# Conclusioni dell'Avvocato Generale

## MAURICE LAGRANGE

*Tradotto dal francese*

SOMMARIO

Pag.

**I – Gli antefatti** . . . . . 134

**II – La causa d'annullamento (ricorso N° 7-56)** . . . . . 147

Sulla ricevibilità . . . . . 147

Sulla competenza della Corte . . . . . 150

Esame del merito . . . . . 150

Portata delle decisioni impugnate . . . . . 150

Sull'annullamento d'Ufficio delle decisioni individuali . . 151

Interpretazione dell'art. 78 del Trattato . . . . . 156

Applicazione alla fattispecie . . . . . 169

Conclusioni finali . . . . . 170

**III – La causa di danni (ricorsi N° 3-57, N° 4-57, N° 5-57, N° 6-57, N° 7-57)** . . . . . 170

Sulla ricevibilità . . . . . 170

Sulla responsabilità . . . . . 171

Risarcimento del danno . . . . . 173

Ammontare del danno . . . . . 174

Conclusioni finali . . . . . 175

*Signor Presidente, signori,*

I ricorsi sottoposti al vostro esame sollevano alcune questioni particolarmente delicate circa l'interpretazione dell'art. 78 del Trattato e precisamente in quella parte che riguarda il carattere e l'ampiezza dei poteri che, in materia di personale, tale disposizione attribuisce alla Commissione dei «Quattro Presidenti» in relazione ai poteri delle Istituzioni della Comunità. La controversia ha perciò una portata ben maggiore di quella che normalmente presentano cause vertenti fra un'amministrazione ed i suoi dipendenti: essa riguarda in realtà *lo stesso equilibrio di poteri stabilito dal Trattato.* Ciò basta a mettere in luce l'importanza della sentenza che dovrete pronunciare in queste cause, sentenza che ponendo fine ai contrasti cui l'art. 78 ha dato luogo sin dall'entrata in vigore del Trattato, dovrà permettere alle varie autorità che rispondono degli affari del personale di meglio conoscere i limiti delle loro rispettive attribuzioni e con ciò provvedere in modo migliore alla vita amministrativa della Comunità. Ciò spiega pure perchè io intenda addentrarmi in un' esauriente esposizione di questa controversia in cui l'amministrazione convenuta è, sino ad un certo punto «moralmente» d'accordo con i ricorrenti ed in cui, nelle sue conclusioni, essa si limita a rimettersi alla saviezza della Corte. Penso infine che nell'eventualità d'una più o meno prossima entrata in vigore dei nuovi trattati europei, che in questa materia prevedono soluzioni sensibilmente diverse da quelle del nostro Trattato e che richiederanno delicati adattamenti, sia particolarmente necessario che il sistema della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio sia ben chiarito onde su di esso possa presto crearsi una prassi mediante l'applicazione corrente ed indiscussa.

## I — GLI ANTEFATTI

Non intendo rifare la storia completa dell'elaborazione dello Statuto dei funzionari della Comunità, storia che la Corte quale Istituzione, ha essa stesso vissuto e che tutti voi certamente ricordate; vorrei soltanto ritornare su alcuni punti che mi sembra indispensabile tener presenti per comprendere la presente causa. Il problema dello Statuto si è posto sin dall'inizio in base all'art. 78 del Trattato e del paragrafo 7 della Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie. Il terzo comma del citato paragrafo e sul quale dovrò ritornare, è così redatto: «in attesa che la Commissione

prevista dall'art. 78 del Trattato abbia determinato i ruoli del personale e stabilito il suo Statuto, *il personale necessario è assunto in base a contratto*». Fu così che sin dall'inizio il rapporto sorto fra la Comunità ed i dipendenti delle quattro Istituzioni ha assunto carattere contrattuale. Ma sin dall'inizio si è pure ammesso che si trattava soltanto di un periodo transitorio e che un *regime statutario di diritto pubblico* doveva sostituire al più presto il regime contrattuale. Il più presto possibile, cioè non appena si sarebbe potuto adottare uno statuto generale dei dipendenti. L'Assemblea in ispecie aveva approvato delle risoluzioni in tal senso e la Commissione dei Presidenti aveva messo allo studio l'elaborazione di tale statuto generale. Nel frattempo i contratti, pur rimanendo dei contratti a termine e di durata limitata, assunsero man mano un carattere meno precario; essi sono stati integrati da regolamenti che prevedevano serie garanzie (disciplina, congedi, regime di previdenza ecc.) applicabili a tutto il personale di ogni Istituzione: infine la loro durata fu stabilita in previsione della data in cui presumibilmente lo Statuto sarebbe entrato in vigore. In tal modo la Corte, nella sentenza Kergall, è stata indotta a riconoscere che tali contratti avevano il carattere di «contratti prestatutari di diritto pubblico» e da tale premessa ha tratto determinate conseguenze giuridiche in merito alla «legittima aspettativa» che i dipendenti in servizio avevano a vedersi applicare il futuro statuto.

Ma se l'elaborazione dello statuto era ovviamente condizione necessaria a poterlo porre in vigore, essa non era la sola. Infatti, il passaggio dal regime contrattuale a quello statutario presuppone oltre alle norme dello statuto propriamente detto (diritti e doveri generali dei dipendenti, assunzioni, promozioni, disciplina, congedi, pensioni, licenziamenti, posizioni amministrative ecc.) la istituzione dei posti e dei ruoli amministrativi corrispondenti ai compiti cui l'amministrazione deve provvedere nonchè l'adozione della relativa scala degli stipendi. È d'altronde necessario prevedere le modalità con cui i dipendenti attualmente in servizio potranno venire «integrati» secondo l'espressione ormai consacrata, nei nuovi ruoli cioè passati in regime statutario ed assegnati a determinati gradi e scatti senza che obbligatoriamente adempiano alle condizioni che a tal proposito lo Statuto prevede per l'avvenire. Solo dopo che tutto ciò è stato fatto possono venir emanati provvedimenti individuali d'applicazione.

Parallelamente a tutti gli altri si poneva però un duplice problema: 1. queste diverse operazioni dovevano essere *comuni* alle quattro Istituzioni e nel caso affermativo in quale misura? 2. Quale doveva essere a questo riguardo il compito della Commissione dei Presidenti?

*Sul primo punto:* sembra che sin dall'inizio si sia riconosciuto necessario ottenere non già un'assoluta uniformità ma ciò che si è chiamato una «armonizzazione» e ciò in base al seguente principio: disciplinare nello stesso modo presso le quattro Istituzioni le situazioni simili: si è facilmente raggiunto l'accordo per includere in questa categoria tutto ciò che riguarda quello che abbiamo chiamato lo statuto propriamente detto (norme generali, assunzione, promozioni, disciplina ecc.), questioni per le quali è stato infine deciso di mettere in vigore un unico testo cioè lo Statuto generale della Comunità comune alle quattro Istituzioni mentre solo alcune norme d'applicazione particolari ad ogni Istituzione sarebbero state comprese negli specifici allegati che ciascuna Istituzione avrebbe adottato. Si è del pari adottato una comune scala di gradi a ciascuno dei quali corrisponde uno stipendio che varia da un minimo ad un massimo. Circa i vari problemi che sorgevano dall'istituzione dei posti, dalla corrispondenza fra di essi e dalla determinazione dei gradi cui dovevano essere assegnati, cioè ai problemi della armonizzazione vera e propria all'atto dell'applicazione sono sorte delle gravi difficoltà che han dato origine alla presente causa.

*Sul secondo punto,* cioè sui compiti della Commissione dei Presidenti, sul carattere e l'ampiezza dei suoi poteri in relazione a quelli delle Istituzioni ed in particolare dell'Assemblea, non si è potuto ricavare alcuna dottrina che potesse raccogliere l'assenso delle quattro Istituzioni. Si è proceduto piuttosto empiricamente ed è soltanto da quando lo Statuto fu definitivamente approvato e posto in applicazione che, basandosi sul suo testo, è possibile formarsi un'opinione sul sistema giuridico che ne deriva: ciò non si poteva ancora fare il 12 dicembre 1955 al momento in cui furono prese le decisioni di cui ora si discute la legittimità.

A quell'epoca si avevano i seguenti elementi:

1) nella sua riunione del 9 maggio 1955 la Commissione dei Presidenti aveva adottato una tabella comprendente 13 gradi suddivisi in scatti e stabilito la scala dei relativi stipendi;

2) Il 25 novembre 1955 il Bureau dell'Assemblea prese tutta una serie di decisioni in conseguenza alla riorganizzazione dei servizi del Segretariato dell'Assemblea e che per ciò che interessa, si possono così riassumere:

— adozione di una «job-description list» cioè di una tabella completa contenente l'assegnazione dei vari posti ai gradi ed alle categorie stabilite dalla Commissione dei Presidenti con la descrizione per ciascuno di essi delle mansioni corrispondenti;

— decisione di porre in applicazione col 1° gennaio 1956 la scala degli stipendi stabilita dalla Commissione dei Presidenti il 9 maggio 1955;

— infine la seguente decisione che cito testualmente:

«Su proposta del signor Fohrmann e dopo aver sentito una dichiarazione del signor de Nerée con cui egli si associa alla proposta fatta dell'Ufficio di Presidenza, il Bureau dopo aver discussa la questione *decide:*

Nell'ambito del nuovo ordinamento del Segretariato dell'Assemblea Comune e tenuto conto in particolare delle decisioni del Bureau di data 27 ottobre 1954 in merito agli scatti annui e biennali, le nomine e le promozioni più sotto indicate avranno effetto nel giorno che sarà indicato nei provvedimenti individuali che in tempo debito il Presidente consegnerà ad ogni singolo interessato.»

Segue la lista di tutti i dipendenti dell'Assemblea distinti secondo gradi e scatti. È così che vi ritroviamo i cinque ricorrenti:

il Sig. Genuardi, grado 2°, 1° scatto
il Sig. Cicconardi, grado 3°, 5° scatto
la Sig.ra Steichen, grado 8°, 5° scatto
la Sig.ra Couturaud, grado 9° a, 5° scatto
la Sig.na Algera, grado 9° a, 5° scatto

Questa, in poche parole, era la situazione prima del 12 dicembre 1955. Che cosa avviene in quel giorno?

1° La Commissione dei Presidenti tiene la sua 14ª riunione al termine della quale dichiara che lo Statuto è definitivamente adottato per quanto riguarda tutte le Istituzioni ad eccezione del Consiglio dei Ministri; per quest'ultimo essa prende atto della riserva espressa dal suo Presidente il quale si dichiara tenuto a prendere contatto con i suoi colleghi prima di esprimere il definitivo accordo. Nel processo verbale si legge inoltre:

> «riguardo alle modalità per la redazione degli allegati, la Commissione decide che le amministrazioni delle Istituzioni si consultino fra di loro. Essa precisa nel contempo che tali consultazioni devono tendere all'armonizzazione dei testi però senza pregiudicare il carattere facoltativo degli allegati.»

Orbene, fra tali allegati (i quali secondo lo Statuto dovevano venire liberamente adottati da ogni singola Istituzione) deve figurare precisamente la tabella degli impieghi stabilita in relazione alla «job-description» nonchè l'assegnazione di tali impieghi ai vari gradini della scala adottata dalla Commissione dei Presidenti.

2° Il giorno stesso — a tarda sera, ci dice l'Assemblea — il Presidente di detta Istituzione ha consegnato a ciascuno dei dipendenti interessati un decreto individuale, sottoscritto da lui stesso e dal Segretario generale, con cui lo si ammetteva al regime dello Statuto. Data l'importanza di tali decreti dai quali i ricorrenti pretendono trarre i diritti acquisiti su cui fondano i loro argomenti, ritengo necessario ricordarvene il preciso tenore: ecco ad esempio quello che riguarda la sig.na Algera:

> «Le Président de l'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier,
>
> Vu l'article 43 du Règlement de l'Assemblée commune, arrêté par l'Assemblée dans sa séance du 10 janvier 1953, modifié dans ses séances des 16 janvier 1953 et 12 mai 1954,
>
> Vu les dispositions du Règlement administratif intérieur de l'Assemblée, arrêtées par le Bureau dans sa séance du 25 novembre 1953,
>
> Vu les délibérations du Bureau en date du 25 novembre 1953 (si tratta delle deliberazioni di cui ho parlato poc'anzi),

Vu la déclaration écrite de Mademoiselle Algera en date du 12 décembre 1955, déclarant qu'elle veut bénéficier du Statut des fonctionnaires,

ARRÊTE:

1. Le contrat d'emploi conclu entre l'Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, d'une part, et Mademoiselle Algera, d'autre part, et expirant le 31 décembre 1955, cessera d'être en vigueur au 31 décembre 1955.

2. Le Règlement provisoire et ses annexes, mis en vigueur à dater du 1er juillet 1953, par décision du Bureau de l'Assemblée Commune en date du 15 juin 1953, cessent d'être en vigueur au 31 décembre 1955.

3. A dater du 1er janvier 1956, Mademoiselle Algera, Dini

EST ADMISE AU BÉNÉFICE DU STATUT

est nommée au grade d'assistant I

prend rang au troisième échelon d'ancienneté.

4. En attendant la mise en vigueur, totale ou partielle, des dispositions du Statut et de ses annexes, et dans le cadre des modifications intervenues par suite de l'entrée en vigueur du Règlement administratif intérieur, les articles du contrat et du Règlement provisoire cessant l'un et l'autre d'être en vigueur au 31 décembre 1955 et énumerés en annexe seront appliqués à titre transitoire. L'annexe ci-jointe fait partie intégrante du présent arrêté.

Luxembourg, le 12 décembre 1955.

*Le président de l'Assemblée Commune*
(s) G. Pella

*Le secrétaire général de l'Assemblée Commune*
(s) de Nerée

Soffermiamoci un istante sulla tarda serata del 12 dicembre 1955 e cerchiamo di vedere come si presenta la situazione sia per la Commissione dei Presidenti che per l'Assemblea.

*Per quest'ultima* essa sembra abbastanza chiara: l'Assemblea si limita a dare esecuzione alle decisioni del suo Bureau emanando

dei decreti individuali che applicano lo Statuto ai dipendenti, li passano in ruolo assegnando a ciascuno un determinato grado e scatto, e notificando nel contempo tali decreti ai singoli interessati. Tale condotta può spiegarsi soltanto se, ad avviso dell'Assemblea, la Commissione dei Presidenti aveva già adottato le decisioni necessarie a permettere l'inquadramento individuale dei dipendenti il chè significa, in base a tale opinione, che la Commissione dei Presidenti stabilendo il 9 marzo 1955 la scala dei gradi e scatti avrebbe esaurito quanto era in suo potere e che tutte le altre operazioni erano di competenza dell'Istituzione.

Permane un solo ostacolo ma che riguarda soltanto *la messa in applicazione* delle decisioni sull'inquadramento regolarmente adottate: posto che lo Statuto stesso non era stato regolarmente adottato e pubblicato sarebbe stata necessaria la garanzia di una sua prossima entrata in vigore: a tal proposito l'Assemblea, per superare l'ostacolo, ha ritenuto sufficiente la decisione con cui la Commissione dei Presidenti aveva dichiarato che lo Statuto era definitivamente adottato per tre delle Istituzioni fra cui l'Assemblea. (In fatto, l'adozione definitiva per tutte e quattro le Istituzioni avverrà soltanto il 28 gennaio 1956). Nelle frasi concernenti la redazione degli allegati l'Assemblea ravvisò di certo soltanto una conferma della sua situazione indipendente posto che il processo verbale prevedeva soltanto dei contatti fra le Istituzioni in merito all'armonizzazione *dei testi* senza alcun pregiudizio al carattere facoltativo di detti allegati: tali formule vogliono dire senza dubbio che *le tabelle* d'inquadramento quali saran fissate dalle Istituzioni e comunque dall'Assemblea per quel che la riguarda, verranno incorporate nell'allegato I la cui redazione, come quella degli altri allegati, darà luogo ad un lavoro preparatorio e ad un esame in comune, restando pienamente riservato ad ogni Istituzione il potere di prendere la decisione definitiva.

Per quanto riguarda la *Commissione dei Presidenti,* una cosa è certa, il 12 dicembre 1955 essa non aveva ancora preso posizione sul problema giuridico di cui ci occupiamo. D'altronde nessuna delle tre Istituzioni all'infuori dell'Assemblea ha creduto dovere — o potere — stabilire una sua tabella d'inquadramento dei posti e ancor meno provvedere al passaggio in ruolo ed all'inquadramento individuale dei suoi dipendenti. Si deve dunque ritenere che

secondo la Commissione dei Presidenti, i lavori preliminari di «armonizzazione» ch'essa chiese alle Istituzioni d'intraprendere per la redazione degli allegati, riguardassero non soltanto la vera e propria redazione dei testi ma anche le tabelle d'inquadramento che dovevano venir incorporate nell'allegato I.

Si deve tuttavia riconoscere che vi era incertezza — per non dire una situazione equivoca.

Ogni fonte di equivoco scompare tuttavia nel marzo 1956. Infatti:

— il *Bureau dell'Assemblea,* come risulta dal processo verbale della riunione segreta del 15 marzo 1956, decide,

> *«di aderire alla richiesta del Presidente dell'Alta Autorità e di elaborare unitamente alle altre Istituzioni un piano organico possibilmente identico.* — Tale adesione alla proposta del Presidente dell'Alta Autorità — si legge nel verbale — *lascia comunque impregiudicata la questione dell'interpretazione dell'art. 78 nonchè l'autonomia delle decisioni che il Bureau dell'Assemblea potrà adottare qualora, malgrado ogni sforzo, non si riesca a raggiungere l'armonizzazione.»*

— inoltre, la *Commissione dei Presidenti* che già il 5 marzo 1956 aveva

> «constata l'unanime volontà dei dirigenti delle quattro Istituzioni di raggiungere l'armonizzazione dei gradi e degli stipendi del personale in tutte le Istituzioni della Comunità» decide in data 29 marzo *«di incaricare un Gruppo di lavoro di ricercare e raggiungere l'armonizzazione tra le tabelle delle funzioni e dei gradi nelle varie Istituzioni onde consentire l'applicazione a tutti i dipendenti della Comunità di un unico Statuto, dei suoi allegati e del Regolamento generale».*

La situazione si presenta quindi come segue:

1) La Commissione dei Presidenti e l'Assemblea sono d'accordo di intraprendere i lavori per l'armonizzazione e di non dare immediata applicazione allo Statuto;

2) L'Assemblea mantiene formalmente la sua posizione di principio per quanto riguarda la sua «autonomia» in questa materia e si riserva ogni facoltà in caso di esito negativo;

3) La Commissione dei Presidenti continua a non prender posizione su detta questione di principio;

4) Anche nell'applicazione sussistono delle «nuances» piuttosto importanti: l'Assemblea accetta di prender parte all'elaborazione di una tabella «*possibilmente identica*» e sembra così rassegnarsi a priori all'enventualità che permangano delle diversità fra impieghi analoghi presso le varie Istituzioni, divergenze che non dovrebbero impedire l'applicazione di uno Statuto comune. La Commissione dei Presidenti invece subordina espressamente l'entrata in vigore dello Statuto, ivi compresi gli allegati ed il Regolamento generale, ad un *esito favorevole* cioè al raggiungimento di una *totale armonizzazione:* la conseguenza d'un esito negativo — che del resto si vuol evitare ad ogni costo — sarebbe quindi la messa in vigore di quattro diversi statuti adottati da ciascuna delle quattro Istituzioni.

Passerò rapidamente sulle tappe successive da cui non appare alcun mutamento nelle posizioni assunte. Rilevo soltanto che la Commissione speciale incaricata dalla Commissione dei Presidenti d'intraprendere i lavori di armonizzazione (denominata «Commission Delvaux» dal nome del suo presidente giudice della Corte) non si è limitata ad adempiere alla sua missione in modo astratto ma ha proposto una concreta soluzione per i dipendenti dell'Assemblea i quali in base alle nuove tabelle venivano inquadrati ad un grado o scatto meno elevati di quelli che eran stati loro assegnati il 12 dicembre 1955: tale soluzione consisteva nell'assegnazione di una «indennità differenziale» che doveva garantire per un determinato periodo ai dipendenti così colpiti gli stipendi corrispondenti al loro primitivo inquadramento. Rilevo pure che il Presidente dell'Assemblea mantiene sempre le sue riserve di principio ed in particolare con riguardo alle norme transitorie proposte. Leggiamo infatti nel processo verbale della riunione della Commissione dei Presidenti del 12 maggio 1956 che il Presidente dell'Assemblea chiese si prendesse atto «che tali risoluzioni (trattasi delle norme transitorie proposte dalle Commissione Delvaux ed approvate in linea di massima dai quattro Presidenti) non significano che l'Assemblea Comune ha già acceduto ad una soluzione che essa non può ancora definitivamente accettare. La sua definitiva adesione dipende infatti dalla possibilità di ovviare alle difficoltà derivanti dalle norme transitorie *essendo questa la*

*premessa indispensabile per evitare che l'Assemblea adotti un proprio statuto per i suoi dipendenti.*» In tal modo il Presidente dell'Assemblea riafferma ancora una volta il potere di questa di adottare liberamente uno Statuto per i suoi dipendenti ivi compreso il loro inquadramento nella scala dei gradi stabilita dalla Commissione dei Presidenti e si associa ai vari tentativi fatti per raggiungere l'armonizzazione solo per dimostrare la sua buona volontà ma senza assumere precisi impegni.

E giungiamo ora ai provvedimenti che hanno immediatamente preceduto od accompagnato le decisioni impugnate:

1) *Riunione della Commissione dei Presidenti del 15 giugno 1956.* Nel processo verbale troviamo quanto segue: «Per quanto riguarda l'Assemblea Comune si prende atto che il suo Presidente ha dichiarato che egli sottoporrà al Bureau dell'Assemblea le proposte ed i suggerimenti fatti dal Comitato di armonizzazione e che egli comunicherà mediante lettera il suo accordo o delle controproposte, dopo aver preso contatto con i funzionari dell'Assemblea per ricercare una definizione in via transativa, come il Comitato ha suggerito.» Va tuttavia rilevato che «constatato che alla Commissione speciale non sono stati forniti tutti i dati necessari per poter adempiere completamente al suo incarico, il Giudice Delvaux in pieno accordo con i suoi colleghi signori Rasquin, Vanrullen e Finet, chiede sia posto termine all'incarico loro affidato».

2) *Riunione del Bureau dell'Assemblea Comune in data 19 giugno 1956.* Estratto del processo verbale pag. 4. Cito i commi 2 e 3 che mi sembrano i più importanti:

> «2. Il Bureau ha incaricato il suo Vicepresidente signor Vanrullen di proseguire nel suo incarico al fine di risolvere la questione del nuovo inquadramento e dei provvedimenti relativi, *sulla base delle proposte fatte dal Comitato Delvaux ed adottate dalla Commissione dei Presidenti nella sua riunione del 15 giugno 1956.*
>
> 3. *Per l'esecuzione di tale incarico il Bureau ha trasferito al signor Vanrullen tutti i suoi poteri in materia amministrativa.*»

3) *Riunione del Bureau in data 22 giugno 1956.* Rilevo dal processo verbale di tale riunione che il Bureau non pretende l'ac-

cordo di tutti i dipendenti ma intende accontentarsi dell'adesione della maggioranza di essi.

4) *Il 27 giugno 1956,* il signor Vanrullen a nome de Presidente invia una lettera a ciascuno dei dipendenti colpiti dalle norme di armonizzazione. Mi sembra necessario rimettere davanti ai vostri occhi i brani essenziali di tale lettera:

«Mademoiselle (cito sempre quella rivolta alla Sig.na Algera).

Par arrêté du 12 décembre 1955, vous avez été admise au bénéfice du Statut et nommée au grade d'assistant I.

Le Bureau de l'Assemblée Commune se propose de mettre prochainement en application le Statut commun aux quatre institutions, adopté par la Commission des quatre Présidents le 28 janvier 1956.

D'après les dispositions de ce Statut et de ses annexes et notamment du barème des traitements et du tableau de correspondance entre les grades et les emplois, le fonctions que vous exercez correspondent au grade 11 et à la catégorie C (Assistant II).

En conséquence et compte tenu de votre ancienneté, votre titularisation, conformément à l'art. 2-2° et aux dispositions transitoires du Statut, interviendra dans les conditions suivantes:

1° Vous serez nommée fonctionnaire titulaire de la catégorie C grade 11, échelon 8, avec une ancienneté d'échelon au 1. 1. 1956.

2° Le point de départ de votre ancienneté générale de service sera fixé au 1. 2. 1955.

3° Si le classement ci-dessus entraîne pour vous des émoluments inférieurs à ceux que vous percevez actuellement, vous bénéficierez jusqu'au 30 juin 1958, d'une indemnité compensatoire calculée conformément aux dispositions de l'article 60 du Statut.

4° Le maximum de bonification d'ancienneté prévue à l'article 108 du Règlement général de la Communauté (régime des pensions) vous sera accordé.

Afin de permettre au bureau de l'Assemblée de statuer dans les meilleurs délais, je considérerai votre acceptation des propositions ci-

dessus comme acquise, si je ne suis pas en possession d'une réponse négative de votre part avant le 10 juillet 1956.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

*Pour le président de l'Assemblée Commune*

(s) Emile Vanrullen
*vice-président.*»

5) Il 7 luglio alcuni dipendenti si rifiutano di accettare quanto contenuto nella lettera del 27 giugno ed insistono perchè sia puramente e semplicemente mantenuta in vigore la decisione del 12 dicembre 1955.

6) Il 12 luglio con una lettera pure sottoscritta a nome del Presidente dell'Assemblea Comune, il Signor Vanrullen scrive quanto segue:

«Mademoiselle,

Par lettre du 7 juillet 1956 vous m'avez marqué votre désaccord sur les conditions dans lesquelles pourrait intervenir votre titularisation en application des dispositions de l'art. 2-2° et des dispositions transitoires du Statut.

Dans ce conditions, et pour autant que vous maintenez le point de vue exprimé dans votre lettre précitée, le Statut lors de sa mise en application par le Bureau de l'Assemblée Commune, ne pourra vous être appliqué qu'en qualité de fonctionnaire, temporaire, bénéficiaire d'un vontrat d'un an; renouvelable deux fois dans les limites de l'art. 2-3° du Statut.

Je vous prie de me faire savoir avant le 21 juillet si ces propositions rencontrent votre accord. Vous trouverez ci-joint un modèle de contrat.

Si, au 20 juillet je n'étais pas en possession de votre réponse, je devrais considérer que vous renoncez au bénéfice des dispositions de l'arrêté à vous remis le 12. 12. 1955 et que par là devient caduque votre renonciation au bénéfice des dispositions de votre contrat, du Règlement provisoire du personnel de l'Assemblée Commune du

1er juillet 1953 et de l'application du tableau de hiérarchie et de traitements arrêté par le Bureau en sa réunion du 27 octobre 1954, qui rentrent pour vous en vigueur.

Votre vontrat, qui normalement est venu à expiration le 31. 12. 1955, sera alors prorogé une dernière fois du 1er janvier 1956 au 31 décembre 1956 au traitement de 2.754 U.E.P., fixé par le Bureau au cours de sa réunion du 23 novembre 1955.

Veuillez agréer, etc.

*Pour le président de l'Assemblée Commune*

(s) Emile Vanrullen
*vice-président.*»

7) *Il 19 luglio* ciascuno dei ricorrenti risponde con una lettera in cui mantiene la posizione precedentemente assunta.

8) *Il 10 ottobre* viene fatta la comunicazione N° 56-12 con cui si rendono note al personale le decisioni adottate dal Bureau il *1° ottobre* e di cui gli elementi essenziali sono i seguenti.

*a*) Applicazione con effetto retroattivo al 1° luglio dello Statuto comune e del Regolamento generale ai dipendenti che, con o senza riserve, hanno accettate le proposte del signor Vanrullen.

*b)* Applicazione, pure con effetto retroattivo alla stessa data, ai suddetti dipendenti degli allegati allo Statuto comune «tenendo conto di quanto dispone il 3° comma dell'art. 62» di detto Statuto e secondo il quale gli allegati vengono adottati da ogni Istituzione e possono venir modificati dopo sentito il personale ed il parere della Commissione dei Presidenti.

*c*) Infine

«nei riguardi dei dipendenti che non hanno accettato le proposte del Bureau di cui diede loro comunicazione il signor Vanrullen *deciderà il nuovo Bureau* (che doveva entrare in carica un mese più tardi). Per detti dipendenti resta in vigore il Regolamento provvisorio. Il Bureau ha dato incarico al Vicepresidente Vanrullen ed al Segretario Generale

(che ha firmato la comunicazione) di raccogliere sin d'allora gli elementi necessari al nuovo Bureau per *prendere le sue decisioni* con conoscenza di causa.»

Il *processo verbale* della riunione del Bureau in data 1° ottobre contiene il seguente passaggio che non è stato inserito nella comunicazione:

«Il Presidente Pella rileva l'importanza politica *ma anche giuridica* della decisione adottata dal Bureau e, a suo modo di vedere cui aderiscono i suoi colleghi, la decisione del Bureau di accettare l'allegato I che è comune alle quattro Istituzioni *costituisce la base giuridica per procedere a talune modifiche ai decreti consegnati il 12 dicembre 1955 alla maggior parte dei dipendenti.*»

9) *Il 15 ottobre* viene fatta al personale la comunicazione N° 56-13 la cui prima frase è del seguente tenore:

«Per il mese di ottobre 1956 *gli stipendi dei dipendenti che hanno accettato le proposte fatte loro nell'ambito dell'armonizzazione* sono stati calcolati in base al nuovo inquadramento.»

10) Infine il *30 novembre 1956* il nuovo Bureau decise «*sempre mantenendo in vigore le decisioni impugnate*», di sospenderne l'esecuzione come i ricorrenti avevano chiesto.

Chiedo venia per avervi fatto una esposizione così lunga e forse fastidiosa degli antefatti ma ciò mi è sembrato necessario per una miglior comprensione della controversia in diritto ed in fatto.

Dal punto di vista formale questa controversia presenta, come sapete, un duplice aspetto in quanto i ricorrenti hanno introdotto prima un ricorso collettivo d'annullamento e poi cinque ricorsi individuali per danni: questi ultimi sono stati presentati soltanto in via subordinata nella «inconcessa ipotesi» come dicono volentieri gli avvocati, che il ricorso d'annullamento venga respinto.

II — CAUSA D'ANNULLAMENTO (ricorso N° 7-56)

*Sulla ricevibilità*

Nel ricorso N° 7-56 si conclude per l'annullamento «della decisione del 12 luglio 1956 emanata dal Vicepresidente dell'Assemblea

Comune, posta in esecuzione mediante la comunicazione N° 56-13 del 15 ottobre 1956 e con la quale ai ricorrenti, che non avevano accettato le disposizioni di armonizzazione che sortivano per essi l'effetto di una retrocessione, veniva ritirato il regime statutario che era loro già stato applicato, riponendoli sotto regime contrattuale sino al 31 dicembre 1956 e licenziandoli per tale data».

Nella comparsa di risposta il patrono dell'Assemblea Comune solleva dei dubbi sulla ricevibilità del ricorso in quanto diretto contro la decisione N° 56-13 del 15 ottobre. Ma su questo punto, e senza troppo insistere, egli si rimette alla saviezza della Corte.

In realtà, come lo avete visto, il ricorso non è diretto *isolatamente* contro la comunicazione del 15 ottobre: vi si chiede l'annullamento della decisione del 12 luglio emanata dal Vicepresidente dell'Assemblea. Esso invece non impugna la decisione adottata dal Bureau il 1° ottobre 1956 che ha data luogo alla comunicazione *N° 56-12 del 10 ottobre.*

Ai sensi dell'art. 43 N° 2 del Regolamento dell'Assemblea Comune adottato in applicazione dell'art. 25 del Trattato e quale è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Comunità N° 13 del 9 giugno 1954,* la costituzione e l'organizzazione del Segretariato dell'Assemblea Comune sono stabilite dal Bureau che determina in particolare lo statuto del personale e le modalità della sua assunzione. Il N° 3 del predetto articolo dispone che «il Bureau fissa il numero dei dipendenti, le scale degli stipendi, delle indennità e delle pensioni nonchè il preventivo delle spese straordinarie necessarie al funzionamento dell'Assemblea. Spetta al Presidente dell'Assemblea di sottoporre quanto sopra all'approvazione della Commissione prevista dall'art. 78 N° 3 del Trattato». È dunque il Bureau che nella materia che c'interessa detiene i poteri e li esercita in nome dell'Assemblea.

Lo stesso Bureau ha adottato un «regolamento interno» che non è stato pubblicato ma si trova allegato agli atti di causa. In questa materia esso si limita a riprodurre le disposizioni del Regolamento dell'Assemblea. Vi si aggiunge tuttavia (art. 3 § 2) che il Bureau «si pronuncia pure... su tutte le controversie che possono sorgere tra l'amministrazione dell'Assemblea ed i suoi dipendenti». Infine il Presidente rappresenta l'Assemblea «negli atti amministrativi,

giudiziari o finanziari». Mediante un decreto egli può delegare i suoi poteri (articoli 1 e 5).

Nella specie, è certo che le decisioni sono state prese dal Bureau ma è molto difficile stabilire *mediante quale atto ed in quale modo* tali decisioni sono state notificate ai cinque ricorrenti od anche semplicemente rese loro note. È pure difficile stabilire in quale data le decisioni furono prese e se lo furono dal vecchio o dal nuovo Bureau. Sembra si possa ammettere che esse siano state prese dal vecchio Bureau salvo conferma da parte di quello che doveva entrare in carica nel novembre 1956 e che tale conferma sia stata esplicitamente data.

Quando però si vuol stabilire in quale atto si sono concretate *per i ricorrenti* le decisioni del Bureau, sorgon dei dubbi. La lettera del signor Vanrullen di data 12 luglio 1956 raffrontata con quella del 27 giugno si presenta effettivamente come una decisione sottoposta alla sola condizione della mancanza di una risposta favorevole da parte degli interessati: a questo proposito il reiterato rifiuto mi sembra equivalere ad una mancata risposta. La suddetta condizione si è quindi avverata posto che il rifiuto venne confermato: ricordo d'altra parte che nella sua riunione del 19 giugno 1956 il Bureau *aveva delegato al signor Vanrullen tutti i suoi poteri in materia amministrative* per l'esecuzione dell'incarico di cui è questione al numero 2, cioè quello «di risolvere il problema del nuovo inquadramento e dei provvedimenti relativi, in base alle proposte fatte dal Comitato Delvaux ed adottate dalla Commissione dei quattro Presidenti nella sua riunione del 4 giugno 1956». Può dirsi che tale delega era regolare e che essa autorizzava il signor Vanrullen stesso a prendere le decisioni definitive nei confronti dei dipendenti? Ciò è molto dubbio ma mi sembra difficile dedurne *l'inesistenza* della decisione. Si può ammettere tutt'al più che essa era soggetta a *conferma* da parte del Bureau e questa è stata data.

D'altronde, come a ragione ha fatto rilevare il patrono dei ricorrenti nella nota depositata in risposta alle domande rivolte dalla Corte, «è soltanto la comunicazione N° 56-13 che ha permesso ai ricorrenti di apprendere, dalle informazioni avute sul conteggio dei loro emolumenti e delle trattenute previdenziali, che le proposte del signor Vanrullen erano state delibate dal Bureau, circostanza questa di cui la comunicazione N° 56-12 non faceva parola».

In sostanza, non si vede quale altro atto portato a conoscenza dei ricorrenti avrebbe potuto venire da essi impugnato in quanto faceva manifesta la decisione presa dal Bureau.

Ritengo pertanto che il ricorso è ricevibile.

So pone ancora una questione pregiudiziale che, qualora dia luogo a dubbi, dovrebbe venir esaminata d'ufficio; trattasi della competenza della Corte a statuire sulla controversia. Per fondare tale competenza si può esitare fra il richiamo all'art. 42 del Trattato che prevede la clausola compromissoria (e che è servita di base all'attribuzione di competenza di cui il Regolamento provvisorio del personale sintanto che vigeva il regime contrattuale) ed il richiamo all'art. 58 del nuovo Statuto generale ove è previsto che qualisiasi controversia tra la Comunità ed una delle persone contemplate dall'attuale Statuto è demandata alla Corte di Giustizia. I due campi giuridici possono anche sovrapporsi ma è certo che non vi può essere una lacuna fra i due regimi e che la Corte, competente nelle cause sorte dai contratti nonchè in quelle sorte dallo Statuto, deve necessariamente aver competenza a statuire anche in una controversia in cui un dipendente *contrattuale* fa valere dei diritti acquisiti posti in essere da una decisione che comporta a suo favore l'applicazione anticipata dello *Statuto.*

E arriviamo così alla legittimità delle decisioni impugnate. Col ricorso è stato fatto valere un solo mezzo: quello tratto dalla *violazione dei diritti acquisiti* che a ciascuno dei ricorrenti derivavano dal decreto del 12 dicembre 1955.

La prima questione da risolvere è quella di stabilire *quale è la portata* di questi diversi decreti sotto il profilo che c'interessa. Trattasi veramente di una decisione individuale che ha fatto sorgere dei diritti?

Non vi è dubbio che si deve rispondere con l'affermativa. Rileggiamo il punto terzo del decreto:

«A dater du 1er janvier 1956, Mademoiselle Algera, Dini . . .

Est admis(e) au bénéfice du Statut . . .

Nommé(e) au grade d'assistant I

prend rang au troisième échelon d'ancienneté.»

Nella decisione non vi è alcuna riserva nè alcuna disposizione atta a conferirle carattere provvisorio. Infine essa è stata regolarmente notificata.

D'altronde la decisione mi sembra inscindibile nei suoi elementi. Penso non si possa considerare l'applicazione dello Statuto al dipendente separatamente dalla sua nomina ad un grado e scatto determinati. Infatti, l'applicazione dello Statuto ad un dipendente fa parte di un'operazione complessa che ha per iscopo d'inquadrare nel nuovo organico i dipendenti già in servizio, *tenuto conto del carattere dei posti da assegnare e delle qualifiche di ciascuno degli interessati per ricoprire i vari posti.*

È ben ciò che esprime l'art. 59 dello Statuto là ove dice: »I dipendenti (sottinteso: attualmente in servizio) possono venir inquadrati in un grado qualsiasi di una categoria o di un ruolo previsti dall'art. 24 dello Statuto» se adempiono a determinate condizioni. L'ammissione al regime dello Statuto si concreta nella nomina, in via definitiva od in prova, ad un grado determinato (art. 60), esattamente come per i futuri dipendenti (articoli 1 e 2) posto che il solo scopo delle Disposizioni transitorie è, come detto, di esonerare i dipendenti già in servizio dall'osservanza delle condizioni che lo Statuto esige per l'assunzione di nuovo personale e permettere di nominarli direttamente a qualsiasi grado e scatto della gerarchia. D'altronde, il passaggio in ruolo comporta la rinuncia da parte dei dipendenti al loro contratto ed essi, onde poter optare con conoscenza di causa, hanno pertanto diritto di conoscere anche il grado e lo scatto di stipendio che l'amministrazione intende assegnar loro e non soltanto la decisione di massima che li dichiara degni di diventare dipendenti statutari di ruolo: questa opzione offerta ai dipendenti inserisce così nell'operazione un certo elemento contrattuale.

L'inscindibilità della decisione così stabilita, e chiarito pure il suo carattere giuridico di decisione individuale che fa sorgere dei diritti, si deve ora stabilire se tale decisione poteva venire annullata d'ufficio o modificata.

Ritengo che per il caso in esame convenga riportarsi alla distinzione, tradizionale in diritto amministrativo, fra i provvedimenti legittimamente e quelli illegittimi.

Vige infatti il principio che i provvedimenti individuali, ove siano conformi alla legge, non possano venir annullati d'ufficio: tali provvedimenti han fatto sorgere un diritto soggettivo nei loro destinatari ed essi sono legittimati a pretenderne il rispetto. È in ciò che tali provvedimenti si distinguono dagli atti regolamentari o legislativi i quali, salvo contraria disposizione, si applicano di pieno diritto ai dipendenti in servizio senza che questi possano far valere dei «diritti soggettivi» assertivamente acquisiti sotto l'impero della legge o dei regolamenti precedenti; secondo i principi generali basta che tali atti non abbiano effetto retroattivo. Così ad esempio, una nuova scala degli stipendi anche meno favorevole, un nuovo limite d'età anche più basso, saranno applicabili ai dipendenti in servizio nel giorno dell'entrata in vigore dell'atto che stabilisce la nuova scala od il nuovo limite d'età. All'opposto, un provvedimento individuale (ad esempio la nomina, una promozione) fa sorgere un diritto acquisito al suo mantenimento in vigore dalla data in cui è divenuto perfetto e semprechè sia stato legittimamente emanato.

Tale soluzione che adempie alla necessità di garantire la stabilità dei rapporti giuridici e corrisponde, nel campo delle relazioni unilaterali di diritto pubblico, agli, effetti del contratto nelle relazioni plurilaterali, è comune ai principi giuridici dei nostri sei paesi.

La questione dell'annullamento d'ufficio dei provvedimenti individuali *illegittimi* è più delicata. In Francia, in base ad una giurisprudenza assolutamente costante — per non dire classica — del Consiglio di Stato, l'annullamento d'ufficio di un provvedimento individuale da cui sian sorti dei diritti è possibile se il provvedimento è illegittimo ma soltanto nel termine previsto per il ricorso giurisdizionale e qualora un ricorso sia stato introdotto, sino alla pronuncia della sentenza. I ricorrenti invocano questa giurisprudenza ma posto che nella specie non era previsto alcun termine (questo essendo stato fissato soltanto dal Regolamento della Corte del 21 febbraio 1957) i ricorrenti ne traggono la conseguenza che non si poteva affatto annullare d'ufficio i decreti, il che significherebbe che gli atti illegittimi sarebbero tutelati esattamente come quelli legittimi.

Questa tesi mi pare inammissibile, signori. Rilevo che fra i paesi della Comunità, la Francia sembra il solo in cui per l'an-

nullamento d'ufficio di un provvedimento illegittimo è previsto lo stesso termine che vige per la presentazione del ricorso giurisdizionale. In Germania l'inviolabilità dei diritti acquisiti dai funzionari era stata solennemente affermata nella costituzione di Weimar (art. 129) ed essa è generalmente considerata come uno dei «principi tradizionali» cui a norma dell'art. 33 N° 5 della legge fondamentale è espressamente sottoposta l'elaborazione del diritto del pubblico impiego: sono stati considerati come violatori dei diritti acquisiti dai funzionari i *provvedimenti retroattivi* che incidono ad esempio sull'assegnazione del grado (Corte Federale, Sezioni Riunite 11. 6. 1952, Neue Juristenzeitung 52/933; § 86 della legge 14 luglio 1953 sullo statuto dei funzionari federali). Ma se i provvedimenti amministrativi che han fatto sorgere dei diritti non possono venir annullati discrezionalmente d'ufficio, tale annullamento può avvenire in determinati casi ed in ispecie qualora il provvedimento violi una tassativa prescrizione di legge o quando esso sia stato emanato in base ad un procedimento irregolare (ad esempio mancato parere conforme di un'autorità il cui assenso era prescritto) ed il fatto che dei diritti soggettivi di carattere pubblicistico sorgano da un provvedimento amministrativo (ad esempio nomina, assegnazione del grado ecc.) non vieta che si annulli d'ufficio il provvedimento quando esso è privo di base legale (foro amministrativo dell'Assia, 2 dicembre 1949, DVBL 50/681).

Vedrà la Corte se dacchè vige il termine generale fissato per l'applicazione dell'art. 58 essa intenda ispirarsi alla giurisprudenza francese per la tutela dei diritti acquisiti dai dipendenti. Per ora, tutto quello che io potrei ammettere è l'idea d'un «termine ragionevole»: non sarebbe equo infatti che l'amministrazione potesse rimettere in questione delle situazioni giuridiche ormai acquisite, anche illegali, quando esse han prodotto giuridici effetti durante molti mesi o addirittura degli anni. Questa mia idea è condivisa pure dal Fischbach nel suo commento sullo statuto dei funzionari federali 1954 pag. 137. Evidentemente però non si tratta di questo nella fattispecie.

Sarà dunque necessario esaminare se i decreti del 12 dicembre 1955 erano legittimi od illegittimi con riguardo al modo in cui l'Assemblea e la Commissione dei Presidenti hanno esercitato i loro rispettivi poteri? Prima d'affermare con sicurezza che tale esame è necessario dobbiamo chiarire ancora un problema.

Viene infatti da chiedersi se la decisione dell'Assemblea di aderire alle proposte sull'armonizzazione fatte dalla Commissione Delvaux non ha avuto un effetto novatorio che consentiva all'Assemblea di ritornare sulle sue decisioni del 12 dicembre 1955 le quali erano basate su una diversa tabella d'inquadramento dei posti. Ho ricordato poc'anzi che i dipendenti non hanno un diritto acquisito a veder mantenuti i provvedimenti di *carattere regolamentare* ma soltanto il diritto di sfuggire agli effetti retroattivi di tali provvedimenti. È d'altronde ammesso che i provvedimenti di una pubblica autorità che hanno carattere individuale devono essere conformi ai regolamenti, compresivi quelli che essa stessa ha emanato. Se si considera dunque che l'Assemblea, nell'accettare la comune tabella di armonizzazione, ha preso una decisione di carattere regolamentare, non si deve forse ammettere che con ciò essa poteva, ed addirittura doveva, rivedere conseguentemente l'inquadramento individuale precedentemente disposto in base a norme diverse? Se così fosse, sarebbe inutile risolvere la questione di principio perchè rimarrebbero concepibili solo due ipotesi:

— *o si ammette* la tesi sempre sostenuta dall'Assemblea e dal suo Presidente e secondo la quale l'Assemblea ha il potere di stabilire da sola la tabella di corrispondenza degli impieghi: in tal caso i decreti del 12 dicembre sarebbero legittimi ma gli ulteriori provvedimenti individuali adottati in virtù di una nuova tabella di corrispondenza (cioè quella liberamente accettata), lo sarebbero pure. Questo mi pare il senso della dichiarazione fatta dal Presidente Pella davanti al Bureau il 1° ottobre 1956 che ho precedentemente citata e nella quale si dice che «la decisione del Bureau di accettare l'allegato I che è comune alle quattro Istituzioni (allegato che contiene, non lo dimentichiamo, la tabella di corrispondenza) costituisce la base giuridica per procedere a talune modifiche ai decreti consegnati il 12 dicembre 1955 alla maggior parte dei dipendenti»;

— *oppure* si ammette una tesi più restrittiva sui poteri dell'Assemblea, tesi da cui deriverebbe l'illegittimità dei decreti del 12 dicembre 1955, ed in tal caso, secondo l'opinione da me ora espressa, tali decreti illegittimi potevano venire annullati d'ufficio benchè per tutt'altro motivo; rimarrebbe allora soltanto da accertare se le nuove decisioni sono state adottate previo regolare intervento della Commissione dei Presidenti e se pertanto, all'opposto delle prime, esse sono legittime.

Questa alternativa è seducente in quanto consentirebbe di non affrontare il problema che pone l'art. 78 ma non credo che ce ne possiamo valere.

Infatti, se si ammette che l'Assemblea aveva il potere di stabilire da sola la corrispondenza fra i posti ed i gradi, l'adozione di una tabella degli impieghi appare come un semplice provvedimento di *carattere interno* strettamente legato all'organizzazione degli uffici e servizi, privo di *carattere statutario:* sotto questo profilo il solo provvedimento regolamentare che doveva venir adottato prima delle operazioni d'integrazione è la *tabella che stabilisce la scala dei gradi* e dei relativi stipendi fissata dalla Commissione dei Presidenti. Posto che tale tabella è stata adottata da un'autorità estranea all'Assemblea, cioè dalla Commissione dei Presidenti, l'Assemblea, quale Istituzione, avrebbe il potere di disporre liberamente l'inquadramento individuale: tale inquadramento una volta disposto *fa sorgere dei diritti* a favore di coloro che ne furono oggetto sintanto che la scala dei gradi e l'ammontare degli stipendi non vengano modificati.

Qui appare in modo chiaro la fondamentale distinzione che vi è fra le *norme di carattere statutario* e le *norme relative all'organizzazione degli uffici e servizi.*

Il concetto stesso di statuto comporta che il dipendente regolarmente nominato o «*investi*» secondo il termine usato dalla dottrina francese (per distinguere il regime statutario unilaterale da quello contrattuale) è titolare, — si dice talvolta persino *proprietario* — del suo grado e non può venirne privato che nelle condizioni e con le modalità stabilite dallo Statuto. Sembra che a questo proposito l'attuale Statuto sia informato a tali principi in ispecie se si tien conto dell'art. 59 in cui è questione di «*passaggio in ruolo ad un grado qualsiasi di una categoria o d'un ruolo speciale*» previsti dallo Statuto. Se pertanto la tabella di corrispondenza fra i posti ed i gradi viene modificata, le sue modifiche, posto che non possono avere effetto retroattivo, avranno applicazione solo in avvenire pei dipendenti in servizio e cioè in occasione di successive promozioni; la nuova tabella potrà venir applicata in tali condizioni perchè lo Statuto del personale della Comunità non si basa sulla *distinzione tra grado ed impiego,* come avviene per esempio in Francia ed in Inghilterra, ma crea invece un legame giuridico fra il grado e

l'impiego; la modifica della tabella di corrispondenza non può tuttavia consentire una retrocessione con effetto immediato e meno ancora con effetto retroattivo. Qualsiasi altra interpretazione ci porterebbe a negare il concetto stesso di statuto.

Stando così le cose, la vera alternativa mi sembra essere la seguente:

— o l'Assemblea aveva il potere di stabilire da sola la corrispondenza degli impieghi con i gradi la cui scala era stata fissata dalla Commissione dei Presidenti; avendolo essa fatto ed avendo poi — regolarmente secondo tale tesi — provveduto all'inquadramento individuale *dei dipendenti* assegnando loro un determinato grado e scatto, essa aveva esaurito il suo potere in materia e non aveva diritto di ritornare su tali decisioni individuali valendosi di un nuovo inquadramento dei posti, diverso dal precedente;

— oppure l'Assemblea non aveva *da sola* tale potere ma lo condivideva con la Commissione dei Presidenti. In tal caso i provvedimenti individuali erano illegittimi e potevano venir annullati d'ufficio.

Ciò vi pone, secondo me, l'obbligo di pronunciarvi sull'interpretazione dell'art. 78 del Trattato.

Mi astengo, perchè sarebbe abusare della vostra pazienza, dall'infliggervi la lettura dell'art. 78 che conoscete tutti e che, se pur offre alcune difficoltà d'applicazione, non è affatto di senso così oscuro come si è voluto sostenere; l'oscurità, come nella guerra navale è talvolta artificiale . . .

Ma naturalmente si deve riporre tale disposizione nel quadro generale istituito dal Trattato.

Il Trattato poggia su una delega di sovranità fatta dagli Stati membri a delle Istituzioni sovranazionali *per un obiettivo strettamente determinato*, cioè pel funzionamento di un mercato comune del carbone e dell'acciaio. Il principio giuridico che sta alla base del Trattato è un principio di *competenza limitata*. La Comunità è una personalità giuridica di diritto pubblico ed a tale titolo essa «gode della capacità giuridica *necessaria per esercitare le sue fun-*

*zioni e raggiungere i propri scopi»* (art. 6) ma di questa soltanto: ciò rappresenta l'applicazione del principio della competenza specifica. Orbene il modo di esercitare tali funzioni e gli scopi da raggiungere sono fissati con precisione dal Trattato.

D'altronde (art. citato) «la Comunità è rappresentata dai suoi organi *ciascuno nell'ambito delle sue attribuzioni»*. Queste sono accuratamente definite da tutte le disposizioni del Trattato che attribuiscono dei poteri ed il principio della competenza limitata (ciò che la dottrina francese denomina «compétence d'attribution») è affermato per ogni Istituzione: è l'art. 8 per l'Alta Autorità che «ha il compito di provvedere al raggiungimento degli obbiettivi fissati dal presente Trattato *nei modi da esso previsti»*. È l'art. 20 per l'Assemblea la quale «esercita i poteri di controllo che *le sono attribuiti dal presente Trattato»*. È l'art. 26 per il Consiglio il quale «esercita le sue attribuzioni *nei casi previsti e nel modo indicato dal presente Trattato»*. È infine l'art. 31 per la Corte che «garantisce il rispetto del diritto *nell'interpretazione e nella applicazione del presente Trattato* e dei regolamenti di esecuzione».

Questo è un aspetto assolutamente essenziale del Trattato. Gli Stati membri hanno consentito a privarsi d'una porzione della loro sovranità ma soltanto a favore di Istituzioni che agiscano in condizioni ben stabilite e che devono bastare a se stesse.

Nessuna delle Istituzioni può dunque esercitare poteri diversi da quelli che il Trattato le ha conferiti e ciò nè nei confronti delle altre Istituzioni nè nei confronti di terzi, siano essi Stati o private persone. Ogni Istituzione invece è pienamente autonoma nell'ambito delle sue attribuzioni e non può sottostare alla tutela di un'altra Istituzione: essa esercita in modo diretto e spontaneo i suoi poteri nelle condizioni previste dal Trattato e la Corte appare a questo riguardo come l'organo che regola le competenze in virtù degli articoli 33 e 38.

Ma, naturalmente, tale autonomia non poteva essere assoluta in materia finanziaria posto che nessuna istituzione, foss'anche sopranazionale, poteva sottrarsi alla necessità di taluni controlli in questo campo. Da ciò l'art. 78 che istituisce un *controllo finanziario* affidato al revisore dei conti e che ha carattere tanto di controllo delle spese quanto di verifica contabile, nonchè un *controllo dei*

*bilanci* che riguarda l'adozione del preventivo di spese (non vi è preventivo degli introiti e di conseguenza non si tratta di ottenere un bilancio in equilibrio). Ecco perchè l'art. 78 tiene conto di un duplice intento:

1) Nella sua formulazione, di conciliare il principio dell'autonomia delle Istituzioni con quello dell'unità della Comunità che è la sola fornita di personalità giuridica: da ciò il sistema degli *Stati* di previsione delle spese adottato da ciascuna istituzione per sè ma riuniti in uno Stato di previsione generale.

2) Nella sostanza, di conciliare il diritto di ogni Istituzione a provvedere liberamente all'organizzazione ed al funzionamento dei suoi uffici e servizi, corollario del principio dell'autonomia, con l'esigenza di un controllo finanziario abbastanza efficace.

Limitandoci al controllo finanziario preventivo cioè quello relativo all'adozione degli Stati di previsione delle spese, per esso tale conciliazione si ottiene in due modi:

*a*) Anzitutto mediante il potere attribuito alla Commissione dei Presidenti di «approvare» lo Stato di previsione generale che congloba i quattro Stati di previsione: l'espressione francese «arrêter» che si è usata, è meno forte di approvare ma più di quanto lo sarebbero le espressioni «promulgare» o «mettere in applicazione» e comprende certamente un potere di controllo che si concreta nel potere di «negare l'approvazione». La scelta di tali termini indica la preoccupazione che vi è stata di conciliare le esigenze dell'autonomia amministrativa con quelle non meno importanti del controllo delle spese da parte di una autorità estranea all'istituzione ma che la sua composizione fa apparire come un'emanazione della Comunità.

*b*) Questo potere che si esplica nell'ultimo stadio della preparazione del preventivo delle spese è però apparso, a ragione, assolutamente inadeguato a garantire da solo un controllo finanziario reale ed efficace. Ciò si comprende facilmente perchè il preventivo delle spese comprende soltanto quelle *amministrative* che sono in maggior parte *spese per il personale* e che in un bilancio nazionale rappresenterebbero quasi interamente impegni obbligatori e non farebbero altro se non concretare in cifre gli effetti di

diritti preesistenti. Sappiamo tutti che in questa materia il solo controllo efficace è quello *preventivo* e che esso deve riguardare essenzialmente la determinazione del numero dei dipendenti, degli stipendi e degli altri assegni. Ecco perchè si è affidata alla Commissione dei Presidenti la cura di stabilire *preventivamente* il numero dei dipendenti, la scala dei loro stipendi, delle indennità e delle pensioni nonchè le spese straordinarie cioè in definitiva tutto ciò che impone la parte essenziale delle spese amministrative. Tale potere beninteso, deve esercitarsi in modo compatibile con l'autonomia delle Istituzioni quale l'ho delineata.

Signori, se non perdiamo di vista questi concetti, e ritengo si possano con sufficiente chiarezza ricavare tanto dall'art. 78 quanto dalle norme istituzionali del Trattato ed in ispecie dall'art. 6, mi sembra che le difficoltà da cui è sorta la presente controversia possano venir agevolmente risolte.

Tali concetti comportano anzitutto di scartare due tesi che giungono a misconoscere, l'una in diritto e l'altra in fatto, i poteri della Commissione dei Presidenti.

*A)* Una di queste tesi è stata sviluppata con grande convinzione e molto talento dal relatore della Commissione per la contabilità e l'amministrazione dell'Assemblea Comune in un documento cui il prof. de Soto ampiamente si richiama nel suo parere. Essa consiste nel negare alla Commissione dei Presidenti qualiasi potere di decisione e di controllo sulle spese dell'Assemblea Comune basandosi sulla «sovranità» di tale assemblea parlamentare.

Non mi soffermerò su questa tesi e non tanto perchè essa contrasti con le norme fondamentali del Trattato quali le ho or ora ricordate ma soprattutto perchè essa non è poi stata mantenuta dall'egregio relatore in quella forma così recisa. A mio avviso l'errore in cui egli è caduto deriva una volta di più dall'abuso della parola «sovranità» che nella nostra epoca è fonte di tanti malintesi e di tanti guai. Se pel Trattato qualcuno è «sovrano», lo è la sola Comunità e dovremmo ancora intenderci sul significato di questo termine; ma l'Assemblea non è affatto più «sovrana» di quanto lo siano le altre Istituzioni: essa, come queste ultime, lo è soltanto nei limiti in cui ha da esercitare i poteri che il Trattato le attribuisce e fra i quali il potere di decisione occupa un posto a dir vero piut-

tosto modesto: ci si può dolere di questo sistema ma il giudice può soltanto constatarne l'esistenza. Fortunatamente del resto, l'Assemblea ha trovato altri mezzi, all'infuori del potere di decisione, per adempiere alla sua missione di controllare l'esecutivo e di associarsi ai progressi della Comunità. Ecco perchè parlando delle Istituzioni preferisco usare la parola «autonomia» piuttosto che «sovranità».

Nel leggere la relazione or menzionata appare in realtà chiaramente che il suo redattore — e con ciò ha certamente espresso anche l'intento dei suoi colleghi — si è preoccupato di salvaguardare la libertà dell'Assemblea in merito alla «*istituzione dei servizi* che essa ritiene necessari per poter debitamente esercitare i diritti ed adempiere ai doveri che le son stati assegnati in materia di controllo»; parlando della Commissione dei Presidenti egli dice: «tale Commissione non può certamente intervenire perchè l'Assemblea ne subirebbe intralci per la istituzione dei servizi ch'essa ritiene necessari». Orbene, secondo me, e mi spiegherò meglio fra breve, in questa materia si deve riconoscere piena libertà alle Istituzioni.

*B*) L'altra tesi che a mio avviso va scartata, è quella che attribuisce una portata esauriente al secondo comma dell'art. 78 N° 3 «tuttavia il numero dei dipendenti, le tabelle delle retribuzioni, delle indennità e delle pensioni, *per quanto non sia stato stabilito da altra disposizione del Trattato o di un regolamento d'esecuzione* come pure le spese straordinarie, saranno preventivamente determinati da una Commissione...».

Si è sostenuto che i citati «regolamenti di esecuzione» erano in ispecie, il «regolamento interno dell'Assemblea,» (art. 25) il «regolamento interno» del Consiglio (art. 30), il «regolamento generale d'organizzazione adottato dall'Alta Autorità» (art. 16) e, per quanto riguarda la Corte, il regolamento che questa ha facoltà di adottare per dare uno statuto al suo personale (art. 16 del Protocollo sullo Statuto della Corte). In base a tali testi ciascuna delle quattro Istituzioni avrebbe il potere di stabilire sovranamente lo statuto del suo personale le cui disposizioni potrebbero anche disciplinare materie contemplate dall'art. 78 N° 3, 2° comma, cioè fissare il numero dei dipendenti e stabilire la scala degli stipendi ed il regime di quiescenza. La Commissione dei Presidenti potrebbe esercitare i suoi poteri soltanto qualora l'una e l'altra delle Istituzioni non si fosse valsa del suo diritto a questo riguardo

o lo avesse fatto solo parzialmente. In definitiva, non si dovrebbe ritenere che l'art.. 78, nemmeno in virtù di quanto dispone il N° 3, 2° comma, possa intaccare il principio dell'autonomia dell'Istituzione e così la Commissione dei Presidenti dovrebbe esplicare soltanto funzioni di coordinamento.

Non posso condividere quest'opinione. Concordando pienamente con il prof. de Soto penso che nella frase di cui trattasi si deve ravvisare soltanto una clausola di salvaguardia. E' chiaro infatti che qualora una particolare norma del Trattato (od un regolamento adottato in esecuzione di una disposizione che prevede una delega a tal fine) attribuisca ad un'autorità diversa dalla Commissione dei Presidenti il potere di stabilire il numero o gli stipendi di taluni dipendenti, *tale norma speciale* deve prevalere sulla norma generale dell'art. 78. Una di tali ipotesi potrebbe ricorrere per i relatori aggiunti della Corte qualora il loro statuto, che deve essere stabilito dal Consiglio su proposta della Corte (art. 16) dovesse contenere una disposizione che demandi al Consiglio di fissare i loro stipendi: la decisione al riguardo competerebbe così ad *una Istituzione* diversa da quella presso la quale gli interessati prestano servizio; in tal modo vi sarebbe il controllo imposto dall'art. 78, e «l'eccezione all'eccezione» avrebbe un senso; in questa ipotesi non sarebbe necessario l'intervento di una autorità estranea, cioè della Commissione dei Presidenti.

In tale ipotesi ritroveremmo insomma la soluzione adottata dal Trattato stesso per i membri dell'Alta Autorità, i Giudici, gli Avvocati Generali ed il Cancelliere, il cui statuto economico viene stabilito dal Consiglio in virtù di una speciale disposizione del Trattato (art. 29). D'altronde l'art. 15 dello Statuto della Corte dispone che «lo stipendio, le indennità e la pensione del Cancelliere sono stabilite dal Consiglio *su proposta della Commissione prevista dall'art. 78 N° 3 del Trattato*» (cioè dalla Commissione dei Presidenti) dal chè si evince ben chiaramente che anche quando, data le particolare importanza delle funzioni, si è attribuita competenza al Consiglio, si è ritenuto opportuno associare la Commissione dei Presidenti all'elaborazione dello Statuto economico del titolare di tali funzioni: come si può immaginare che in tutti gli altri casi in cui manca la garanzia di una decisione presa da un ente estraneo le Istituzioni possano sottrarsi al controllo della Commissione dei Presidenti? Ciò mi sembra realmente insostenibile.

Arrivo dunque a concluderne che l'art. 78 attribuisce alla Commissione dei Presidenti determinati *poteri di decisione* (il testo è d'altronde ben chiaro su questo punto), ma tale attribuzione, che deroga al principio dell'autonomia delle Istituzioni deve, come ogni deroga, interpretarsi in senso restrittivo e tenendo conto dell'obbiettivo specifico di detto articolo che è una *disposizione finanziaria e di bilancio.*

Da tale conclusione conviene ora trarre conseguenze concrete.

La prima — e non è di certo indispensabile per dirimere la presente controversia ma ritengo utile menzionarla per avere una visione completa dell'art. 78 — è che la Commissione dei Presidenti non ha competenza per stabilire da sola lo Statuto generale dei dipendenti della Comunità. A sostegno della tesi contraria ci si è spesso richiamati (e l'attuale Statuto vi si richiama espressamente) al paragrafo 7, 3° comma della Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie che dice «in attesa che la Commissione prevista dall'art. 78 del Trattato (cioè la Commissione dei Presidenti) abbia determinato i ruoli del personale e *stabilito il suo statuto,* il personale necessario sarà assunto in base a contratto».

Ma signori, non mi pare possibile ammettere che una norma del genere, di carattere meramente transitorio (ed essa infatti si trova nella Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie) possa avere lo scopo e l'effetto di conferire permanentemente alla Commissione dei Presidenti una competenza che il Trattato, nell'art. 78 che costituisce la norma basilare in questa materia, non le ha riconosciuta e che sarebbe anche estranea (come l'abbiamo visto) allo scopo di tale articolo.

In realtà il paragrafo 7 della Convenzione non ha nè poteva avere altro scopo se non quello di consentire alla Comunità di iniziare la sua attività già prima che si potesse dare materiale attuazione ai procedimenti che il Trattato, in ispecie nell'art. 78, prevede in materia finanziaria. È perciò che il secondo comma del paragrafo 7 prevede delle anticipazioni rimborsabili che gli Stati membri dovran fare in attesa che si possano percepire i prelievi; infatti, ai sensi dell'art. 78, le entrate potranno venir riscosse solo inforza dello Stato di previsione generale il quale deve venir approvato dalla Commissione dei Presidenti. Del pari, la fissazione del

numero dei dipendenti e delle scale dei loro stipendi, indennità e pensioni, è di competenza della Commissione dei Presidenti. Il 3° comma del citato paragrafo 7 ha soltanto lo scopo di permettere l'immediata assunzione del personale necessario senza attendere le decisioni che dovrà adottare la Commissione dei Presidenti in virtù dei poteri che l'art. 78, N° 3, 2° comma le attribuisce. Fra i due testi or richiamati vi è una chiara e stretta relazione e quando nel paragrafo 7, riprendendo i termini dell'art. 78 su questo punto, è detto «In attesa che la Commissione prevista dall'art. 78 del Trattato abbia determinato i ruoli del personale e *stabilito il loro statuto,* il personale necessario viene assunto in base a contratto», ciò può riferirsi soltanto allo *statuto economico* quale è indicato nell'art. 78. Nè il paragrafo 7 della Convenzione, nè l'art. 78 del Trattato hanno inteso definire il *carattere giuridico* dei rapporti che in avvenire dovevano sorgere fra la Comunità ed i suoi dipendenti, nè volevano opporre lo statuto di diritto pubblico al contratto. Si tratta ancora una volta di norme puramente finanziarie.

Appare così che giuridicamente, ogni Istituzione rimane libera di stabilire da sola lo Statuto dei suoi dipendenti in forma contrattuale o in qualsiasi altra forma (il concetto di statuto non è incompatibile con quello di contratto come lo dimostra il regime vigente presso vari organismi internazionali); essa rimane libera di farlo salvo sui punti riservati alla competenza della Commissione dei Presidenti (fissazione degli effettivi e delle retribuzioni).

Rilevo che sotto questo profilo il disposto dell'art. 16 del protocollo relativo alla Corte e secondo il quale lo Statuto dei dipendenti di tale Istituzione «è stabilito dalla Corte» appare come l'applicazione della norma comune e non come *un'eccezione* la quale implicitamente derogherebbe ad una norma di *carattere generale e permanente contenuta nella Convenzione sulle Disposizioni transitorie.*

Beninteso, tale indipendenza delle Istituzioni per ciò che riguarda l'adozione dello Statuto dei loro dipendenti non impedisce che la Commissione dei Presidenti eserciti funzioni di *coordinamento* essendo molto opportuno che una Comunità abbia uno Statuto comune soprattutto perchè tutte le amministrazioni hanno sede nella stessa città e dobbiamo quindi rallegrarci del risultato raggiunto a tal riguardo; secondo me si deve considerare tale Statuto comune come liberamente accettato da ogni Istituzione; sotto il pro-

filo strettamente giuridico (a prescindere da quello politico), sarebbe però stato certamente più corretto porre in vigore quattro distinti testi, ciascuno lievemente diverso per quanto ritenuto indispensabile, invece di trovarsi costretti ad inserire negli allegati le norme che differiscono dall'una all'altra Istituzione. Si è creata infatti una situazione paradossale in cui le norme per le quali l'Istituzione è autonoma (cioè lo Statuto propriamente detto) sono contenute in un unico testo che figura «adottato dalla Commissione dei Presidenti» mentre i punti sui quali detta Commissione ha un proprio potere di decisione sono inseriti negli allegati «adottati da ogni Istituzione» (art. 62). Il meno che si possa dire è che tale presentazione è atta a turbare un po' i non bene informati ...

Stabilito così: 1) che la Commissione dei Presidente detiene determinati poteri di decisione; 2) che tali poteri sono tuttavia circoscritti a materie finanziarie e di bilancio e che essi devono combinarsi con i poteri amministrativi veri e propri che le Istituzioni conservano, ci resta da ricercare ciò che in un'operazione complessa come quella cui si è proceduto per integrare i dipendenti nel quadro del nuovo statuto, ricade sotto l'una e sotto l'altra competenza; giungiamo con ciò al nocciolo della controversia.

Nel suo autorevole parere, prodotto dall'Assemblea, il prof. de Soto della Facoltà Giuridica di Strasburgo analizza molto acutamente, scomponendole, le varie operazioni necessarie per giungere a ciò che si è chiamato l'integrazione (pag. 12 e segg.). Non posso far di meglio che riprendere tale analisi completandola tuttavia lievemente.

Nell'ordine logico, se non cronologico, tali operazioni sono le seguenti:

1) adozione di uno statuto dei dipendenti contenente le norme generali sulle assuzioni, le promozioni, la disciplina, il pensionamento ecc.;

2) organizzazione dei servizi disposto secondo le esigenze dei compiti assegnati all'Istituzione;

3) istituzione dei ruoli organici corrispondenti a detta organizzazione dei servizi;

4) determinazione dei gradi e degli scatti e, eventualmente, ripartizione di tutto il personale in categorie (ad esempio direttiva, di concetto, esecutiva);

5) determinazione dello stipendio per ciascuno dei gradi e scatti;

6) descrizione dei compiti relativi ai diversi posti ed impieghi (ciò che si è chiamata la «job-description»);

7) assegnazione di ogni posto nella scala dei gradi, tenuto conto della «job-description»);

8) determinazione del numero dei posti per ogni grado, sempre tenendo conto della «job-description»;

9) infine, ammissione al regime dello Statuto ed integrazione individuale di ciascun dipendente nella scala dei gradi tenuto conto dell'impiego assegnatogli (ho già detto che secondo me queste due operazioni si confondono).

Questa scomposizione è certo un po' artificiosa in quanto ogni operazione non si concreta necessariamente in uno specifico provvedimento ma essa permette secondo me, di vedere con maggior chiarezza ciò che compete alla Commissione dei Presidenti e rispettivamente all'Istituzione, sempre basandosi sulla distinzione fra ciò che sottostà al potere amministrativo e ciò che sottostà al controllo finanziario.

Sulla prima operazione (adozione di uno Statuto generale), mi sono già spiegato e non vi ritorno sopra.

La seconda operazione (organizzazione dei servizi) è a mio parere di specifica competenza dell'Istituzione: è questo un punto molto importante che a ragione l'Assemblea considera essenziale, perchè rappresenta la garanzia sostanziale di ciò che abbiamo chiamato il principio dell'autonomia delle Istituzioni.

La terza operazione (istituzione dei ruoli organici corrispondenti all'organizzazione dei servizi) ricade secondo me sotto il potere dell'Istituzione quale corollario necessario all'operazione precedente.

Per la quarta operazione (tabella dei gradi e degli scatti ed eventualmente ripartizione in categorie) è indiscutibile la competenza della Commissione dei Presidenti; essa l'ha del resto esercitata.

Lo stesso dicasi per la quinta operazione (determinazione dello stipendio per ciascuno dei gradi e scatti).

E giungiamo così alle operazioni 6 e 7 la cui distinzione ben lumeggiata dal prof. de Soto mi sembra costituire la chiave del problema: l'operazione N° 6 (redazione della job-description) è secondo me di competenza dell'Istituzione mentre l'operazione N° 7 (assegnazione di ogni posto nella scala dei gradi, tenuto conto della job-description), ricade sotto la competenza della Commissione dei Presidenti. Con la prima si tratta infatti di precisare e descrivere le mansioni che si assegnano al titolare del posto, sul chè ha da decidere la sola Istituzione; con la seconda operazione si tratta di valutare, tenuto conto della predetta descrizione «quale ne è il valore» e ciò ha certamente carattere finanziario: se l'art. 78 attribuisce alla Commissione dei Presidenti il potere di determinare «le tabelle delle retribuzioni» (dei dipendenti) essa lo deve fare di tutta evidenza tenendo conto del carattere dell'impiego che ciascuno occupa ed in relazione agli altri impieghi e non già in base ad una semplice scala arbitraria ed astratta. E' questo il solo modo che la Commissione ha di adempiere al suo compito e di giungere a ciò che si è chiamato l'armonizzazione, ottenere cioè che gli impieghi dello stesso carattere e corrispondenti alle stesse mansioni abbiano uguale inquadramento presso le varie Istituzioni. È questa l'unica soluzione che in definitiva mi sembri conforme alla lettera ed allo spirito dell'art. 78. Appare del resto che è così che si deve intendere l'art. 25, 1° comma dello Statuto del personale della Comunità là ove dice: «l'elenco degli impieghi corrispondenti a ciascun grado in ciascuna categoria, ed in ciascun ruolo è stabilito *in conformità all'art. 78 del Trattato*». Per essere completo vorrei fare ancora qualche breve osservazione sulla lista delle operazioni.

Io ritengo che l'operazione N° 8, determinazione del numero dei posti per ogni grado, *sempre tenendo conto della job-description,* rientri nella competenza della Commissione dei Presidenti e ciò per le ragioni già dette; è evidente che se si determina preventivamente solo il numero globale dei dipendenti di una Istituzione, ciò può

farsi solo in modo arbitrario e tale da impedire qualsiasi serio controllo finanziario. In tal caso la Commissione potrebbe esercitare un certo controllo solo nel momento in cui essa deve «approvare lo stato di previsione generale», esso però sarebbe praticamente vano per i motivi che ho già esposti all'inizio e d'altra parte, in tal modo non si eserciterebbe il controllo che l'art. 78 impone posto che secondo la formale espressione di detto articolo, esso deve essere *preventivo*. Senza dubbio, il controllo del numero dei posti *per ogni grado* deve tener conto delle esigenze dell'organizzazione dei servizi quale è stata concepita dalle Istituzioni; non deve avvenire che col pretesto di controllare il bilancio e di fare delle economie si renda *in fatto impossibile* il funzionamento dei servizi il chè rappresenterebbe una specie di «sviamento di potere»; è questo tuttavia un problema che sorge in tutte le amministrazioni del mondo a proposito dei controlli finanziari e che va normalmente risolto grazie ad uno spirito di reciproca saggezza che, secondo me, non può mancare in questa Comunità. Ma col negare tale potere si corre il rischio di impedire che si ottengano in modo razionale delle economie quando fossero necessarie od anche peggio, cioè di limitare tali economie a delle riduzioni globali e proporzionali sul bilancio di ogni Istituzione, sanzionando delle ingiustizie sotto l'apparente parità dei sacrifici. Devo tuttavia constatare che, a quanto pare, lo Statuto, nel 2° comma dell'art. 25 ha adottato su questo punto la soluzione contraria a quella che propugno.

Infine, l'operazione N° 9 che riguarda i provvedimenti individuali d'inquadramento deve essere, di tutta evidenza, riservata all'Istituzione.

Dopo aver in certo qual modo disarticolato le varie operazioni e ripartito le rispettive competenze si deve ancora esaminare un problema molto delicato che è stato ben individuato dal prof. de Soto. Quello cioè del modo in cui *vanno esercitate* le rispettive competenze. Ho già rilevato che in pratica, non è possibile pretendere che ciascuna di tali operazioni si concreti in uno distinto provvedimento e non si deve poi dimenticare che la Commissione dei Presidenti, benchè fornita di poteri propri, non è un'*Istituzione della Comunità*. Essa esplica i suoi poteri nell'ambito interno ma è dubbio che possa far pubblicare o notificare delle decisioni direttamente applicabili a terzi e di per sè esecutive: comunque essa non lo ha mai fatto sino ad ora. Ne risulta che le decisioni che adotta

devono incorporarsi nelle decisioni, regolamentari od individuali, delle varie Istituzioni che sono tenute ad osservarle ed è solo per tramite di queste ultime che la legittimità degli atti della Commissione dei Presidenti potrà eventualmente venir vagliata, come è il caso nella presente controversia. Del resto, come potrebbe essere altrimenti dato che in questa materia il controllo giurisdizionale fonda unicamente sull'art. 58 dello Statuto che attribuisce alla Corte competenza per pronunciarsi soltanto sulle controversie «tra la *Comunità* ed una delle persone contemplate dal presente Statuto», mentre secondo l'art. 6 del Trattato «la Comunità è rappresentata dalle sue Istituzioni» e la Commissione dei Presidenti non è una di queste.

Per tali ragioni il prof. de Soto, suggerisce una formula molto ingegnosa di «parere conforme». Sarebbe con questo mezzo che la Commissione dei Presidenti eserciterebbe i poteri che l'art. 78 le conferisce.

Malgrado la sua elasticità, non ritengo ammissibile tale modo di procedere. Infatti il parere conforme permette soltanto di esercitare un potere negativo, un diritto di veto. Orbene, mi sembra che nei casi in cui essa ha competenza, la Commissione dei Presidenti deve valersene *pienamente*. Ad esempio, quando determina «il numero dei dipendenti» essa deve fissarne concretamente il numero e non limitarsi a negare il suo assenso alle proposte che le vengon successivamente presentate sino a che ne giunga una conforme alla sua volontà. Lo stesso dicasi per il problema di cui ora ci occupiamo: ricevute le proposte delle Istituzioni sull'assegnazione degli impieghi ai vari gradi, essa, se del caso, deve poter *modificare* l'inquadramento proposto o predisporne uno nuovo con la sola riserva di non modificare le «job-description» degli impieghi senza l'accordo della Istituzione interessata.

Ciò non vieta che la decisione definitiva che essa adotta venga notificata alle Istituzioni le quali devono ottemperare e predisporre la tabella da inserire negli allegati e che sola può essere opposta a terzi.

Mi sia permesso di formulare un voto a questo proposito: sarebbe veramente opportuno che ad opera tanto della Commissione dei Presidenti quanto delle Istituzioni, si crei una prassi for-

male più precisa. Sarebbe desiderabile in ispecie che la Commissione dei Presidenti al termine delle sue deliberazioni ne concretasse i risultati *in formali* decisioni, distinte dai processi verbali e da notificarsi regolarmente alle Istituzioni. Nei loro provvedimenti le Istituzioni potrebbero così *richiamare* le decisioni adottate dalla Commissione dei Presidenti; quando tali provvedimenti avessero carattere regolamentare (quali gli allegati allo Statuto e le tabelle che vi si inseriscono) essi verrebbero pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale della Comunità* o resi regolarmente ed ufficialmente noti al personale mediante affissione nei locali o con qualsiasi altro mezzo idoneo. Si concilierebbe in tal modo il carattere dell'attività della Commissione dei Presidenti che è *interno alla Comunità* con la necessità di avere un meccanismo che faccia chiaramente apparire l'esercizio delle rispettive competenze di ciascuno. In tal modo ciò che preoccupa il prof. de Soto sotto il profilo giurisdizionale troverebbe l'auspicata soluzione in quanto soltanto le decisioni delle Istituzioni sarebbero impugnabili col chè ben inteso non verrebbe impedito alle parti di discutere la legittimità di tali decisioni *in tutti i loro elementi* ivi compresi quelli che emanano dalla Commissione dei Presidenti.

Ritengo in sostanza che i decreti individuali del 12 dicembre 1955 erano illegittimi in quanto emanati prima che la Commissione dei Presidenti avesse esercitato i suoi poteri in merito alla determinazione della corrispondenza fra gli impieghi ed i gradi e che per questa ragione tali decreti potevano venir annullati d'ufficio.

Ci sarebbe ancora da esaminare se le nuove decisioni dell'Assemblea sono state regolarmente adottate con riguardo al preventivo intervento della Commissione dei Presidenti. Sotto questo profilo risulta dall'insieme delle deliberazioni della Commissione dei Presidenti nel corso del 1956 che essa dopo aver provocato l'adozione di una tabella d'armonizzazione (e fu l'opera della Commissione Delvaux) la ha fatta sua se non altro col constatare che su di essa si era formato l'accordo delle Istituzioni. In verità detta tabella non è mai stata formalmente approvata perchè la Commissione dei Presidenti si è preoccupata soprattutto — ciò che era legittimo — di ottenere l'accordo fra le Istituzioni su determinati punti rimasti in sospeso. Si scorgono tuttavia nel suo agire segni che manifestano l'esercizio da parte sua di un proprio potere di decisione: leggiamo ad esempio nel processo verbale della diciannovesima riunione del

15 giugno 1956: «... 3° per quanto riguarda la Corte di Giustizia, la Commissione dei Presidenti *consente* acchè l'Amministratore venga collocato al grado III con la denominazione di «Amministratore della Corte di Giustizia e con funzioni di direttore aggiunto». Non è comunque contestato che il nuovo inquadramento dei cinque ricorrenti, e che essi hanno del resto rifiutato, *corrispondeva a quella parte della tabella di armonizzazione su cui c'era stato accordo e che era stato approvato dalla Commissione dei Presidenti.*

Per i motivi sovra esposti concludo perchè sia

**respinto il ricorso N° 7-56 e poste le spese a carico dei ricorrenti.**

III — CAUSA DI DANNI (ricorsi N° 3-57, N° 4-57, N° 5-57, N° 6-57, N° 7-57)

Anche qui si pongono questioni di ricevibilità e questioni di merito.

Per quanto concerne la *ricevibilità* l'Assemblea ha sostenuto che i ricorsi dovevano essere respinti a limine in quanto eran stati introdotti in via *subordinata* rispetto al ricorso d'annullamento ed in contraddizione con questo, presupponendone la reiezione. Tale modo di procedere non sarebbe ammesso secondo la convenuta.

Io signori non ne vedo la ragione. Spesso avviene che una parte deve iniziare più procedimenti presso lo stesso foro o presso fori diversi e nulla lo vieta ove trattisi di procedimenti autonomi che vertono in distinte sfere giuridiche ed ove i ricorsi abbiano pure una distinta causa giuridica. È del tutto normale ad esempio, che dei funzionari chiedano l'annullamento dei provvedimenti amministrativi che li riguardano ed anche il risarcimento del danno che ritengono aver subito per l'agire dell'amministrazione. Può accadere in tal caso che l'annullamento, a causa del suo effetto retroattivo e dell'obbligo che può comportare sulla *restitutio in integrum,* privi di oggetto le conclusioni relative al risarcimento ma ciò è insito in qualsiasi azione «sussidiaria». Il fatto che nella specie le conclusioni subordinate siano state formulate in ricorsi distinti si giustifica col distinto carattere giuridico della causa di danni rispetto a quella d'annullamento.

*Nel merito,* dopo l'ampio sviluppo che ho ritenuto di dare alla mia esposizione sul ricorso d'annullamento e dopo le eccellenti arringhe che avete ascoltato ieri mattina, le mie spiegazioni saranno brevi.

Come in tutte le cause di danni sorgono anche qui tre quesiti: 1) vi è una responsabilità tale da richiedere riparazione? 2) In caso affermativo, vi è un danno? 3) Se danno vi è, quale ne è l'ammontare?

*A) La responsabilità.* — I ricorrenti non hanno precisato su quale *base giuridica* poggiano i loro ricorsi per danni. Essi hanno soltanto fatto riferimento all'art. 34, 7° comma dello Statuto del personale della Comunità il quale prevede determinate indennità per i dipendenti collocati in disponibilità a causa della soppressione di posti. Tale disposizione non è certo direttamente applicabile *alla fattispecie:* a mio avviso (e sembra che così la intendano anche i ricorrenti quando parlano di analogia) essa potrebbe servire soltanto *quale base di riferimento* nella valutazione del danno che gli interessati hanno subito ove si ritenga che siano stati colpiti da un'abusiva rottura del rapporto che li legava all'amministrazione. L'art. 40 del Trattato non è stato espressamente richiamato.

Ma signori, se la base giuridica dei ricorsi non è stata indicata con precisione, *il campo giuridico* in cui essi vertono appare abbastanza chiaro, soprattutto dopo le arringhe che abbiamo sentito.

A dir vero, io ravviso *due* distinti campi giuridici: quello dell'abusiva inadempienza contrattuale e quello della colpa. L'egregio avvocato dei ricorrenti ha infatti accennato a «colpevole rottura» dei legami che univano i dipendenti all'amministrazione e ci ha anche parlato «dell'agire doloso» della «precipitazione» della «imprudenza» della «leggerezza» con cui l'amministrazione aveva agito nei riguardi dei ricorrenti: ma tutti questi sono gli elementi costitutivi di una colpa atta a far sorgere la responsabilità della Comunità in virtù dell'art. 40 il quale nel Trattato rappresenta il diritto comune della responsabilità aquiliana.

*a) In campo contrattuale* non si può ravvisare alcuna responsabilità. Infatti, la asserita rottura del rapporto potrebbe essere soltanto quella che avvenne nel luglio o nell' ottobre 1956. Orbene,

come l'abbiamo visto, in quel momento non si è affatto trattato della rottura di un *rapporto contrattuale:* si è trattato di una *decisione* di carattere unilaterale concernente l'integrazione dei dipendenti nel nuovo Statuto e mediante la quale l'Assemblea ha modificato l'inquadramento che era stato disposto con i decreti del 12 dicembre 1955. Il contratto è stato *rimesso in vigore* mentre la prima decisione (quella che i ricorrenti invocano in quanto avrebbe fatto sorgere dei diritti a loro favore) ne *faceva cessare ogni effetto col 31 dicembre 1955:* stando così le cose, non si può sostenere vi sia stata inadempienza contrattuale e d'altronde le indennità che i ricorrenti percepiscono dal 1° gennaio 1956 sono ben più elevate delle indennità di licenziamento previsto dai contratti. Infine, non si possono qui applicare i dettami della sentenza Kergall in quanto non ci troviamo di fronte al rifiuto di rinnovare i contratti nè al rifiuto di applicare lo Statuto agli interessati, misconoscendo la loro «legittima aspettativa» prestatutaria.

*b*) Il vero ed il solo campo giuridico è dunque quello della «faute de service» (atto illecito dell'amministrazione) basata sull'art. 40. Ma quale colpa?

Escludo nettamente che possa costituire atto illecito l'agire dell'Assemblea relativamente alla decisione del luglio e dell'ottobre 1956, semprechè la si consideri legittima. Orbene, poc'anzi ho sostenuto che la decisione lo era sia perchè si poteva legittimamente ritornare sui decreti del dicembre 1955 sia perchè essa è conforme all'inquadramento approvato dalla Commissione dei Presidenti, almeno per quanto riguarda i posti ricoperti dai ricorrenti. Il fatto di aver preso una decisione legittima può talvolta far sorgere la responsabilità dell'amministrazione ma non certamente in via colposa. La questione sorge invece per i *decreti del dicembre 1955* che vi propongo di dichiarare illegittimi.

Signori, io penso, e lo dico con tutta franchezza, che tale illecito ricorre; non dico che è «grave» od «inescusabile» in quanto tali espressioni hanno nel linguaggio giuridico una portata che non corrisponde per nulla ai fatti della causa. Non vi son state nè manovre dolose nè intenzioni di nuocere, tutt'altro! E poi come abbiamo visto l'errore giuridico che sta a base della decisione è facilmente scusabile e l'Assemblea non ha *mai mutato* la sua tesi giuridica. Il vero illecito non risiede qui.

Esso consiste in realtà, nel comportamento generale che il patrono dei ricorrenti, con espressioni cui questa volta consento, ha ben qualificato di «precipitoso, imprudente, leggero». Certo, la responsabilità di tale precipitazione risale per buona parte all'Assemblea che quale corpo deliberante da tempo insisteva perchè fosse posto in vigore lo Statuto, ma gli stessi dipendenti hanno certamente agito in tal senso.

Ciò però non attenua la responsabilità dell'Istituzione. Si potevano in verità concepire due atteggiamenti da parte sua; o forte del diritto che riteneva di avere e credendo giunto il momento opportuno, essa adottava da sola i provvedimenti riguardanti i suoi dipendenti senza attendere altro e, come logica conseguenza, poneva in vigore un proprio statuto; oppure (ed era questo il comportamento che sembra il più ragionevole) pur mantenendo le sue riserve in merito ai suoi autonomi poteri in materia d'inquadramento dei posti (in conformità alla sua tesi giuridica), accettava *volontariamente* di prender parte con le altre Istituzioni e sotto l'egida della Commissione dei Presidenti ai lavori per l'armonizzazione. Dico che questo comportamento era più ragionevole perchè il solo adeguato all'idea stessa di Comunità ove si voglia che tale idea sia l'espressione di una viva realtà e non solo l'astratto concetto giuridico dell'art. 6 del Trattato; ed è ciò che in seguito il Presidente dell'Assemblea ha ben compreso. È però evidente che in tal caso non si doveva procedere all'applicazione individuale prima di aver compiuto, od almeno cercato di farlo, il lavoro di armonizzazione: procedere altrimenti significava entrare in un vicolo cieco.

Ritengo quindi che l'Assemblea è incorsa in un illecito da cui sorge la sua responsabilità ai sensi dell'art. 40 del Trattato.

*B) Risarcimento del danno.* — A questo proposito si tratta di stabilire in quale misura l'illecito commesso ha causato ai ricorrenti un danno per il quale è loro dovuta riparazione.

Anzitutto non si possono considerare un danno che dia luogo a riparazione *gli effetti della decisione del luglio ed ottobre 1956* (semprechè, come ve l'ho proposto, voi la riteniate legittima) cioè le conseguenze derivate agli interessati dalla posizione amministrativa meno elevata che essi hanno avuto a seguito del loro nuovo

inquadramento (e che essi non hanno accettato). Non si può avere diritto a mantenere una situazione illegale la cui illegalità sia stata regolarmente riconosciuta nè ad un risarcimento per essere stati privati dei benefici che da tale situazione potevano in futuro derivare: ciò significherebbe sanzionare dei diritti acquisiti provenienti da una decisione illegittima mentre, in ipotesi, tali diritti non sussisterebbero per il fatto stesso dell'illegittimità della decisione. Su questo punto, mi sembra, non possono sorgere dubbi.

La sola questione che poteva sorgere a questo proposito riguarda la regolarizzazione cui l'amministrazione avrebbe potuto procedere *per il passato,* cioè se avesse disposto delle *trattenute* corrispondenti alla differenza fra gli stipendi previsti dal nuovo inquadramento e quelli effettivamente corrisposti in virtù della prima decisione. In tale evenienza si sarebbe potuto pensare di assegnare un indennizzo per *compensare* tali trattenute. Ma la questione nemmeno si pone perchè l'amministrazione nulla ha trattenuto ed avendo gli interessati respinto il nuovo inquadramento si è astenuta dal passarli in ruolo riponendoli sotto regime contrattuale.

Ma si può dire con ciò che i ricorrenti non han subito alcun danno che giustifichi un risarcimento? Non lo credo. È certo che a seguito della condotta dell'Assemblea di cui ho già parlato e su cui è inutile ritornare, essi hanno patito ciò che si potrebbe chiamare un turbamento nella loro esistenza. Dal modo in cui si sono svolti i vari episodi di questa vicenda ritengo che vi è un danno certo ma che sia molto difficile valutarlo.

*C) Ammontare del danno.* — Signori, se si tien conto di tutto ciò che l'Assemblea ha fatto nei riguardi degli interessati si può ritenere che *la parte materiale* del danno è già stata largamente riparata. Basti ricordare a tal proposito non solo che, come abbiamo visto, nessuna trattenuta è stata fatta, ma ancora che: 1) si è *offerto* ai ricorrenti di mantenere per due anni il trattamento economico previsto dal loro primitivo inquadramento e ciò per mezzo di un'indennità differenziale; 2) che in fatto, nonostante il loro rifiuto di tale offerta ed il regime contrattuale ad essi applicato, il loro contratto è stato prorogato sino al 31 dicembre 1956; 3) infine, che in virtù della decisione della amministrazione di sospendere l'esecuzione delle ultime decisioni, gli interessati godono ancora oggi dello stato

giuridico derivante dai decreti del 12 dicembre 1955. Va ancora rilevato che i ricorrenti non han fornito nemmeno un principio di prova sulle offerte di altri impieghi loro fatte e che essi avrebbero respinte ritenendo di poter fare assegnamento su un inquadramento più favorevole.

Penso invece signori, che in questa causa vi è un danno morale i cui effetti non possono comunque venir compensati dai benefici economici concessi dall'Assemblea *quale possa esserne l'importanza.* Ritengo che la Corte deve giudicare della condotta dell'Assemblea e che una sentenza che respinga i ricorsi, indipendentemente della sua motivazione, non raggiungerebbe pienamente tale scopo. Per questa ragione, informandomi alla giurisprudenza di alcuni dei nostri paesi, ritengo che la Corte potrebbe condannare l'Assemblea al risarcimento nell'importo simbolico di un franco.

Sui ricorsi N° 3-57, N° 4-57, N° 5-57, N° 6-57, N° 7-57 concludo:

— **sia condannata l'Assemblea Comune a versare a ciascuno dei ricorrenti l'importo di un franco;**

— **siano respinte tutte le ulteriori conclusioni e poste le spese interamente a carico dell'Assemblea Comune.**