# RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 76/84 *

## I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Contro il sig. Alessandro Rienzi, che all'epoca dei fatti era un dipendente della Commissione delle Comunità europee, veniva avviato, il 10 settembre 1981, un procedimento disciplinare per violazione degli artt. 12 e 17 dello statuto del personale. Gli addebiti mossi nei suoi confronti erano, in primo luogo, il fatto di aver venduto, durante il periodo 1962 — 1979, documenti di natura riservata della Commissione e, in secondo luogo, il fatto di aver esercitato, fra il 1972 ed il 1981, attività esterne non autorizzate.

Il procedimento disciplinare si svolgeva fra il 10 settembre 1981 e il 3 gennaio 1983, data in cui l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: « APN »), dopo aver riconosciuto il sig. Rienzi responsabile di inadempimenti meno gravi di quelli addebitatigli all'inizio del procedimento, gli infliggeva la sanzione della retrocessione dal grado A 5 al grado A 6.

Il sig. Rienzi presentava allora due ricorsi, l'uno volto all'annullamento della decisione di retrocessione di grado e l'altro diretto a far constatare, per il caso in cui la sanzione inflitta venisse considerata legittima, che la Commissione aveva commesso, nel corso del procedimento disciplinare, illeciti amministrativi che avevano causato al ricorrente una malattia grave ed irreversibile, assertivamente all'origine del suo pensionamento anticipato avvenuto il 1° luglio 1983 per motivi d'invalidità, e che essa quindi doveva essere condannata a risarcire al ricorrente il danno materiale e morale da questi subito.

Con sentenza 11 luglio 1985 (cause riunite 255 e 256/83) la Corte, avendo constatato non solo che la sanzione inflitta al ricorrente era legittima ma anche che non esistevano elementi che consentissero d'affermare che la Commissione aveva commesso illeciti amministrativi nel corso del procedimento disciplinare, respingeva i due ricorsi.

Mentre si svolgeva dinanzi alla Corte il procedimento relativo ai due predetti ricorsi, il Rienzi ha impugnato la decisione 27 giugno 1983 del direttore generale del personale e dell'amministrazione con cui era stato collocato a riposo a decorrere dal 1° luglio 1983 e ammesso a fruire di una pensione d'invalidità determinata a norma dell'art. 78, 3° comma, dello statuto del personale. A suo avviso tale pensione avrebbe infatti dovuto essere determinata a norma dell'art. 78, 2° comma, che disciplina l'ipotesi dell'invalidità causata da malattia professionale.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte (prima sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

## II — Conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

« 1) annullare la decisione 27 giugno 1983, nonché la lettera di accompagnamento in pari data in quanto in esse si nega il riconoscimento come malattia professionale dell'infermità del ricorrente;

2) annullare la decisione esplicita di rigetto del reclamo amministrativo del ricorrente, contenuta in una lettera del 20 dicembre 1983;

* Lingua processuale: il francese.

3) dichiarare che l'infermità che ha determinato l'invalidità permanente e totale del ricorrente è una malattia professionale;

4) condannare la controparte a corrispondere al ricorrente le prestazioni contemplate dall'art. 78, 2° comma, dello statuto in caso di invalidità permanente e totale derivante da malattia professionale;

5) condannare la controparte alle spese ».

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

« — dichiarare infondato il ricorso;

— statuire sulle spese secondo giustizia ».

## III — Mezzi e argomenti delle parti

Il Rienzi ricorda anzitutto che in data 15 marzo 1983 l'APN chiedeva alla commissione d'invalidità di pronunziarsi sulla dipendenza o meno dell'eventuale invalidità dell'interessato da un incidente accaduto nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue mansioni o da una malattia professionale e che, il 7 maggio 1983, tale commissione presentava le sue conclusioni in cui constatava, da un lato, che l'interessato era affetto da un'invalidità permanente totale che gli impediva di esercitare mansioni corrispondenti ad un impiego della sua carriera e, dall'altro, che tale invalidità si era manifestata in occasione di fatti precisi intervenuti nell'esercizio delle sue mansioni.

Dopo che la Commissione aveva adottato, in base a tali conclusioni, la summenzionata decisione 27 giugno 1983, il Rienzi otteneva dal medico da lui designato in seno alla commissione d'invalidità una dichiarazione attestante che « in base ad una anamnesi precisa e ad un esame approfondito i medici hanno ritenuto che vi fosse un nesso diretto fra la profonda alterazione della sua psiche e tali avvenimenti (ossia il procedimento disciplinare intentato nei confronti del Rienzi). Per questo motivo essi hanno assimilato la sua malattia ad una infermità d'origine professionale ».

Alla luce di questi elementi, il Rienzi ritiene che la natura professionale della sua malattia sia stata debitamente constatata dalle autorità mediche competenti e che la Commissione non potesse quindi legittimamente disconoscerla.

A sostegno del suo ricorso, egli adduce vari mezzi vertenti sulla violazione delle norme dello statuto del personale nonché dei principi generali del diritto comunitario.

Il *primo mezzo* verte sulla violazione dell'art. 78, 2° comma, e sull'erronea applicazione dell'art. 78, 3° comma, dello statuto; sulla contradditorietà, sull'errore e sull'insufficienza della motivazione nonché sull'eccesso di potere, in quanto con la decisione impugnata si applica al ricorrente l'art. 78, 3° comma, dello statuto, affermandosi nel contempo che la decisione è fondata sulle conclusioni della commissione d'invalidità, sebbene tale commissione abbia espressamente dichiarato che l'invalidità del ricorrente si è manifestata in occasione di fatti precisi sopravvenuti nell'esercizio delle sue mansioni.

Secondo il *ricorrente*, è pacifico che la nozione di malattia professionale contemplata dall'art. 78, 2° comma, dello statuto è identica a quella contemplata dall'art. 73, il quale dispone che le istituzioni adottano di comune accordo una regolamentazione relativa alla copertura dei rischi di malattia professionale e di infortunio.

Orbene, ai sensi dell'art. 3 di tale regolamentazione, si considera parimenti come malattia professionale qualsiasi malattia o

aggravamento di malattia di cui sia sufficientemente provata l'origine nell'esercizio o in occasione dell'esercizio di attività svolte al servizio della Comunità.

Dalla relazione della commissione d'invalidità emerge precisamente tale nesso. Il fatto che la commissione d'invalidità abbia usato una perifrasi, che secondo il ricorrente ha del resto lo stesso contenuto giuridico, in luogo della locuzione « malattia professionale » sarebbe dovuto unicamente all'intervento dell'amministrazione nella redazione della relazione medica.

Contrariamente a quanto sostiene la convenuta, la decisione sul se una malattia debba essere considerata una malattia professionale compete esclusivamente alla commissione d'invalidità, la quale soltanto può pronunziarsi sull'esistenza di un nesso di causalità tra malattia e mansioni.

Per giunta, nel caso di specie, l'APN, come emerge da una lettera del vicedirettore generale del personale e dell'amministrazione in data 15 marzo 1983, ha espressamente incaricato la commissione d'invalidità di pronunziarsi sulla dipendenza da una malattia professionale dell'eventuale collocazione in invalidità.

In terzo luogo, anche ammesso che spettasse all'APN qualificare giuridicamente i fatti accertati dalla commissione d'invalidità, l'APN non ha dimostrato in modo sufficiente, sotto il profilo giuridico, che l'invalidità non derivi effettivamente da una malattia professionale.

Secondo il ricorrente non si può inoltre affermare che la pretesa illiceità dei fatti che hanno determinato la malattia escluda il carattere professionale di quest'ultima. Nessuna disposizione dello statuto conferisce infatti all'APN il potere di declassare un'invalidità professionale a invalidità ordinaria. Anche nel caso in cui l'invalidità sia stata intenzionalmente provocata dallo stesso funzionario, l'APN, a termini dello statuto, potrebbe scegliere soltanto fra l'attribuzione di una pensione d'invalidità e l'attribuzione di una pensione d'anzianità.

Il ricorrente fa infine valere che vi è contraddittorietà nella motivazione della decisione, in quanto vi si dichiara che questa è fondata sulle conclusioni della commissione d'invalidità, ma non si riconosce la malattia professionale accertata da tale commissione, o quantomeno insufficienza di motivazione, in quanto, qualora l'APN avesse voluto scostarsi dalle predette conclusioni, essa avrebbe almeno dovuto indicare le ragioni che la inducevano ad agire in tal modo.

La *Commissione* osserva che la commissione d'invalidità non ha concluso per l'esistenza di una malattia professionale, ma, usando una formulazione specifica diversa da quella prestampata sui moduli impiegati a tal fine e secondo cui « l'invalidità deriva da una malattia professionale », tale commissione stessa ha inteso riservare all'APN il compito di decidere se la malattia del ricorrente potesse essere considerata una malattia professionale. Orbene, per stabilire se un'infermità costituisce una malattia professionale, non è sufficiente accertare che essa sia stata provocata da fatti precisi intervenuti nell'esercizio delle mansioni dell'interessato, ma è inoltre necessario verificare che tali fatti non siano imputabili all'interessato stesso.

Il primo punto rappresenta una questione essenziale medica, ma il secondo non rientra specificamente nel campo della medicina e può essere liberamente valutato dall'APN. Certo, l'APN non può negare il carattere professionale di una malattia basandosi su argomenti di natura medica, poiché, così facendo, essa usurperebbe la competenza della commissione d'invalidità, ma può per contro decidere le questioni d'ordine giuridico, in

particolare se una malattia derivante da un'azione legittima e regolare intrapresa dall'amministrazione debba essere considerata o meno una malattia professionale.

Anche se lo statuto non contempla l'ipotesi in cui la malattia sia conseguenza fortuita di un comportamento illecito dell'interessato non è men vero che la non imputabilità della malattia a fatti illeciti ascrivibili a colpa del dipendente che ne è affetto è un elemento costituivo della nozione di malattia professionale.

L'inclusione dell'assenza di fatti illeciti quale elemento costitutivo della nozione di malattia professionale è basata sull'economia degli artt. 73 e 78 dello statuto e delle disposizioni regolamentari adottate per la loro esecuzione, ed in particolare sull'art. 78, ultimo comma, dello statuto, che riguarda l'ipotesi dell'invalidità intenzionalmente provocata dal dipendente, e sull'art. 7 della regolamentazione relativa alla copertura dei rischi d'infortunio e di malattia professionale dei dipendenti.

Il *secondo mezzo* verte sulla violazione dell'art. 13 dell'allegato VIII dello statuto, sulla violazione del principio generale « patere legem quam ipse fecisti » e sull'eccesso di potere in quanto nella decisione impugnata si pretende di prescindere dall'origine professionale della malattia che ha determinato l'invalidità totale del ricorrente mentre spetta soltanto alla commissione d'invalidità eseguire gli accertamenti necessari e determinare la causa professionale o meno dell'invalidità accertata, e mentre l'APN è tenuta a rispettare il mandato da essa stessa conferito alla commissione d'invalidità.

Secondo il *ricorrente*, la controparte doveva rispettare il mandato preciso da essa stessa conferito nel caso di specie alla commissione d'invalidità, al cui giudizio si è sottomessa in anticipo, sia per quanto riguarda la collocazione in invalidità sia per quanto riguarda la qualificazione come professionale della malattia che l'ha determinata.

La *Commissione* sottolinea che il secondo mezzo del ricorrente non si differenzia affatto dal primo e ritiene quindi di potere far rinvio alle considerazioni da essa svolte in ordine al primo mezzo. Essa riconosce che la lettera 15 marzo 1983 del vicedirettore generale del personale e dell'amministrazione, secondo cui la commissione d'invalidità era incaricata di pronunziarsi sull'origine professionale della malattia, era redatta in modo infelice ma ciò non può incidere sulla delimitazione delle competenze attribuite rispettivamente all'APN e alla commissione d'invalidità.

Il *terzo mezzo* riguarda la violazione dell'art. 90, n. 1, dello statuto, la violazione del principio generale del legittimo affidamento dell'amministrato nella sua amministrazione, i principi generali che disciplinano la motivazione degli atti amministrativi, la carenza di motivazione legittima e l'eccesso di potere, in quanto il rigetto esplicito del reclamo del ricorrente contiene una motivazione diversa da quella figurante nella decisione 27 giugno 1983, mentre l'autorità amministrativa nel confermare una decisione iniziale, che continua a sussistere, non ha il potere di modificarne a posteriori la motivazione.

Secondo il *ricorrente*, l'unica motivazione addotta dall'APN nella sua decisione 27 giugno 1983 è costituita dal rinvio alle conclusioni della commissione d'invalidità. Soltanto nella decisione di rigetto del reclamo

presentato dal ricorrente l'APN ha aggiunto ex novo la motivazione relativa alla pretesa imputabilità della malattia al ricorrente. Orbene, tale decisione è stata emessa dopo il termine di 4 mesi stabilito dallo statuto, sicché essa era stata preceduta dall'implicito rigetto del reclamo dell'interessato. Ma, secondo la giurisprudenza della Corte, una decisione di rigetto intervenuta oltre la scadenza dei termini non fa che confermare la decisione implicita che l'ha preceduta, e quest'ultima coincide a sua volta con la decisione impugnata.

Per quanto riguarda la violazione del principio generale del legittimo affidamento dell'amministrato nella sua amministrazione, il ricorrente osserva che il procedimento di reclamo è stato istituito nell'interesse esclusivo del dipendente per permettergli di far valere la violazione dei suoi diritti e non nell'interesse dell'APN per consentire a questa di tentare di correggere a posteriori atti illegittimi da essa commessi. Gli autori dello statuto hanno manifestamente voluto che la controversia giuridica venisse immediatamente portata dinanzi all'APN a cui si offre la sola alternativa di accogliere totalmente o parzialmente il reclamo oppure di respingerlo puramente e semplicemente.

A parere della *Commissione*, tale mezzo è inconferente sia in fatto, in quanto la decisione esplicita di rigetto non contiene alcuna nuova motivazione rispetto alla decisione impugnata, sia in diritto, in quanto non è esatta la tesi secondo cui la decisione adottata dall'APN per rigettare un reclamo presentato contro una decisione non può contenere una motivazione diversa da quella già addotta nella decisione impugnata.

Lo scopo del procedimento di reclamo è invece precisamente quello di consentire all'autorità amministrativa di riformare o di giustificare, a seconda dei casi, le decisioni adottate da un'autorità ad essa subordinata e di evitare, se possibile, che la controversia giunga dinanzi alla Corte di giustizia. Una siffatta procedura verrebbe privata della sua utilità qualora la decisione sul reclamo, in caso di conferma, potesse soltanto ribadire la motivazione della decisione originaria.

Soltanto la motivazione di una decisione implicita di rigetto può essere considerata, per forza di cose, coincidente con quella della decisione contestata.

Il *quarto mezzo* riguarda lo sviamento di potere, nella misura in cui, con il mancato riconoscimento dell'origine professionale della malattia, l'APN avrebbe in realtà inteso sanzionare ulteriormente il comportamento assertivamente illecito del ricorrente.

Secondo il *ricorrente*, la motivazione reale della decisione, che non è stata evidentemente menzionata in alcun modo nella decisione 27 giugno 1983, è in realtà la presa in considerazione del procedimento disciplinare.

La *Commissione* ribatte che con la sua decisione essa ha semplicemente inteso risolvere un problema che si presentava in ordine alla pensione d'invalidità e non ha affatto inteso aggravare ulteriormente la sanzione disciplinare.

G. Bosco
giudice relatore