Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

26 marzo 1963

Traduzione dal francese

Signor Presidente, signori giudici,

I

Dati gli ampi sviluppi assunti dalla presente controversia, sia nella fase scritta che in quella orale, ritengo opportuno limitare le mie osservazioni al minimo indispensabile. Ciò vale specialmente per le questioni di fatto, sulle quali vi sarete ormai formata un'opinione, e che non intendo discutere ulteriormente nei minimi particolari. Mi occuperò quindi prevalentemente degli aspetti giuridici della controversia.

Il signor Alvis è stato contrattualmente assunto in qualità di avventizio dal segretario generale dei Consigli, a partire dal 6 novembre 1961, in occasione della Conferenza tra gli Stati membri delle Comunità europee e gli Stati terzi che avevano chiesto di entrare a far parte delle Comunità stesse. L'assunzione era avvenuta con contratto a tempo indeterminato e risolvibile in qualsiasi momento da entrambe le parti, con un mese di preavviso; i primi tre mesi erano però considerati « periodo di prova » : solo al termine di tale periodo il contratto sarebbe divenuto « definitivo ».

Un provvedimento dell'8 agosto 1962, firmato dal direttore generale, ha posto fine al rapporto; si trattava di un provvedimento di licenziamento, avente effetto il giorno successivo, e motivato in maniera tale da assumere evidente natura di sanzione disciplinare. Ciononostante, il provvedimento concludeva : « in conformità ai termini del suo contratto, Ella fruirà di un mese di preavviso », frase il cui significato era che, pur trattandosi di un licenziamento con effetto immediato, l'interessato avrebbe egualmente ricevuto una somma pari alla retribuzione prevista per un mese di lavoro.

Il 27 settembre 1962 l'Alvis ha presentato un ricorso in cui chiedeva, in via principale, l'annullamento del provvedimento

preso nei suoi confronti l'8 agosto 1962, con conseguente reintegrazione nell'impiego e, in via subordinata, la condanna della Comunità Economica Europea al pagamento di un indennizzo di 5 milioni di franchi belgi.

Però, nelle « conclusioni » del 2 ottobre 1962, pervenute nella cancelleria della Corte contemporaneamente al ricorso, l'Alvis limita la sua domanda a quanto nel ricorso aveva chiesto in via subordinata, e cioè all'indennizzo di 5 milioni, il che fa pensare che egli abbia rinunciato alla reintegrazione.

La competenza della Corte è pacifica : essa si fonda infatti sul disposto dell'articolo 179 del Trattato C.E.E., da voi già più volte applicato.

Né maggiori difficoltà sorgono in merito alla *natura del rapporto* tra il ricorrente e il Consiglio : si tratta infatti di un rapporto contrattuale di diritto pubblico, analogo a quello sulla cui risoluzione vi siete, fra l'altro, pronunciati nella sentenza *Lachmüller ed altri* del 15 luglio 1960. L'unica differenza è che nel caso in esame la qualità di *avventizio* è stata chiaramente specificata nella lettera di assunzione. Ciò però non implica che nel caso di specie operino le disposizioni del regolamento n. 31, relative al regime degli avventizi (articoli 5 e segg., Gazzetta Ufficiale 14 giugno 1962, pag. 1453 e segg.); il contratto infatti è anteriore all'entrata in vigore del regolamento citato (1° gennaio 1962), né l'Alvis ha fruito delle disposizioni transitorie dell'articolo 99 di tale regolamento. Riconosco però che, trattandosi di testi già conosciuti, non solo, ma già pubblicati nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità al momento in cui si sono verificati i fatti che hanno dato origine alla presente controversia, ci si può chiedere se il contratto rientri nell'ambito di applicazione di alcune delle norme dell'atto indicato, perlomeno di quelle che risultino essere espressione di un principio generale di diritto.

II

Tra le censure del ricorso, ve n'è una che desidero segnalare in modo particolare alla vostra attenzione : è quella tratta dalla

circostanza che al ricorrente non è stata data preventiva comunicazione dei fatti di cui gli si faceva carico. In realtà, è vero che l'interessato non è stato avvertito dei motivi di biasimo esistenti nei suoi confronti, come pure è vero che il provvedimento di licenziamento è stato preso senza che gli fosse stato rivolto l'invito a discutere in merito al suo operato, dando le spiegazioni che ritenesse opportune : egli infatti ha ricevuto tale invito *contemporaneamente* alla comunicazione del provvedimento di licenziamento. Devo però notare che l'Alvis fonda la sua censura, più che sull'aspetto giuridico della questione, sul carattere offensivo che egli ravvisa nel modo in cui gli è stato comunicato il provvedimento di licenziamento, ponendo in luce il fatto che in tale occasione non gli è stato concesso di fare alcuna osservazione né di dare alcuna spiegazione. In verità, la sua interpretazione svisa la realtà dei fatti, dal momento che il ricorrente è stato espressamente invitato a esporre le sue ragioni; ed è del tutto naturale, e quindi non offensivo, che tale richiesta gli venisse rivolta alla presenza dei due capi servizio responsabili.

Invece, a mio parere, è l'aspetto giuridico della questione che dev'essere preso in considerazione; ed è su tale aspetto che intendo esporre, con la maggior chiarezza possibile, il mio punto di vista, anche se il ricorrente non vi ha particolarmente insistito nella fase scritta, né in quella orale.

L'articolo 76 del regolamento che stabilisce il « regime applicabile agli altri dipendenti delle Comunità », ai dipendenti cioè diversi da quelli di ruolo che sottostanno allo Statuto, e al quale ho già fatto riferimento, così dispone :

> « Il rapporto di lavoro del dipendente avventizio può essere risolto senza preavviso per motivi disciplinari in caso di grave violazione degli obblighi alla cui osservanza il dipendente è vincolato, commessa volontariamente o per negligenza. La decisione, motivata, è presa dall'autorità indicata nell'articolo 6, comma primo, *dopo che l'interessato sia stato messo in grado di presentare la sua difesa.* »

Nel caso in esame, la decisione è stata sì motivata, ma l'interessato non è stato messo preventivamente in grado di presentare la sua difesa. È in ciò ravvisabile una violazione della norma riferita, ammesso che essa fosse applicabile?

Tale norma prevede un'ipotesi di licenziamento *in tronco*. È quindi necessario stabilire se un licenziamento avente carattere disciplinare ed effetto immediato, cui però si unisca il versamento di una somma che in pratica corrisponde all'indennità di mancato preavviso, non sia in realtà un licenziamento *con* preavviso, un licenziamento cioè al quale l'articolo 76 non è applicabile. Per accedere alla soluzione affermativa bisogna eliminare i dubbi che possono sorgere a causa delle disposizioni dell'articolo 75 del citato regolamento. Tale articolo prevede infatti, in certi casi (paragrafo 2, *a* e *d*), il versamento di determinate indennità anche a favore di un dipendente il cui contratto è stato risolto senza preavviso : non potrebbe essere questa la dimostrazione che gli autori del regolamento fondano la nozione del « licenziamento in tronco » sul criterio dell'immediata operatività del licenziamento stesso, e non su quello della mancata corresponsione dell'indennità prevista dal contratto? A mio parere, la formulazione della norma esclude la validità di una simile interpretazione; da essa risulta infatti chiaramente che le indennità dovute in base al paragrafo 2, *a* e *d* non corrispondono necessariamente alla somma che sarebbe dovuta, per contratto, nella normale ipotesi del licenziamento con preavviso. Per cui ritengo che, quando l'interessato riceva interamente ciò che prevede il suo contratto, quando cioè l'Amministrazione soddisfi interamente i suoi obblighi contrattuali, ci si trova in presenza di un licenziamento *con* preavviso anche se il dipendente sia invitato, per ragioni attinenti all'interesse del servizio, a cessare immediatamente dalle sue funzioni. Accogliendo tale interpretazione, non è dato ravvisare nel caso di specie alcuna violazione dell'articolo 76, ammesso che tale norma fosse applicabile al contratto dell'Alvis.

In realtà, come ho già rilevato, il contratto del ricorrente non rientrava nell'ambito di applicazione delle norme relative al « regime applicabile agli altri dipendenti », norme di cui fa parte il citato articolo 76.

Stabilito ciò, sorge la questione se la mancata comunicazione preventiva dei motivi di censura vada contro un principio generale di diritto, di cui l'articolo 76 rappresenterebbe la concreta applica-

zione a un'ipotesi particolare. Nell'esaminare tale questione, ritengo opportuno distinguere a seconda che si tratti di dipendenti statutari o di dipendenti contrattuali : la parola « statutario » è qui usata naturalmente con implicito riferimento alla nozione classica della nomina per atto unilaterale dell'autorità pubblica, e in opposizione alla nozione di contratto.

Nella prima ipotesi, l'Amministrazione può modificare la situazione giuridica del dipendente e, in particolare, porre fine alla sua attività, solo nell'ambito delle leggi e dei regolamenti : revoca, collocamento in aspettativa, ecc. Le questioni cui tali decisioni possono dare origine sono questioni di legittimità che sfociano normalmente in un ricorso d'annullamento. In merito a tale ricorso i poteri del giudice, qualunque sia la loro estensione, trovano necessariamente un limite nel potere discrezionale dell'Amministrazione, del quale anche negli statuti più evoluti sussiste sempre un sia pur minimo riconoscimento.

Nella seconda ipotesi, il giudice adito è « giudice del contratto », ed ha tutti i poteri necessari per accertare se le parti hanno adempiuto agli obblighi reciprocamente assunti e per stabilire le conseguenze di un eventuale inadempimento; e ciò vale anche per un contratto di diritto pubblico, nel qual caso l'unica differenza consiste nel fatto che la natura degli obblighi reciproci è valutata tenendo presenti le esigenze di un pubblico servizio (sulla questione dei dipendenti contrattuali nell'ambito delle pubbliche funzioni, si veda Duez e Debeyre, *Droit administratif*, 1952, pagg. 744-746).

Da ciò risulta che il principio giuridico generale attinente alla comunicazione dei fatti a carico opera in maniera diversa nelle due diverse ipotesi. Se si tratta di un dipendente di ruolo, tale comunicazione deve *precedere* la decisione, e dev'essere effettuata in modo da permettere all'interessato di dare le spiegazioni che ritenga opportune sui fatti che gli vengono addebitati, e ciò anche qualora non sia previsto un vero e proprio procedimento disciplinare. Quando invece si tratta di un dipendente assunto a contratto, le sole norme *di forma* applicabili sono quelle previste dal contratto stesso e, eventualmente, da disposizioni legislative o regolamentari, generali o particolari, che risultino *direttamente*

applicabili ; nella fattispecie, disposizioni del genere non ve ne sono, e quindi la sola esigenza di carattere formale riguardava la concessione del mese di preavviso previsto dal contratto per l'ipotesi del licenziamento. Ciò non toglie però che « i provvedimenti di licenziamento devono, per la risoluzione di detti contratti, essere sorretti da motivi tratti dall'interesse del servizio, e che escludano ogni arbitrio », come avete più volte affermato nelle vostre sentenze (*Lachmüller ed altri*, 15 luglio 1960, *Racc. già citata*, Vol. VI, pag. 933).

Questa però non è più un'esigenza formale, bensì un'esigenza sostanziale. Senza dubbio si tratta di un'esigenza particolarmente rigorosa quando ci si trovi di fronte, come nella fattispecie, ad un licenziamento dovuto a motivi disciplinari : in ipotesi del genere, l'interessato deve essere messo in grado di esporre completamente le proprie ragioni e, perché ciò avvenga, l'Amministrazione deve indicare e comunicare in modo preciso ed esplicito i fatti di cui gli si fa carico. Trattandosi di un provvedimento di licenziamento, ciò riguarda esclusivamente la *motivazione*, che dev'essere tale da :

1) permettere all'interessato di far valere le proprie ragioni dinanzi al giudice del contratto;

2) permettere al giudice di pronunciarsi con cognizione di causa.

Ora, il procedimento in contraddittorio dinanzi ad una giurisdizione come la nostra offre tutte le garanzie auspicabili, e permette all'interessato non solo di conoscere quali sono i fatti che gli vengono addebitati, ma anche di fornire in merito ad essi ogni possibile spiegazione; d'altronde, avendo il giudice nei casi del genere la più ampia competenza di merito, egli detiene tutti i poteri necessari per disporre sia l'adempimento degli obblighi contrattuali che risultassero inadempiuti, sia la riparazione pecuniaria dell'intero danno subito. Così, alla tutela preventiva costituita dalla comunicazione dei motivi di censura da parte dell'Amministrazione, e che è indispensabile qualora la decisione possa essere impugnata esclusivamente con ricorso di legittimità, si sostituisce una tutela di carattere giurisdizionale, per forza di cose più efficace della prima, e che rende questa superflua.

Queste sono, Signori, le ragioni che mi fanno ritenere, pur riconoscendo la delicatezza della questione, che la mancata comunicazione preventiva degli addebiti mossi al ricorrente non ha, nell'ipotesi in esame, alcun rilievo.

III

Esaminiamo ora la questione attinente alla *motivazione* del provvedimento, tenendo presente che si tratta di una questione di merito, e non di forma, nonostante il termine da me usato. Duplice dev'essere l'oggetto dell'indagine ad essa relativa : 1) i fatti attribuiti all'interessato sono sostanzialmente esatti? 2) in caso affermativo, sono tali da giustificare, in sé e per sé considerati, come pure nel loro insieme in quanto rivelatori di un determinato comportamento da parte del ricorrente, il licenziamento?

Per quanto riguarda *la materiale sussistenza dei fatti*, vediamo che il primo di essi, e cioè quello concernente la lettera inviata al sig. Newing, non è stato contestato.

In merito al secondo, e cioè all'incidente dell'11 luglio 1962, l'inchiesta amministrativa, i cui risultati sono stati confermati dall'istruttoria giudiziaria, ha accertato senza possibilità di dubbio che esso è realmente avvenuto : la testimonianza estremamente circostanziata resa in merito dalla sig.na Potz non è seriamente contestata dal ricorrente, perlomeno per quanto concerne i punti essenziali.

Rimane il terzo fatto — veramente si tratta di un complesso di fatti — che è il più grave e che, sia pure insieme agli altri due, è stato il motivo determinante del licenziamento.

A questo riguardo, Signori, come ho detto all'inizio di queste mie osservazioni, non intendo discutere una volta di più la questione, dal momento che in proposito avete a vostra disposizione tutti gli elementi d'informazione che potete desiderare. Dirò soltanto che anche su questo punto la materiale sussistenza dei fatti mi sembra accertata, « in modo giuridicamente idoneo », per usare un'espressione che ricorre spesso nelle vostre sentenze.

E ciò non solo, a mio parere, rispetto allo stato di ubriachezza, accertato per mezzo di testimoni, ma anche in merito al lancio di bicchieri : sussistono infatti in proposito presunzioni « gravi, precise e concordanti » che, unite al rifiuto del ricorrente di fornire la minima spiegazione su ciò che ha fatto e sul luogo in cui si trovava tra le 20,30 e le 20,55, mi sembrano del tutto convincenti.

Passiamo al *secondo aspetto* della questione. La Corte, come ho avuto occasione di rilevare, ha tutti i poteri necessari per controllare l'apprezzamento fatto dall'Amministrazione nello stabilire se i fatti, nel loro insieme e per il comportamento che rivelavano, fossero di natura tale da giustificare il licenziamento. Io ritengo, Signori, che su tale questione la risposta non può essere che affermativa. In merito al primo fatto, e cioè alla lettera inviata al sig. Newing, è sufficiente, per convincersene, leggere la lettera e sapere che essa è stata fatta pervenire, dal ricorrente, al capo del servizio linguistico e agli avvocati dell'Alvis a Londra. Riguardo agli altri due fatti, pur tenendo presenti le condizioni in cui si svolge l'attività di traduttore durante una conferenza diplomatica — e tenendo conto anche del clima di Bruxelles durante i periodi in cui la temperatura è particolarmente elevata — è evidente che comportamenti come quelli di cui si fa carico al ricorrente vanno a detrimento del funzionamento di un qualsiasi pubblico servizio, e quindi a maggior ragione risultano di pregiudizio ad amministrazioni così « in vista » quali sono le Istituzioni europee. Ciò sarrebbe vero anche a prescindere dal lancio di bicchieri, qualora,contrariamente a quanto io ritengo, non lo si considerasse per inequivocabilmente accertato : non vi è infatti alcun dubbio che, per giustificare il licenziamento con preavviso effettuato nei confronti dell'Alvis, siano più che sufficienti gli altri fatti.

Concludo quindi chiedendo

che il ricorso sia respinto

che le spese siano poste a carico dell'Alvis, nei limiti previsti dall'articolo 70 del Regolamento di procedura.