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

Pescatore Touffait Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 26 febbraio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 29 GENNAIO 1981 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il ricorrente nel procedimento nel quale devo oggi esprimere il mio parere veniva assunto alle dipendenze della Commissione, come agente temporaneo di grado A 3, in base ad un contratto concluso per la durata di due anni il 14 luglio 1975 e avente effetto dal 15 agosto 1975. Egli veniva dapprima assegnato al Centro comune di ricerca nucleare di Ispra, come capo della divisione «amministrazione e personale». Dal 16 marzo 1977 egli svolgeva la propria attività come capo della divisione «amministrazione e infrastruttura» presso il Centro comune di ricerca nucleare di Petten. Il 26 maggio 1977 il suo originario contratto di lavoro veniva sostituito da un contratto a tempo indeterminato, avente effetto dal 1° novembre 1976, concluso in base all'art. 2, lett. d), in relazione all'art. 8, del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee. All'art. 5, detto contratto prevedeva la possibilità di risoluzione in conformità a quanto disposto dagli artt. 47-50 del regime applicabile agli altri agenti, con un termine di preavviso variabile a seconda dell'anzianità di servizio — un mese per ogni anno di servizio — e con un minimo di tre e un massimo di 10 mesi. Poiché il figlio dodicenne del ricorrente, gravemente ammalato di cuore, doveva sottoporsi negli Stati Uniti ad un'operazione delle cui conseguenze egli moriva alcuni mesi dopo, il ricorrente veniva inviato in missione, a partire dal 15 febbraio 1978 presso la delegazione della Commissione a Washington, al fine di dargli la possibilità di raggiungere il figlio. A quell'epoca — aprile 1978 — egli veniva aggredito per strada e gravemente ferito a colpi di arma da fuoco. Da ciò gli derivava un'invalidità permanente parziale, per la quale gli veniva versata un'indennità — calcolata dapprima secondo un tasso del 20 %, in seguito del 27 % — a norma dell'art. 73 dello Statuto del personale.

1 — Traduzione dal tedesco.

All'inizio del settembre 1978, il ricorrente riprendeva servizio a Petten. Dopo che, nel corso di tale anno, gli erano state indirizzate varie note, nelle quali si criticava il modo in cui egli esercitava le sue funzioni, in una lettera del direttore generale del Centro comune di ricerca in data 1° febbraio 1979 gli veniva comunicata la risoluzione del suo contratto di impiego con effetto dal 15 maggio 1979. La cessazione del rapporto aveva effettivamente luogo — poiché il termine di preavviso veniva prorogato, per malattia del ricorrente, a norma dell'art. 47, n. 2, lett. a), del regime applicabile agli altri agenti — il 15 agosto 1979.

Contro il licenziamento, il ricorrente proponeva un reclamo in data 27 aprile 1979, reclamo che veniva respinto con decisione 17 ottobre 1979, notificata all'interessato il 25 ottobre 1979.

Il 16 gennaio 1980 l'interessato proponeva allora ricorso giurisdizionale, chiedendo, come risulta dalla replica, che la Corte voglia:

1. annullare la decisione di licenziamento notificata con lettera in data 1° febbraio 1979, proveniente dal direttore generale del Centro comune di ricerca;

2. in via subordinata:
   statuire che deve essere sospesa l'esecuzione della decisione di licenziamento fino a che il Consiglio dei ministri non si sia pronunziato su una proposta della Commissione intesa a tutelare gli agenti temporanei licenziati dalle istituzioni delle Comunità europee contro i rischi di disoccupazione, malattia e invalidità o, quanto meno, fino a che la copertura di questi rischi sia stata predisposta dalla convenuta a favore del ricorrente, mentre il contratto di questo torna a valere con effetto retroattivo al 15 agosto 1979;

3. in via ulteriormente subordinata,
   ordinare alla convenuta di adottare tutti i provvedimenti necessari affinché il ricorrente fruisca, a partire dalla data di scadenza del suo contratto, di una tutela sociale analoga a quella prevista a favore degli agenti temporanei nella proposta di regolamento (CECA, CEE, Euratom) del Consiglio, che modifica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di dette Comunità (GU n. C 191 del 30. 7. 1979, pag. 9) e subordinata alle stesse condizioni o, quanto meno, ordinare alla convenuta di adottare i provvedimenti necessari affinché il ricorrente fruisca, a partire dalla data di scadenza del suo contratto, della tutela sociale che sarà prevista a favore degli agenti temporanei nel regolamento che, in seguito alla suddetta proposta, verrà adottato dal Consiglio;

4. in via ulteriormente subordinata,
   statuire che il preavviso che avrebbe dovuto essere dato al ricorrente è di 10 mesi;

   di conseguenza, condannare la convenuta a versare al ricorrente una indennità compensativa d'importo pari alla retribuzione che gli sarebbe spettata durante il periodo di preavviso che non gli è stato dato, cioè durante sei mesi e mezzo, indennità da aumentare degli interessi di mora al tasso dell'8 % all'anno a partire dal 15 agosto 1979;

5. comunque, annullare la decisione espressa ed implicita di rigetto del reclamo proposto dal ricorrente il 27 aprile 1979.

La Commissione chiede che il ricorso venga respinto.

In merito agli argomenti delle parti vorrei prendere posizione come segue:

1. È pacifico che il contratto di impiego del ricorrente veniva risolto in quanto l'autorità competente era giunta alla conclusione che le capacità professionali del ricorrente erano insufficienti per l'esercizio delle funzioni affidategli.

Il ricorrente ritiene anzitutto inesatta questa valutazione. A suo avviso, poiché la Commissione — cui incombe l'onere della prova — non ha fornito alcun elemento che dimostri l'esattezza della valutazione stessa, l'atto di licenziamento non può essere valido. Ai fini della prova non può assolutamente bastare il memorandum redatto nel gennaio 1978 dal suo superiore gerarchico ed al quale è stata manifestamente attribuita particolare importanza. In una nota di risposta del febbraio 1978 il ricorrente ha refutato in modo particolareggiato gli addebiti mossigli, senza che ciò abbia mai dato luogo ad ulteriori reazioni. Inoltre, il suddetto memorandum è stato redatto un anno prima del licenziamento, mentre in epoca successiva al ricorrente era stata data un'altra possibilità di affermazione, come si desume dalla frase finale del memorandum, redatta nei seguenti termini: «Par conséquent, je vous prie avec instance de prendre la division en main et de vous occuper d'une façon efficace des problèmes réels». Non ci si può quindi richiamare a questo memorandum per giustificare il licenziamento; si sarebbe dovuto dimostrare, invece, che le prestazioni del ricorrente avevano lasciato a desiderare anche in epoca successiva. Sotto questo profilo, non è sufficiente neppure la nota del 5 ottobre 1978, nella quale non sono contenute ulteriori dichiarazioni; inoltre, in quel periodo il ricorrente era tornato da appena un mese dagli Stati Uniti e un così breve tempo non poteva considerarsi sufficiente per dar prova di un miglior rendimento. Infine, il ricorrente critica il memorandum del gennaio 1978 anche dal punto di vista della coerenza: poiché in detto memorandum gli viene rimproverata la mancanza di autorità, non si deve perdere di vista il fatto che il suo superiore gerarchico aveva contribuito egli stesso notevolmente a privarlo di autorità, avendo spesso estromesso il ricorrente dai rapporti che egli intratteneva direttamente con i subordinati dell'interessato. Mentre, d'altra parte, nel memorandum si parla di insufficienti capacità di «manager» del ricorrente, ci si deve chiedere perché l'autorità avente il potere di nomina non avesse predisposto — come sarebbe stato conforme all'obbligo di assistenza — la partecipazione del ricorrente a corsi di formazione in questo campo.

All'esame di questo punto della controversia si deve premettere l'osservazione di carattere generale secondo cui per i rapporti d'impiego come quello di cui trattasi è espressamente previsto — tanto nel regime applicabile agli altri agenti (art. 47), quanto negli stessi contratti — il diritto di licenziamento. Ciò potrebbe far presumere che il licenziamento debba essere considerato come il modo normale di porre fine a siffatti rapporti di impiego, senza alcuna motivazione — il che è già stato ammesso nella giurisprudenza (causa 25/68, André Schertzer c/ Parlamento, sentenza 18 ottobre 1977, Racc. 1977, pag. 1729) —, né alcuna giustificazione di fatto.

Questa tesi, tuttavia, mi sembra insostenibile. In proposito si deve tener conto, in primo luogo, della circostanza che, nel 1966, per gli impieghi permanenti retribuiti in base agli stanziamenti per la ricerca e gli investimenti, il regime statutario è stato sostituito in ampia misura dal regime contrattuale di cui all'art. 2, lett. d), del regime applicabile agli altri agenti. Di conseguenza, per questi rapporti di impiego, e in particolare riguardo a posti cui corrispondono attività amministrative, sulle quali incidono meno le modifiche dei programmi di ricerca, si deve riconoscere una certa stabilità e, quindi, il loro scioglimento dev'essere considerato come un fatto eccezionale. Inoltre, trovo convincente quanto l'avvocato generale Warner diceva in merito a questo problema nelle conclusioni da lui presentate nella causa 110/75 (John Mills c/ Banca europea per gli investimenti, Racc. 1976, pagg. 971, 980), tenendo conto del diritto degli Stati

membri e di una raccomandazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro in data 5 giugno 1963. Egli sosteneva che pure nell'ambito del diritto comunitario vale il principio secondo cui, di fronte allo scioglimento di un rapporto di lavoro, anche qualora esso costituisca un procedimento rituale, si deve accertare se non si tratti di licenziamento ingiusto; questa conclusione può essere esclusa soltanto qualora sussistano validi motivi per il licenziamento, motivi che possono dipendere dalla capacità o dalla condotta del lavoratore ovvero dalle esigenze inerenti all'attività del datore di lavoro. Queste considerazioni hanno, com'è noto, trovato espressione anche nella giurisprudenza. In proposito, penso non tanto alla fattispecie di cui si trattava nella causa 25/68 (Schertzer, Racc. 1977, pagg. 1729, 1743) — relativa ad un'assunzione per compiti di carattere sostanzialmente politico e per la quale, perciò, si poteva dire, quanto allo scioglimento del rapporto d'impiego, fin dall'inizio chiaramente instabile, che il lavoratore avrebbe dovuto rendersi conto, date le particolari caratteristiche della propria attività, dei fattori e dei rischi di carattere politico — quanto al fatto, da tener presente, che questa Corte, nella causa 110/75 (John Mills c/ Banca europea per gli investimenti, sentenza 17 novembre 1976, Racc. 1976, pagg. 1613, 1623 e segg.), ha ritenuto di dover sindacare i motivi dello scioglimento del rapporto d'impiego con la Banca europea per gli investimenti ed ha accertato che la riduzione del personale era giustificata dalla diminuzione del lavoro e che, al riguardo, era possibile prendere in considerazione i meriti delle persone interessate ed il loro comportamento in servizio. Benché l'esercizio del diritto di licenziamento non sia espressamente subordinato a particolari condizioni, non è quindi sufficiente che il datore di lavoro faccia in proposito un semplice riferimento globale ad interessi del servizio. Si deve invece dimostrare in modo concreto e particolareggiato che la cessazione del rapporto è dovuta a ragionevoli ed obiettivi, cioè «validi», motivi.

Tuttavia, in una siffatta ipotesi, il datore di lavoro è tenuto unicamente ad una *coerente dichiarazione* dei motivi del licenziamento. Qualora la fondatezza dei motivi addotti sia controversa, l'onere della prova incombe non già al datore di lavoro, bensì al dipendente interessato, che contesta la legittimità dell'atto di licenziamento. In proposito si può rimandare alle sentenze nelle cause 19 e 65/63 (Satya Prakash c/ Commissione della CEEA, sentenza 8 luglio 1965, Racc. 1965, pagg. 615, 630) e 29/70 (Antonio Marcato c/ Commissione, sentenza 17 marzo 1971, Racc. 1971, pagg. 243, 247). Al riguardo è interessante anche il fatto che, nella causa 110/75 (Mills), la Corte, pur non seguendo la tesi dell'avvocato generale Warner secondo cui, come in vari ordinamenti nazionali, anche nell'ordinamento comunitario il datore di lavoro dovrebbe provare l'esistenza di determinati motivi per il licenziamento, ha ammesso che ciò non dovrebbe tuttavia costituire un onere eccessivo per gli interessati. Poiché siffatti rapporti contrattuali rientrano nel diritto pubblico (cfr. sentenza 16 dicembre 1960, causa 44/59, Rudolf Pieter Marie Fiddelaar c/ Commissione, Racc. 1960, pagg. 1049, 1061), l'amministrazione ha certamente il dovere — e ciò toglie al suddetto principio gran parte del suo rigore — di contribuire a chiarire i casi controversi. Inoltre, in casi del genere può presentarsi la necessità di ricorrere, in sede giurisdizionale, alla regola generale e, ove occorra, ad assumere d'ufficio determinate prove.

b) In via generale si deve inoltre sottolineare — dal momento che nella fattispecie il motivo essenziale per lo scioglimento del rapporto d'impiego era l'insufficienza professionale del ricorrente rispetto alle mansioni affidategli — che in questo campo le possibilità di sindacato giurisdizionale sono limitate, in quanto la relativa valutazione implica necessariamente complessi giudizi di valore.

Ricordo in proposito la sentenza emessa nelle cause 19 e 65/63 (Satya Prakash, Racc. 1965, pagg. 615, 630), in cui veniva sottolineato che, qualora si tratti di un complesso giudizio di valore, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione, ma può unicamente controllare se i fatti accertati siano materialmente esatti e logicamente compatibili con detto giudizio. Analoghe considerazioni si trovano nelle sentenze 5 dicembre 1963 (cause riunite 35/62 e 16/63, André Leroy c/ Alta Autorità della CECA, Racc. 1963, pagg. 395, 409) e 8 luglio 1965 (cause riunite 27 e 30/64, Fulvio Fonzi c/ Commissione della CEEA, Racc. 1965, pagg. 554, 572). Interessante, al riguardo, è anche la sentenza 17 marzo 1971 (causa 29/70, Antonio Marcato c/ Commissione, Racc. 1971, pagg. 243, 247), in quanto vi si metteva in rilievo che, in caso di valutazione delle attitudini professionali di un dipendente, in sede giurisdizionale possono esser fatti valere soltanto palesi errori di fatto. Analogamente, infine, nella sentenza 25 novembre 1976 (causa 122/75, Berthold Küster c/ Parlamento, Racc. 1976, pagg. 1685, 1692) è detto che il controllo giurisdizionale delle valutazioni contenute nei rapporti informativi può riguardare soltanto i vizi di errore manifesto o sviamento di potere.

c) Circa la validità dell'impugnata decisione di licenziamento, alla luce dei suddetti principi, si può constatare quanto segue:

aa) È manifestamente di particolare importanza, in quanto contiene addebiti molto precisi, la nota del superiore gerarchico del ricorrente del gennaio 1978. In questa nota si faceva carico al ricorrente di non possedere le qualità di «manager» necessarie per dirigere una divisione come quella che gli era stata affidata; questo compito presupponeva infatti che l'interessato conoscesse i problemi della divisione, che li discutesse con i capi dei vari gruppi e che impartisse direttive per la loro soluzione. Invece, era stato necessario deferire al direttore del Centro di ricerca quasi tutte le questioni relative alla divisione «infrastruttura». Inoltre, si rimproverava al ricorrente di essersi occupato soprattutto di affari di secondaria importanza e di aver trascurato quelli importanti, come, ad esempio, questioni finanziarie e di bilancio, nonché problemi attinenti ai rapporti col Centro olandese di ricerche nucleari e alla tutela della salute.

Per quanto riguarda questi addebiti, non si può certo ritenerli confutati per il semplice fatto che la risposta del ricorrente in data 8 febbraio 1978 non dava immediatamente luogo ad una puntuale reazione. Ciò si spiega facilmente con la preghiera espressa dal ricorrente nella sua risposta, nel senso di «ne plus rien faire qui puisse encore m'accabler davantage». Rispettando questo desiderio — come risulta da un memorandum del 28 febbraio 1978 — il superiore del ricorrente si era tuttavia riservato di tornare in un secondo momento sulla questione.

A mio avviso, dalla nota 8 febbraio 1978, nella quale il ricorrente cerca di dimostrare di essersi attivamente adoperato in vari settori importanti, si può anzi desu-

mere che gli addebiti formulati nella nota del mese di gennaio non erano, almeno in parte, ingiustificati. Penso inoltre, per quanto riguarda i rapporti col Centro olandese di ricerca nucleare (ECN), alla dichiarazione del ricorrente secondo cui egli non aveva potuto occuparsene perché non era stato presentato al competente comitato di contatto, il che metteva in luce un atteggiamento certamente inopportuno per un funzionario del suo grado e che faceva necessariamente sorgere il sospetto che la sua riservatezza fosse da imputare alla mancanza delle necessarie conoscenze specifiche di diritto finanziario. Infine, il ricorrente non contesta decisamente l'addebito di mancanza d'autorità che gli viene mosso, ma sostiene in proposito che la sua autorità è stata compromessa dai contatti diretti presi dal suo superiore con le persone a lui stesso gerarchicamente subordinate. Per quanto riguarda questo punto, in primo luogo il ricorrente non ha potuto dimostrare che si trattasse di *sistematiche* estromissioni. Il fatto che qualche volta egli sia stato lasciato in disparte, il che sarebbe stato criticato dallo stesso direttore generale del Centro di ricerca — nemmeno questo, tuttavia, è provato — si spiega, data l'incontestabile mole di lavoro del superiore del ricorrente, il quale attribuiva perciò grande importanza ad una rapida assegnazione del posto da questi occupato, con la stretta necessità dei suoi interventi, che fa concludere nel senso dell'insufficiente capacità d'iniziativa e della mancanza di autorità del ricorrente.

Inoltre, nello stesso contesto, presentano rilevanza talune note degli ex superiori del ricorrente ad Ispra, datate 6 settembre e 13 ottobre 1978, dalle quali risulta — e ciò conferma la fondatezza dei principali addebiti formulati nella nota del gennaio 1978 — che al ricorrente, anche nel periodo in cui egli esercitava la sua attività ad Ispra, si era dovuto far carico di scarsa capacità di giudizio, difetto di attitudini organizzative e mancanza di autorità. Ne erano derivate difficoltà nella collaborazione coi subordinati, ed è per questo che il periodo di prova del ricorrente aveva dovuto essere prolungato, e, infine, si era dimostrato necessario cercargli un altro settore di attività — per l'appunto quello di Petten — dove gli fosse data un'ulteriore possibilità di affermarsi.

bb) Né penso che si possa accogliere la tesi del ricorrente, quando egli sostiene che la nota del gennaio 1978 non va presa in considerazione nella fattispecie, in ragione dell'ultima frase ivi contenuta e secondo cui, come sopra indicato, doveva essergli offerta un'ulteriore possibilità, o che quanto meno avrebbe dovuto essere provato che nell'autunno 1978, dopo il suo ritorno dagli Stati Uniti, egli non aveva fornito prestazioni soddisfacenti.

Giustamente la Commissione ha sostenuto in proposito, richiamando la giurisprudenza in materia di licenziamento dei dipendenti per insufficienza professionale (sentenza 21 ottobre 1980, causa 101/79, Franco Vecchioli c/ Commissione), che ai fini di provvedimenti del genere ha importanza la valutazione relativa all'intera carriera. Né si deve dimenticare che la suddetta frase esprimeva soltanto un suggerimento del superiore diretto del ricorrente, mentre la decisione circa la prosecuzione del rapporto d'impiego di quest'ultimo spettava al direttore generale del Centro di ricerca, in

quanto autorità avente il potere di nomina.

Decisivo è fra l'altro il fatto che, anche per il periodo abbastanza lungo intercorrente fra il ritorno del ricorrente dagli Stati Uniti nel settembre 1978 e il suo licenziamento da parte della Commissione, la valutazione è stata negativa e il ricorrente non ha potuto provare ch'essa fosse manifestamente errata. In proposito, non penso alla nota del superiore del ricorrente del mese di agosto 1978, nella quale — ancor prima che il ricorrente riprendesse servizio a Petten, e quindi ancor prima che avesse inizio l'ultimo periodo di prova — si ripetevano in altri termini le constatazioni già fatte nella nota del gennaio 1978 e si sottolineava che sarebbe stato impossibile, per i capi-gruppo di Petten, collaborare col ricorrente. Anche in note del 5 ottobre e del 13 novembre 1978, che erano state precedute da colloqui col ricorrente, si parlava infatti di mancanza di autorità, di capacità organizzative e d'iniziativa da parte del ricorrente. Inoltre, al riguardo, potrebbero essere interessanti anche alcune osservazioni dello stesso ricorrente. Ciò vale, ad esempio, per la sua nota del 16 novembre 1978, in cui egli, ritenendosi particolarmente qualificato per redigere relazioni suggerisce che lo si dovrebbe assegnare a compiti diversi, affidandogli mansioni di consulenza e di studio, il che — insieme ad una notevole serie di pubblicazioni del ricorrente — sembra deporre nel senso che le sue attitudini fossero piuttosto orientate verso la teoria. Penso anche ad una nota inviata al direttore generale del Centro di ricerca il 24 novembre 1978, nella quale il ricorrente, dopo aver constatato la divergenza di vedute esistente circa la propria situazione fra lui stesso e il destinatario della nota, esprime, concludendo, la speranza che il direttore generale vorrà rispettare il suo modo di vedere. Ora, ciò tradisce, nel ricorrente, una mancanza di remissività certamente criticabile e un sorprendente grado di incapacità di rendersi conto della situazione. Infine, sempre nello stesso ordine di idee, è significativa anche una nota del 5 gennaio 1979, in cui il ricorrente chiede di essere assegnato ad un altro posto, in quanto ha perduto la fiducia del suo direttore e gli è impossibile, in un siffatto clima di sfiducia, continuare a svolgere i compiti affidatigli.

cc) Mentre, perciò, è difficile affermare che il ricorrente sia riuscito a smentire il giudizio negativo dato dai suoi superiori quanto alle sue capacità professionali e a mettere quindi in luce la mancanza di validi motivi che giustifichino lo scioglimento del suo rapporto d'impiego, resta poco da dire su un ultimo punto della sua critica (incoerenza delle allegazioni dei suoi superiori).

In base a quanto abbiamo appreso in proposito, è escluso che l'autorità del ricorrente sia stata compromessa dal fatto che il suo superiore lo avrebbe sistematicamente estromesso dai rapporti con i suoi subordinati. Ma anche di fronte alla lamentela del ricorrente secondo cui a torto si sarebbe omesso di farlo partecipare ad appropriati corsi di formazione «management», si deve dire che neppure altrimenti — venendogli fatto carico anche di altre lacune — si sarebbe potuta creare una situazione soddisfacente. Sono pienamente d'accordo con la Commissione sul fatto che, avendo assunto per concorso una persona per un posto di grado elevato, e in particolare trattandosi dell'ex capo del personale di una impresa importante, essa poteva presu-

mere che detta persona possedesse le necessarie qualità di «manager», mentre non poteva essere tenuta a provvedere essa stessa al perfezionamento dell'interessato e a decidere lo scioglimento del rapporto d'impiego solo dopo il fallimento di tentativi in tal senso.

d) Di conseguenza, la decisione di licenziamento non può certamente essere annullata per mancanza di validi motivi che potessero esser presi in considerazione nell'interesse del servizio.

2. Il ricorrente ha poi fatto valere anche — senza però ritornare su questo punto nella sua seconda memoria — che si sarebbe dovuto, essendo stato posto fine al rapporto d'impiego per insufficienza professionale, tenere conto dell'art. 51 dello Statuto, a norma del quale i motivi del provvedimento devono essere comunicati all'interessato, che ha facoltà di presentare tutte le osservazioni in proposito. Inoltre, a suo avviso, la decisione di licenziamento avrebbe dovuto essere adottata rispettando il procedimento disciplinare contemplato dall'allegato IX dello Statuto del personale, in particolare con l'intervento della commissione di disciplina. A ciò si sarebbe dovuto pensare quanto meno perché il sistema di cui all'art. 2, lett. d), del regime applicabile agli altri agenti ha sostituito quello previsto dallo Statuto e perché detti agenti esercitano in gran parte — ciò vale almeno per il ricorrente — a tempo indeterminato le stesse funzioni dei dipendenti di ruolo della Comunità.

Con la Commissione, ritengo tuttavia che la tesi del ricorrente non possa essere accolta neppure su questo punto e che il procedimento di licenziamento non possa essere considerato viziato da errore con riguardo alle richiamate disposizioni.

Certamente non si può pensare ad una applicazione *diretta* delle suddette disposizioni, che — come risulta dal loro tenore letterale — sono chiaramente destinate ai *dipendenti di ruolo.* È vero che, all'art. 11, il regime applicabile agli altri agenti fa rinvio sotto certi aspetti allo Statuto del personale, ma l'art. 51 dello Statuto non è richiamato in tal sede e l'art. 49 del regime applicabile agli altri agenti non fa rinvio — in caso di licenziamento per ragioni disciplinari — all'allegato IX dello Statuto.

Né può essere presa in considerazione — in base al principio della parità di trattamento — l'applicazione *analogica.* È irrilevante, infatti, che determinati agenti e dipendenti di ruolo esercitino le stesse mansioni; decisivo, invece, è il fatto che per i dipendenti di ruolo vale il principio della stabilità dell'impiego, principio che non vale per gli agenti, e che tale diversità di situazione consente un diverso trattamento in caso di cessazione del rapporto di lavoro.

Qualora, poi, si tratti unicamente di accertare se nella fattispecie sia stato rispettato il *diritto alla difesa* del ricorrente, e cioè se si sia tenuto conto di un principio che, secondo la giurisprudenza, almeno nell'ipotesi di violazione grave d'interessi individuali, ha valore generale, devo osservare che neppure su questo punto le obiezioni appaiono fondate. Già verso la fine del 1977 e l'inizio del 1978, il ricorrente era stato avvertito del fatto che le sue prestazioni erano insoddisfacenti (ved., in particolare, la nota del gennaio 1978, di cui ci siamo già ampiamente occupati); in seguito, nel corso del 1978 egli riceveva le note 5 ottobre e 13 novembre nelle quali si continuava a criticare il suo operato. In proposito, egli ha avuto modo di esporre il proprio punto

di vista in numerosi colloqui con i suoi superiori, ma anche in vari scritti dei quali si è già parlato. È perciò chiaro che egli era stato sufficientemente informato delle manchevolezze che gli si rimproveravano, che aveva potuto difendersi e che, quindi, il procedimento di licenziamento si è svolto in modo regolare.

3. Nel terzo mezzo dedotto a sostegno della domanda il ricorrente fa valere, infine, taluni principi generali come quello relativo al dovere di assistenza e i principi di equità e di previdenza sociale, e denuncia un illecito da parte della Commissione e un abuso del diritto di licenziamento.

Egli sostiene — questa idea si è già presentata in altro contesto — che lo scioglimento del rapporto d'impiego a causa di una pretesa mancanza di qualità di «manager» va considerato illecito, perché la Commissione, venendo meno al suo dovere di assistenza, ha omesso di iscrivere il ricorrente a uno specifico corso di formazione «management». In ogni caso, il termine di preavviso sarebbe stato troppo breve, in quanto corrispondente solo al minimo previsto dall'art. 47 del regime applicabile agli altri agenti. Infine, il licenziamento non poteva a suo avviso essere deciso, o quanto meno avere effetto, se non dopo che anche per la Comunità fosse stato istituito un regime che garantisse, dopo la cessazione di un rapporto d'impiego, la tutela contro i rischi di disoccupazione, malattia e invalidità. La Commissione sarebbe quanto meno tenuta ad adottare, nel caso concreto dell'interessato, provvedimenti intesi a tutelarlo contro detti rischi.

a) Dopo quanto ho già considerato in altro contesto, risulta chiaro che non si può condividere la tesi del ricorrente sul primo dei suddetti punti. In proposito non è necessario esaminare nei dettagli il problema della portata dell'invocato principio relativo al dovere di assistenza, principio sancito dall'art. 24 dello Statuto del personale e vigente, in forza dell'art. 11 del regime applicabile agli altri agenti, anche per i rapporti d'impiego sottoposti a questo regime. Pur volendo ammettere, infatti, che da tale principio derivi l'obbligo dell'amministrazione di promuovere la formazione professionale, nel caso di specie sarebbe tuttavia importante il fatto che, per il ricorrente, non si trattava di un semplice perfezionamento, bensì di cominciare a creare le premesse per l'esercizio di determinate funzioni connesse ad un posto del suo grado. Ora, non può rientrare fra i doveri del datore di lavoro il provvedere a creare i presupposti di base per l'adempimento di un contratto di impiego. L'amministrazione ha invece il diritto di ritenere che la persona la quale abbia presentato la propria candidatura ad un dato posto e, in esito ad una prima valutazione, sia stata considerata idonea, possegga in sostanza le qualità necessarie e non debba cominciare ad acquisirle mediante uno speciale addestramento. Inoltre, al ricorrente è stato fatto carico non solo di non possedere qualità di «manager», ma anche di altre manchevolezze. Perciò, neppure la partecipazione a corsi di «management» poteva garantire che il ricorrente avrebbe adempiuto in modo soddisfacente i suoi doveri di ufficio.

Non si può quindi parlare di esercizio abusivo del diritto di licenziamento per violazione del dovere di assistenza.

b) Per la definizione del termine di preavviso, l'art. 47 del regime applicabile

agli altri agenti stabilisce che, per i contratti a tempo indeterminato — come quello di cui trattasi nella fattispecie — il rapporto cessa alla scadenza del termine di preavviso fissato nel contratto. Per gli agenti di cui all'art. 2, lett. d), il preavviso non può essere inferiore a un mese per ogni anno di servizio prestato, con un minimo di tre mesi ed un massimo di dieci mesi. In conformità a questa norma, l'art. 5, 2° capoverso, del contratto stipulato col ricorrente il 26 maggio 1977 recita: «Le délai de préavis est fixé à un mois par année de service accomplie avec un minimum de trois mois et un maximum de dix mois».

È chiaro, perciò, che il termine di preavviso è un dato precisamente determinato. Il fatto che nella citata clausola contrattuale si indichi — in conformità all'art. 47 del regime applicabile agli altri agenti — anche un minimo ed un massimo implica unicamente una delimitazione del termine di preavviso per l'ipotesi che, in base al calcolo degli anni di servizio, risulti un termine di preavviso inferiore a tre mesi o superiore a dieci mesi; ma ciò non significa affatto che vi sia un margine discrezionale, tale da consentire di tener conto delle peculiarità del caso concreto.

Ora, poiché nella fattispecie è incontestabile che la determinazione del preavviso è avvenuta correttamente, in base alla suddetta clausola contrattuale, e poiché il ricorrente non è stato in grado di provare — ad esempio, con riguardo a criteri di diritto interno — che tale determinazione potesse essere contestata in via di principio — il suo riferimento alla sentenza 22 giugno 1967 (causa 12/66, Alfred Willame c/ Commissione CEEA, Racc. 1967, pagg. 179, 190) è manifestamente privo di pertinenza nel caso in esame —, è certamente escluso che si possa accogliere la domanda da lui formulata in subordine e dichiarare che il termine di preavviso doveva essere di dieci mesi.

c) Maggiori perplessità suscita invece il terzo punto, relativo alla previdenza sociale (assicurazione malattia e invalidità; assicurazione contro la disoccupazione) a favore del ricorrente — che, a quanto pare, è finora rimasto disoccupato — dopo la cessazione del suo rapporto d'impiego alle dipendenze della Commissione.

Secondo il ricorrente, in questo contesto non si deve comunque tener conto dell'indennità versatagli, a norma dell'art. 73 dello Statuto del personale, in relazione all'invalidità permanente parziale derivante dall'aggressione da lui subita negli Stati Uniti, né dell'indennità una tantum corrispostagli a norma dell'art. 39, n. 2, del regime applicabile agli altri agenti. Queste prestazioni, cui la Commissione ha fatto riferimento a propria difesa, non avrebbero infatti, manifestamente, lo scopo di compensare la mancanza di tutela previdenziale. D'altra parte, quanto disposto dall'art. 28, n. 4, del regime applicabile agli altri agenti va considerato, secondo il ricorrente, assolutamente insufficiente, poiché detto testo riguarda soltanto prestazioni dell'assicurazione malattia per un periodo massimo di sessanta giorni dopo la scadenza del contratto. Sarebbe comunque significativo che la Commissione abbia presentato al Consiglio, nel giugno 1979, proposte intese a modificare il regime applicabile agli altri agenti nel senso di un rafforzamento della previdenza sociale (cfr. GU n. C 191, del 30 luglio 1979, pag. 9 e segg.) e secondo cui nel testo che stabilisce detto regime dovrebbero essere inseriti i due articoli seguenti:

«Articolo 28 bis

L'ex agente temporaneo che, dopo la scadenza del suo contratto, soddisfa le condizioni previste per la concessione dell'indennità di disoccupazione o le soddisferebbe se non fosse colpito da inabilità al lavoro, è coperto contro i rischi di malattia-maternità presso il regime obbligatorio di sicurezza sociale del paese delle Comunità nel quale stabilisce la sua residenza per quanto riguarda:

— le indennità previste da detto regime in caso di inabilità al lavoro,

— le prestazioni diverse dalle indennità suddette e previste da detto regime in caso di malattia o di maternità.

Nel caso che l'ex agente temporaneo abbia diritto alle prestazioni di cui al secondo trattino del comma precedente, le persone a suo carico beneficiano delle medesime prestazioni.

Le modalità di controllo, pagamento e rimborso sono analoghe a quelle previste dall'art. 28 ter, seconda frase.

Articolo 28 ter

Per la copertura dei rischi di disoccupazione l'ex agente temporaneo beneficia delle prestazioni del regime obbligatorio di assicurazione contro la disoccupazione del paese delle Comunità nel quale stabilisce la sua residenza. Egli è sottoposto alle modalità di controllo e di pagamento previste da detto regime, al quale l'istituzione rimborsa l'importo delle prestazioni erogate all'interessato».

In proposito si deve dire anzitutto che le considerazioni del ricorrente in merito all'indennità di cui all'art. 73 dello Statuto del personale e sulla natura dell'indennità corrisposta in occasione della cessazione dal servizio sono fondate. D'altro canto, si devono fare le seguenti precisazioni:

aa) Se ho ben capito, l'argomento principale del ricorrente è che il diritto di licenziamento non può essere esercitato o, quanto meno, gli effetti del licenziamento non possono provvisoriamente prodursi, finché non esista un adeguato regime di tutela sociale a favore degli agenti delle Comunità, per il periodo successivo alla cessazione dal servizio.

Per varie ragioni, questa tesi mi sembra tuttavia dar adito a gravi obiezioni.

Certamente detta tesi è eccessiva, nei termini generali in cui viene formulata. Essa escluderebbe la possibilità di sciogliere rapporti d'impiego anche nei casi in cui non si presentino esigenze di tutela previdenziale come quelle del ricorrente, in quanto l'interessato abbia potuto trovare immediatamente una nuova occupazione. In ogni caso, sarebbe intollerabile far dipendere l'efficacia di un atto mediante il quale si esercita un diritto legalmente e contrattualmente previsto dal se e dal quando l'agente interessato trovi una nuova occupazione implicante una adeguata copertura previdenziale.

Inoltre, il ricorrente non è riuscito a provare l'esattezza della sua tesi. Sono infatti del tutto insufficienti, al riguardo, i suoi riferimenti ai principi molto generici dell'equità, del dovere di assistenza e della previdenza sociale. Non si può trascurare l'importanza del fatto che i rapporti d'impiego ai quali si riferisce detta tesi si fondano su un regime che non contempla un siffatto collegamento fra il diritto di licenziamento e la previdenza sociale. Colui che ha accettato un rapporto del genere, lo ha fatto conoscendo tale circostanza — considerata dal ricorrente come una lacuna — e sembra quindi difficile ammettere che questa «lacuna» possa esser fatta valere per escludere lo scioglimento del rapporto contrattuale in parola.

bb) È poi improponibile, a mio avviso, la domanda diretta alla sospensione degli effetti del licenziamento fino a che la convenuta non abbia provveduto alla copertura dei rischi cui si riferisce il ricorrente, o addirittura a far ingiungere alla Commissione di provvedere nel senso previsto nella sua proposta di regolamento.

In proposito, va osservato anzitutto che la Commissione non è in grado di provvedere ad una siffatta copertura. A tal fine, è necessaria una base legale, che finora manca, e che la Commissione non può creare essa stessa, poiché la competenza in materia spetta al Consiglio. Un problema diverso è quello del se la Commissione si sia resa, in proposito, responsabile di un illecito per non aver formulato prima, e cioè al momento dell'istituzione del sistema di cui all'art. 2, lett. d), del regime applicabile agli altri agenti, una proposta come quella ch'essa ha ora presentata al Consiglio. Tuttavia, *questo fatto* non potrebbe certo avere come conseguenza la sospensione degli effetti di un licenziamento deciso nel 1979, ma tutt'al più — fermi restando gli effetti del licenziamento — l'attribuzione di un determinato indennizzo.

D'altra parte, mi sembra evidente che non si possa ingiungere alla convenuta di adottare provvedimenti come quelli previsti nella sua proposta di regolamento. Un progetto, per il quale non è sicura l'approvazione nella sua forma attuale, non costituisce ancora un provvedimento giuridico e non può quindi fornire la base per l'eventuale corresponsione di prestazioni. Ora, se il ricorrente mira ad ottenere questo effetto, per così dire come «restitutio in integrum», fondandosi su un illecito della Commissione, egli deve ammettere di non aver dimostrato in modo sufficientemente chiaro che la tutela sociale da lui ritenuta indispensabile dopo la cessazione dei rapporti d'impiego soggetti al diritto comunitario debba essere precisamente e soltanto quella prevista nella proposta di regolamento della Commissione.

cc) Né si può accogliere la domanda formulata in subordine nella replica e intesa a far ingiungere alla Commissione di provvedere a che il ricorrente possa fruire, dalla cessazione del suo rapporto di impiego, di una tutela sociale conforme a quella che sarà prevista in un futuro regolamento del Consiglio, e ciò a prescindere dalla questione del se sia ammissibile una siffatta integrazione del «petitum» nella replica.

Si può già dubitare che una siffatta ingiunzione, «condizionata» dall'eventuale futura emanazione di determinate norme e tale da non poter essere attualmente eseguita, sia di per sé concepibile. In ogni caso, si deve constatare, al riguardo, la mancanza d'interesse. Se un giorno, infatti, verrà istituito un regime come quello prospettato dal ricorrente, e ammesso che questi soddisfi le condizioni ivi stabilite per la corresponsione delle prestazioni, si può ritenere senz'altro ch'egli ne fruirà, senza che la Corte debba fin d'ora emettere ingiunzioni in proposito nei confronti degli organi comunitari competenti per l'applicazione di tale regime.

dd) Resta perciò da esaminare soltanto il problema al quale ho già accennato e cioè se si possa ritenere che la Commissione ha commesso un illecito per non aver provveduto già prima a completare il regime applicabile agli altri agenti, nel senso della sua proposta del 1979, e se, su tale base, sia possibile riconoscere al ricorrente il diritto ad una idennità che lo porrebbe in sostanza nella stessa situazione in cui egli si troverebbe qualora fosse stata prevista in tempo una tutela sociale, indispensabile alla luce di principi inderogabili, per il periodo successivo allo scioglimento di rapporti contrattuali d'impiego.

In proposito si deve osservare, in via di principio, che la condanna sarebbe possibile, anche qualora non ne fosse stata fatta espressa domanda. In primo luogo, infatti, si può ritenere che la domanda risulti tacitamente dalle conclusioni formulate expressis verbis. Inoltre, si deve ricordare che questa Corte ha già più volte applicato il principio secondo cui, nelle controversie di carattere patrimoniale, in cui la sua competenza si estende al merito, il risarcimento può essere concesso anche d'ufficio. Rinvio in proposito alla sentenza 9 luglio 1970 (causa 23/69, Anneliese Fiehn c/ Commissione, Racc. 1970, pagg. 547, 560) o alla sentenza 5 giugno 1980 (causa 24/79, Dominique Noëlle Oberthur c/ Commissione).

Per quanto riguarda il problema di fondo che ora ci interessa — e cioè la questione del se una determinata tutela sociale, come quella prospettata dal ricorrente, dopo la cessazione di rapporti d'impiego non caratterizzati dalla stabilità, debba essere considerata una esigenza imperativa —, gli argomenti addotti su questo punto dal ricorrente non mi sembrano particolarmente efficaci e convincenti. Ciò vale per il suo richiamo al principio molto generico dell'equità, principio per il quale egli non ha dimostrato come sia operante per l'appunto nel settore di cui ci stiamo occupando. Lo stesso deve dirsi per il principio relativo al dovere di assistenza, al quale, anche volendo andar oltre la lettera dell'art. 24 dello Statuto, non sono mai state ricollegate, nel diritto comunitario, conseguenze tanto ampie nel campo della previdenza sociale, e di cui non è stato provato ch'esso avesse — neppure nel diritto interno — una siffatta portata. Analoghe considerazioni devono poi farsi per il principio della previdenza sociale, per il quale il ricorrente si è limitato ad affermare che in tutti gli Stati membri esiste la previdenza sociale e scopo della Comunità è quello di provvedere al progresso sociale e alla tutela in questo campo, mentre era lecito aspettarsi che — in base ad un approfondito studio di diritto comparato — venisse dimostrato che una determinata copertura previdenziale dopo la cessazione di rapporti d'impiego non caratterizzati dalla stabilità si presenta come un principio generale comune agli ordinamenti giurdici degli Stati membri o, quanto meno, dei più progressisti fra tali Stati.

Se non si tienne conto dei suddetti argomenti, e si cerca di formarsi da soli un' idea su tale problema, si deve anzitutto constatare che il diritto del lavoro degli Stati membri non conosce il principio secondo cui il datore di lavoro sarebbe tenuto a provvedere alla copertura dei rischi di malattia e di invalidità anche oltre la durata del rapporto di lavoro. Ciò sembra spettare in generale allo stesso lavoratore, a prescindere dai casi in cui interviene l'assicurazione contro la disoccupazione o l'assistenza sociale.

La situazione sembra invece essere diversa per quanto riguarda l'assicurazione contro il rischio di disoccupazione. Benché negli ordinamenti giuridici nazionali non esista un principio generale secondo cui chiunque sia alla ricerca di un'occupazione debba essere assicurato a questo titolo, e fruire di un aiuto in caso di fallimento dei suoi sforzi, gli ordinamenti di tutti gli Stati membri prevedono tuttavia — in conformità al codice europeo della sicurezza sociale del 10 aprile 1964 — che i lavoratori dipendenti siano così assicurati e, alla cessazione del rapporto di lavoro, fruiscano a determinate condizioni di una tutela atta a garantire loro, per un certo periodo, un reddito adeguato. Ciò vale d'altronde anche per i pubblici impiegati, se il loro rapporto di

lavoro non ha la garanzia della stabilità. Per essi vale, negli Stati membri della Comunità, sia il regime generale di assicurazione contro la disoccupazione, o certe parti di esso, sia un regime assimilato.

Ciò avrebbe dovuto portare a stabilire qualcosa di analogo anche per gli agenti delle Comunità, in quanto il loro rapporto di impiego non sia durevole, tanto più che i regimi nazionali — a prescindere dall'*assistenza sociale,* che non ci interessa in questo contesto, perché le prestazioni non sono equivalenti — non si applicano in genere, date le particolari condizioni da essi poste (occupazione di una certa durata in un rapporto di lavoro di carattere nazionale, contribuzione alla previdenza sociale o, in ispecie, all'assicurazione contro la disoccupazione), agli ex agenti delle Comunità. Il fatto che non esista una tutela del genere per gli agenti delle Comunità non può qualificarsi, a mio avviso, altrimenti che come una intollerabile lacuna, che sarebbe stato possibile colmare almeno dal 1976, quando aveva luogo una notevole moltiplicazione dei rapporti contrattuali anche in settori — come quello amministrativo — in cui non se ne ravvisa senz'altro la necessità. Se a ciò si fosse provveduto in tempo, sarebbe stato certamente possibile, nonostante tutti gli ostacoli tecnici di cui si è parlato in udienza, trovare una soluzione soddisfacente. Tenuto conto del livello della legislazione sociale attualmente esistente in tutti gli Stati membri, questa ommissione va necessariamente considerata come una grave mancanza e, quindi, un illecito commesso dai competenti organi comunitari. Da ciò devono trarsi le debite conseguenze, sotto forma di attribuzione di un adeguato indennizzo, nel risolvere il problema nei singoli casi concreti.

Circa la determinazione di tale indennizzo nella presente fattispecie — secondo quanto abbiamo appreso, il ricorrente continuerebbe ad essere disoccupato e, a norma del diritto belga applicabile nel suo caso, non avrebbe avuto nemmeno la possibilità di contrarre un'assicurazione *volontaria* contro il rischio di disoccupazione — la Corte dispone indubbiamente di un certo potere discrezionale, nel cui esercizio, partendo dal presupposto che il regime comunitario sarebbe orientato in base a principi comuni di diritto interno, essa può fondarsi su determinati criteri desumbili da tali principi.

Sotto questo aspetto, è anzitutto rilevante il fatto che l'attribuzione delle prestazioni dipende da una certa durata del rapporto di lavoro o da un certo periodo di affiliazione al regime assicurativo contro la disoccupazione. Ora, i periodi che nella fattispecie vanno presi in considerazione — variabili, per quanto riguarda il periodo minimo di occupazione, da 75 a 600 giorni e, per quanto riguarda l'affiliazione alla previdenza sociale, da 26 settimane a due anni — consentono senz'altro di concludere che il ricorrente, avendo lavorato alle dipendenze della Comunità per circa tre anni e mezzo, non può restare senza indennizzo, anche se in precedenza aveva svolto attività indipendente.

È inoltre importante rilevare che gli ordinamenti della maggior parte degli Stati membri prevedono che l'assicurato versi egli stesso contributi, cioè effettui delle spese per tutelarsi contro la disoccupazione. Siffatti oneri sono perciò prevedibili anche nell'ambito di un futuro regime comunitario; di questo deve quindi tenersi conto pure nella determinazione dell'indennizzo.

Infine, è altresì importante osservare che la corresponsione del sussidio per la disoccupazione è limitata a determinati periodi — che variano da sei mesi ad un anno e mezzo, ma prevalentemente sono fissati in un anno — e che l'importo del sussidio corrisponde in generale ad una determinata percentuale della retribuzione anteriore (nella Repubblica federale di Germania, ad esempio, al 68 % di tale retribuzione, nel Lussemburgo all'80 % dell'ultima retribuzione lorda con certi limiti massimi, in Danimarca al 90 % dell'ultimo reddito di lavoro). Naturalmente, si deve tenere conto anche di questi fattori.

In base a quanto precede, nella fattispecie, in cui si tratta di un ex agente di grado A 3, con emolumenti relativamente elevati, si potrebbe ritenere adeguato un indennizzo pari all'80 % circa dell'ultimo stipendio annuo. Esito, tuttavia, a proporre senz'altro una condanna in tal senso. Questa dovrebbe infatti essere subordinata alla condizione che il ricorrente sia effettivamente rimasto disoccupato dopo il suo licenziamento da parte della Comunità. Un'ulteriore condizione sarebbe quella che l'interessato abbia cercato invano un'altra occupazione, tenuto conto fra l'altro del fatto che, prima di entrare in servizio presso la Comunità, egli aveva esercitato attività indipendente come consulente aziendale. Tali questioni non sono state ancora sufficientemente chiarite nel presente procedimento. Se venissero chiarite, si potrebbe forse, previa constatazione di principio dell'esistenza di un illecito, giungere ad una soluzione amichevole della controversia. Propongo perciò che venga emessa per il momento solo una sentenza parziale e interlocutoria.

4. Di conseguenza, concludo nel senso che la Corte dovrebbe dichiarare, da un lato, che nessuna delle pretese fatte valere dal ricorrente è fondata, ma anche, dall'altro, che costituisce un illecito il fatto che non sia stato tempestivamente istituito, nel diritto comunitario, un regime di tutela contro il rischio di disoccupazione dopo la cessazione di rapporti d'impiego di carattere contrattuale. Da ciò deriva l'obbligo di corrispondere al ricorrente un indennizzo pari all'80 % del suo ultimo stipendio annuo, solo alla condizione che venga incontestabilmente provato che il ricorrente, dopo la cessazione dal servizio, è stato disoccupato per almeno un anno ed ha cercato invano un'adeguata occupazione. Per tale prova, si dovrebbe impartire al ricorrente un termine alla scadenza del quale le parti dovrebbero essere invitate a riferire alla Corte sugli sviluppi della lite e sull'eventuale composizione amichevole dei contrasti sul punto relativo all'indennizzo. Pertanto, si dovrebbe provvisoriamente riservare la decisione sulle spese.