiene conto della distanza per via ordinaria o per ferrovia. A favore di questo assunto militerebbe inoltre il fatto che lo Statuto del personale, a differenza del Regolamento provvisorio precedentemente in vigore, non parla più di « rayon ». A ciò viene opposto (controreplica, p. 6) :

« que la disparition du mot « rayon » n'est pas la conséquence d'une décision formelle, mais de la seule simplification de la rédaction ».

Il richiamo ad altre disposizioni riguardanti delle indennità sarebbe fuor di luogo, posto che in esse ha rilievo soltanto la spesa per il trasporto su un determinato percorso, mentre per l'attribuzione dell'indennità di espatrio sarebbe decisivo il mutamento delle condizioni di vita.

A proposito di questi argomenti va osservato quanto segue : è certo che l'art. 47 è meno chiaro del cessato Regolamento per il personale della Corte, dell'anno 1953. L'art. 16 di questo Regolamento disponeva :

> « Compte tenu de la situation actuelle du siège de la Cour, sont considérés comme non-résidents lors de leur engagement, au sens du présent règlement, les agents qui, au cours des trois mois précédant leur entrée en fonctions, ne résidaient pas de façon habituelle à Luxembourg ou dans un rayon de 25 km de cette ville ou n'y exerçaient pas leur activité professionnelle ».

In questa disposizione il termine « rayon » è usato nel senso di *linea d'aria*, anche se non è del tutto chiaro da quale a quale punto si debba misurare la distanza. Viceversa, la frase « località distante più di 25 km » permette di pensare, secondo il significato corrente delle parole, ad una distanza misurata sia in linea d'aria, sia per ferrovia o via ordinaria. Il tenore dello Statuto del personale è perciò ambiguo; tale ambiguità potrebbe essere superata soltanto qualora i lavori preparatori giustificassero una sola delle due interpretazioni oppure lo scopo della disposizione costringesse ad escludere uno dei due significati.

In base a canoni interpretativi generalmente riconosciuti, nel tener conto di elementi che non sono stati resi di pubblica ragione occorre essere molto cauti. Gli estratti dei verbali prodotti mostrano che nei primi progetti parziali di Statuto del personale è stato del pari usato il termine « rayon ». L'attuale versione è comparsa in occasione della stesura di un progetto completo, sostanzialmente nuovo :

> « L'indemnité de séparation [est] accordée aux agents qui avant leur entrée en fonctions habitaient dans une localité située à une distance supérieure à... km du siège ».

Essa fu accolta nella redazione definitiva, ma non ci risulta che sia stato espressamente deciso di modificare la sostanza della disposizione in parola. Non mi pare possibile trarre dal tenore di questa la conclusione che con la nuova redazione si sia intesa e voluta la stessa cosa di prima. Si deve constatare che questa presunta volontà degli autori non si è concretata nel tenore della disposizione; mentre il primo termine « rayon » ha un solo significato,

la frase « distanza superiore a 25 km. » abbraccia vari modi di misurare. La tesi della convenuta contrasta perciò con la logica.

È inoltre lecito porre in dubbio persino l'esistenza di una siffatta univoca volontà dei redattori, dato che della Commissione dei Presidenti faceva parte quello stesso Presidente della Corte il quale, nell'anno 1958, ha approvato che la disposizione venisse interpretata nel senso della distanza per ferrovia o per via ordinaria. Dai lavori preparatori non è perciò possibile trarre alcun valido argomento a sostegno dell'assunto della convenuta.

Lo scopo della disposizione giustifica un'interpretazione restrittiva? Come è stato giustamente rilevato, l'indennità di espatrio ha lo scopo di compensare gli svantaggi connessi al trasferimento della residenza dal luogo della dimora abituale. Non ne consegue però che soltanto la distanza in linea d'aria sia un parametro adatto per misurare la distanza dalla residenza d'origine. Nulla vieta che in una norma di legge si tenga conto della distanza per ferrovia o strada; quest'ultimo criterio sarebbe giustificato dalla circostanza che, a prescindere dai confini geografici che non è il caso di prendere qui in considerazione, il grado di diversità fra le varie zone geografiche di residenza dipende anche dalle comunicazioni stradali e ferroviarie esistenti. Anzi, sarebbe persino più ragionevole pensare in primo luogo a questo modo di misurare, qualora si tratti di stabilire i requisiti per ottenere l'indennità di espatrio oppure di determinarne, in sede di interpretazione, i limiti di applicazione. Perciò, nemmeno lo scopo della norma costringe ad una interpretazione restrittiva nell'uno o nell'altro senso. Giungo con questo alla conclusione che l'art. 47, nel suo attuale tenore, comprende e fa apparire giustificata sia l'interpretazione nel senso della distanza in linea d'aria, sia quella nel senso della distanza per ferrovia o strada.

Il provvedimento del Cancelliere dell'anno 1958, approvato dal Presidente, non è quindi illegittimo. Ne consegue che, fino a quando lo Statuto non venga modificato, non è possibile revocarlo. La via prescelta nel presente caso non può condurre alla uniformità di applicazione dello Statuto del personale — di per sè desiderabile.

Questo scopo può essere raggiunto soltanto modificando il testo del regolamento, il quale dev'essere approvato dalla Corte in quanto Istituzione (art. 16 dello Statuto della Corte). Entro questi limiti va accolto il parere espresso dal Revisore dei conti nella Relazione sul sesto esercizio :

« Dans une telle hypothèse, le rôle de l'Administration est, selon nous, d'attirer l'attention des instances compétentes sur l'insuffisance d'une disposition du Règlement et de proposer, le cas échéant, qu'une modification soit apportée à cette disposition suivant la procédure régulière ».

3. Riassunto e conclusioni

In occasione di un singolo caso nel quale stanno di fronte provvedimenti contraddittori di un'autorità investita del potere di nomina, adottati negli anni 1958 e 1960 in applicazione dello stesso Statuto, non siamo chiamati a prendere una decisione valida per tutte le Istituzioni. La Corte deve soltanto controllare la legittimità della decisione individuale che le è stata sottoposta. — Vi propongo di accogliere il ricorso e di annullare la decisione del Presidente in data 21 settembre 1960, in quanto non sussistono i presupposti per la revoca del provvedimento dell'11 marzo 1958.

Le spese di causa vanno poste a carico della Corte.