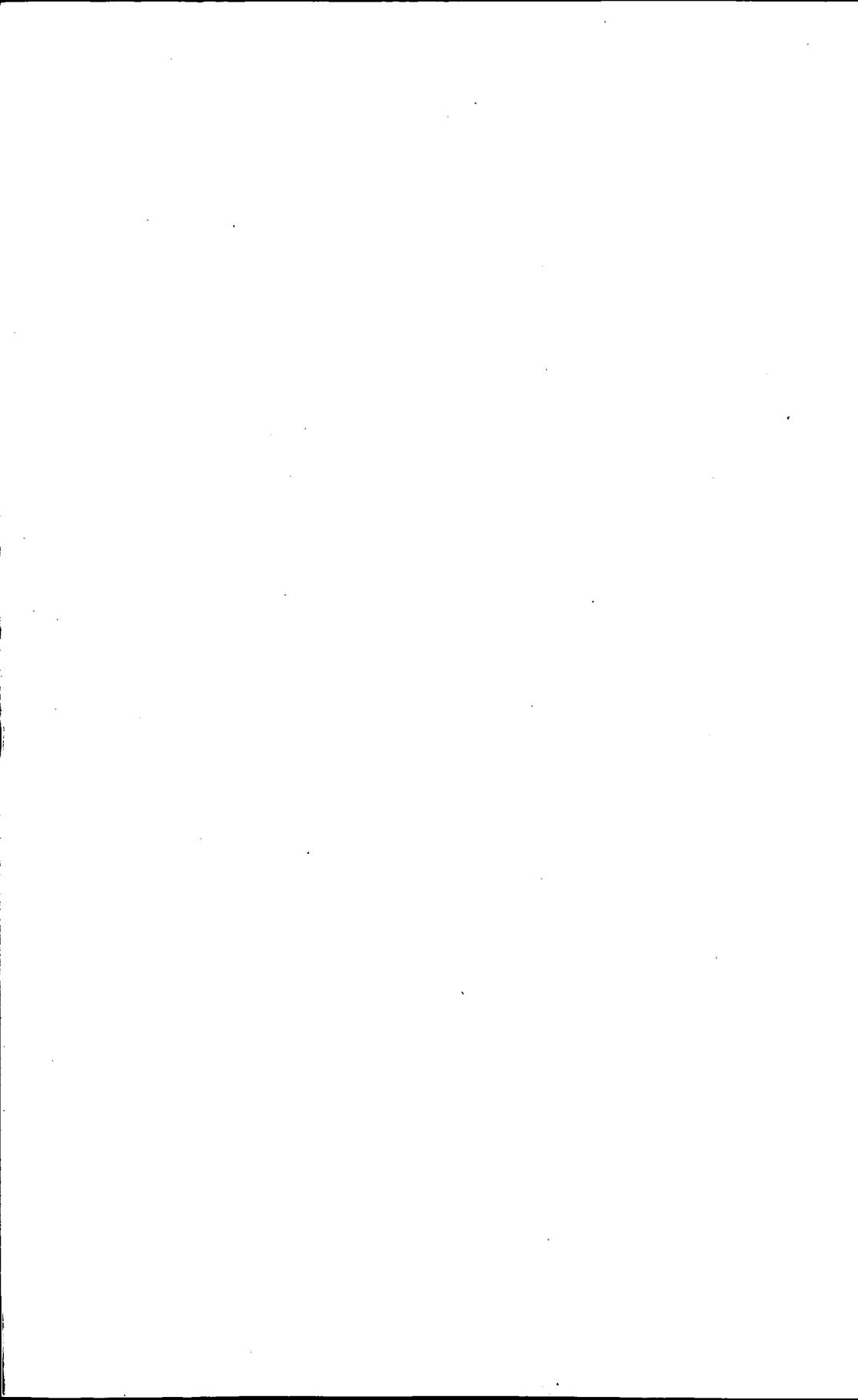


**Conclusioni dell'Avvocato Generale**  
**KARL ROEMER**

21 giugno 1961

*Traduzione dal tedesco*



*Signor Presidente, signori giudici,*

Il ricorrente, dipendente dell'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, ha promosso due cause davanti alla Corte aventi per oggetto la normalizzazione della sua posizione amministrativa. Si tratta di un ricorso per carenza, originato dalla mancata risposta ad una sua richiesta, e di un'azione petitoria diretta ad ottenere l'indennità connessa ad un incarico interinale. A motivo della loro stretta connessione, la Corte ha disposto la riunione delle due cause, il che mi consente di trattarne congiuntamente.

La persona del ricorrente e l'andamento della sua carriera presso l'Alta Autorità sono noti alla Corte da una precedente causa (34-59), nella quale il ricorrente aveva chiesto senza successo un nuovo inquadramento nell'organico in considerazione delle mansioni svolte.

Le attuali cause traggono origine dalla modifica dell'organizzazione amministrativa dell'Alta Autorità, la quale implicò pure la modifica dell'organigramma. Questa modifica fu decisa il 25 maggio 1960 ed ebbe effetto dal 1° luglio 1960. Fu portata a conoscenza del personale il 19 luglio 1960. Al tempo stesso fu diramato l'invito a presentare le candidature per i posti vacanti. Presso l'ufficio contabilità, al quale il ricorrente è addetto dall'ottobre 1955, fu messo a concorso in questa occasione un posto di « assistente principale » (categoria B, gradi 7° et 6°).

Poichè il ricorrente era in quel momento inquadrato al grado 9°, non vi era per lui alcuna possibilità di essere *promosso* direttamente al posto vacante. Perciò, il 9 agosto 1960, egli scrisse al Direttore generale dell'Amministrazione e delle Finanze per chiedere di essere nominato a detto posto. Egli invocò la circostanza di svolgere già da parecchi anni, ad interim, mansioni corrispondenti a quelle del posto in questione.

Questa lettera, sul contenuto della quale dovrò tornare, sta all'origine del presente giudizio. Non avendo ricevuto risposta,

il ricorrente iniziò l'8 novembre 1960 ambedue le cause chiedendo l'annullamento del silenzio rifiuto opposto dall'Alta Autorità alla sua richiesta intesa al completamento del fascicolo personale ed al riconoscimento dei diritti derivanti a suo favore dall'incarico interinale ed in secondo luogo la corresponsione di un'indennità differenziale per avere temporaneamente occupato un altro posto.

La competenza della Corte è data in base all'art. 58 dello Statuto del Personale C.E.C.A. Trattandosi di un dipendente di ruolo dell'Alta Autorità, ambedue le cause vanno decise in base alle norme vigenti per il personale della C.E.C.A.

### 1. Il ricorso per carenza

L'esame giuridico di queste cause solleva in primo luogo alcune *questioni di ricevibilità*.

L'Alta Autorità sostiene che vi è violazione delle norme riguardanti il ricorso per carenza, in quanto l'oggetto della domanda nella causa 22-60 non corrisponderebbe a quello della diffida all'Alta Autorità contenuta nella lettera del 9 agosto 1960.

Questa eccezione ci conduce alla questione preliminare : se si debbano applicare alle controversie del personale i principi propri del ricorso per carenza stabiliti nell'art. 35 del Trattato C.E.C.A. nei confronti degli Stati membri, del Consiglio dei Ministri e delle imprese. Dopo che il vecchio regolamento addizionale del 21 febbraio 1957 è stato abrogato dal nuovo Regolamento di Procedura della Corte, non vi è più alcuna norma espressa particolare riguardante le cause del personale.

Cionondimeno sono d'opinione che, anche in mancanza di disposizioni siffatte, sia necessaria, come preliminare del ricorso per carenza da parte di un dipendente, una regolare procedura amministrativa e ciò per due motivi :

- a) Rientra nell'obbligo di lealtà di ogni dipendente il porre l'organo dal quale dipende in condizioni di esaminare in via gerarchica le sue pretese — e con ciò evitare il procedimento

giurisdizionale — prima di far valere i propri diritti davanti al giudice.

- b) Si può ammettere che il ricorrente abbia interesse ad agire soltanto una volta assodato che l'Amministrazione si rifiuta di accogliere le sue pretese. Solo dopo il rifiuto dell'Amministrazione il ricorrente ha interesse alla tutela giurisdizionale dei suoi diritti.

Si deve perciò stabilire se il ricorrente, prima di iniziare la causa, abbia regolarmente sottoposto all'Alta Autorità l'oggetto del successivo giudizio. A ben vedere, la richiesta diretta all'Amministrazione deve permettere di comprendere con sufficiente chiarezza quale provvedimento ci si aspetti dall'Amministrazione o, se necessario, si intenda chiedere al giudice.

L'oggetto del ricorso per carenza è chiaramente indicato a p. 7 dell'atto introduttivo : completamento del fascicolo personale mediante inserzione del rapporto annuale. Se anche nell'istanza si parla inoltre di « riconoscimento dei diritti derivanti dall'incarico interinale », non si può ritenere che il ricorso per carenza abbia un ulteriore oggetto. Di questi « diritti » lo Statuto del Personale contempla unicamente quello ad un'indennità differenziale, il quale però costituisce l'oggetto di un separato ricorso (23-60).

Il contenuto della lettera 9 agosto 1960 con la quale è stata diffidata l'Amministrazione, si può riassumere come segue : il ricorrente chiede il posto vacante messo a concorso, ma dichiara al tempo stesso di non poter porre la propria candidatura in via normale in conseguenza del fatto che, per essere promosso al grado 7° (nuovo posto), avrebbe dovuto trovarsi al grado 8° almeno dal 1° luglio 1958. Egli afferma di avere svolto per anni, ad interim, mansioni dello stesso genere senza ricevere l'indennità differenziale. Fa presente che l'incarico interinale deve durare non più di un anno, lamenta la mancanza nel suo fascicolo personale del rapporto annuale e conclude :

« Je regrette d'avoir dû attirer votre attention sur ces irrégularités portant préjudice à ma carrière et je suis sûr que votre esprit d'équité reconnaîtra facilement le bien-fondé. »

La lettura di questa lettera fa comprendere che l'essenziale per il ricorrente era di ottenere il posto vacante messo a concorso, giacchè nella prima frase egli fa espresso riferimento al concorso. A mo' di motivazione egli dichiara che la mancanza di rapporti annuali ha impedito che fosse promosso negli anni precedenti, il che a sua volta gli impedirebbe di ottenere il posto vacante mediante promozione.

Anche qualora si fosse inclini ad interpretare in modo molto estensivo l'obbligo degli impiegati di effettuare una regolare diffida, non sarebbe possibile affermare che questa lettera avesse l'oggetto « de voir compléter son dossier personnel par la notation annuelle... et de se voir reconnaître les droits et prérogatives à un intérim » (così è formulata la domanda nell'atto introduttivo). Ciò è tanto più vero in quanto, come l'Alta Autorità ha sostenuto nelle sue comparse, il ricorrente di uno dei « motivi » della sua richiesta all'Amministrazione ha fatto uno dei capi della domanda giudiziale. Poichè la diffida ed il ricorso devono avere lo stesso oggetto, mi sembra evidente che le norme riguardanti la procedura amministrativa che deve precedere il ricorso per carenza sono state violate.

Il ricorso per carenza, inteso al completamento del fascicolo personale mediante inserzione dei rapporti annuali, va perciò dichiarato irricevibile.

Qualora la Corte fosse di diverso avviso, cioè ritenesse che la censura riguardante l'incompletezza del fascicolo personale può essere considerata non solo come un « motivo », ma anche come uno degli scopi della diffida, acquisterebbero rilevanza le seguenti ulteriori considerazioni.

Dall'atto introduttivo e dai precedenti scritti del ricorrente si evince che egli ha chiesto il completamento del suo fascicolo personale quale presupposto della promozione al posto di grado 7° messo a concorso. Questa promozione, come già detto, era condizionata alla circostanza che il ricorrente si trovasse da almeno due anni al grado 8° (cfr. l'art. 39 dello Statuto del Personale in relazione all'art. 2 dell'Allegato IV dello Statuto stesso).

Poichè il ricorrente dall'entrata in vigore dello Statuto fino alla presentazione del ricorso è stato inquadrato al grado 9°, la

testè menzionata condizione potrebbe essere soddisfatta soltanto in caso di promozione al grado 8° con effetto retroattivo. Solo in vista di ciò gl'importa dell'esistenza dei rapporti annuali.

Questo risulta dalla sua lettera del 9 agosto 1960, ed ancor più chiaramente dalla richiesta, inviata al Presidente dell'Alta Autorità dopo la presentazione del ricorso, nella quale il ricorrente prega di sospendere il concorso per il posto vacante giacchè spera di ottenere con la propria azione il completamento del suo fascicolo personale e conseguentemente la promozione al grado 8° con effetto retroattivo.

Non è il caso di esaminare qui la questione se gli impiegati abbiano diritto al rapporto annuale. La giurisprudenza dei tribunali nazionali mostra che l'impugnabilità delle note annuali di merito è controversa (cfr. da un lato la decisione negativa del Consiglio di Stato francese nel 1937, *Rec.* p. 833, e d'altro lato la più recente decisione positiva del 1948, *Rec.* p. 622; è inoltre per la negativa la dottrina tedesca : v. ad es. il *Kommentar zum Bundesbeamten-Gesetz* di Plog-Wiedow, nota II al § 172). Lo scopo delle note annuali, nel quale secondo Sénagas (*Les Droits et Obligations des Fonctionnaires*, p. 87) rientra il « permettre au fonctionnaire de connaître ses points faibles et de faire effort pour se perfectionner », parrebbe giustificare l'opinione che la compilazione del rapporto annuale previsto dallo Statuto del Personale non costituisca soltanto un obbligo dell'Amministrazione, ma dia luogo inoltre ad un diritto soggettivo degli impiegati nei confronti dell'Amministrazione stessa. Cionondimeno non è necessario risolvere la questione, giacchè occorre prima stabilire se il sopra descritto interesse del ricorrente sia sufficiente a giustificare la sua azione in giudizio.

In primo luogo va tenuto per fermo che il ricorrente ha in sostanza interesse al rapporto per l'anno 1957/58, posto che solo un rapporto per questo periodo potrebbe avere rilevanza al fine di stabilire la sua idoneità alla promozione nell'anno 1958. Anche se non è stabilito alcun termine per far valere una pretesa del genere, sembra tuttavia dubbio che alla fine del 1960 possa essere promossa un'azione intesa alla regolarizzazione del fascicolo personale per quanto riguarda un periodo chiusosi già da vari anni.

Ancora più importante mi sembra però un'altra considerazione. Anche se la domanda del ricorrente fosse accolta e conseguentemente si procedesse alla compilazione del rapporto per l'anno 1957/58, ciò non implicherebbe automaticamente la promozione al grado 8° con effetto retroattivo. L'Alta Autorità ha prodotto in causa un documento il quale mostra che nel luglio 1958 l'attività del ricorrente fu oggetto di una speciale valutazione. Questo rapporto non fu però inserito nel fascicolo personale del ricorrente a causa del fatto che il metodo di valutazione allora usato dall'Amministrazione non fu ritenuto soddisfacente. Esso rende però evidente che le prestazioni del ricorrente nel 1958 sono state valutate e che l'Amministrazione non ha ritenuto che egli meritasse di essere promosso. Non è ammissibile che una valutazione che dovrebbe essere effettuata dopo tre anni possa portare ad un rapporto più dettagliato o considerevolmente più favorevole per il ricorrente; anche volendo ammettere questa possibilità, la pretesa del ricorrente non appare per questo più fondata. È principio generalmente accolto del diritto amministrativo che non sussiste un diritto alla promozione: l'Amministrazione dispone a questo proposito di un potere discrezionale (cfr. il *Kommentar zum Bundesbeamten-Gesetz* di Plog-Wiedow, nota 8 al § 23 con numerosi richiami alla concorde giurisprudenza; per il diritto francese: Plantey, *Traité pratique de la Fonction publique*, 1956, pag. 270 sgg.; per il diritto italiano: Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, 1955, p. 328; per il diritto olandese: Van Urk, *Ambtenarenrecht*, 1938, p. 154). Se si parte da questo principio si comprende facilmente che l'eventuale accoglimento della pretesa del ricorrente relativa alla compilazione del rapporto annuale non ha pratica rilevanza agli effetti del suo fine ultimo. Con ciò rimane dimostrato che il ricorrente non ha alcun interesse diretto ad agire e che pertanto il ricorso per carenza è irricevibile.

## **2. L'azione intesa ad ottenere l'indennità differenziale prevista dall'art. 26 dello Statuto del Personale (causa 23-60)**

Qualora la regolare diffida all'Alta Autorità venga considerata indispensabile non soltanto, come ho già rilevato, per il ricorso per carenza — con il quale si chiede l'adozione di una decisione — ma

anche per far valere pretese pecuniarie, si possono fare per la causa 23-60 le stesse considerazioni già svolte a proposito della causa 22-60. Non si può affermare che la lettera del ricorrente in data 9 agosto 1960 avesse lo scopo di ottenere l'indennità differenziale. Questa pretesa è menzionata solo incidentalmente, senza alcun accenno a particolari (durata dell'interim, natura delle mansioni, differenza fra i due gradi).

Neanche questo ricorso è stato perciò preceduto da una regolare diffida, il che sarebbe sufficiente per farlo considerare irricevibile.

Volendo passar oltre a questo vizio — il che può riuscire più facile in questo caso, posto che il ricorrente nella sua lettera dice « ... que j'ai droit dans ce cas à l'indemnité différentielle... » si dovrebbe cionondimeno tener conto, sotto il profilo della ricevibilità, delle difficoltà derivanti dalla mancanza di precisione della domanda. Si chiede semplicemente la condanna dell'Alta Autorità al pagamento dell'indennità differenziale fra il grado 9° ed il grado 7°, senza specificare secondo quali criteri debbano essere calcolate la durata dell'interim e l'entità dell'indennità. Sorge però la questione se in un giudizio come l'attuale, la portata della domanda non possa essere precisata ad iniziativa della Corte.

Lascero' tuttavia irrisolte le difficoltà alle quali ho accennato e, poichè non vi sono altre questioni di ricevibilità, passerò a trattare del merito.

L'art. 26, 2° comma, dello Statuto del Personale, invocato dal ricorrente, recita :

« Al dipendente può venire interinalmente assegnato altro impiego che appartenga alla categoria od al ruolo corrispondente al grado da lui ricoperto o ad un grado superiore. Decorso due mesi dall'inizio dell'incarico interinale, al dipendente verrà corrisposta un'indennità integrativa. »

Il presupposto dell'indennità differenziale è perciò costituito dalla circostanza di aver coperto un *altro* posto, cioè un posto previsto dall'organigramma e vacante (in via provvisoria o definitiva). Le deduzioni del ricorrente vanno esaminate sotto questo aspetto. Nella lettera del 9 agosto 1960 egli afferma che le mansioni del posto messo a concorso « correspondent exactement à celles

que j'exerce depuis plusieurs années ». Questa affermazione è ripetuta nell'atto introduttivo (p. 2) : « ... qu'il occupe depuis plusieurs années des fonctions qui sont celles correspondant aux agents des grades 7 et 6 de la catégorie B ».

In una apposita dichiarazione egli indica il 2 dicembre 1957 come data di inizio dell'interim. In base a quanto egli assume nell'atto introduttivo, sarebbe questo il giorno in cui entrò in servizio presso la contabilità un « comptable-adjoint ». Egli sostiene che a partire da tale data sarebbe stato suo compito istruire e sorvegliare questo contabile.

Il ricorrente non ha però dedotto che in quel momento si fosse reso vacante o fosse stato creato un posto di grado superiore presso la contabilità.

La situazione esposta nel ricorso già di per sé non corrisponde alle ipotesi dell'art. 26 dello Statuto del Personale. In sostanza il ricorrente non sostiene di avere interinalmente coperto un altro posto, bensì assume che la creazione di nuove mansioni ha fatto aumentare di importanza quelle da lui svolte, il che avrebbe dovuto portare ad un innalzamento nell'organigramma del posto da lui occupato o almeno alla sua promozione. A ben vedere, il ricorrente torna ad esporre — sia pure con nuovi argomenti — l'oggetto del suo precedente ricorso (n. 34-59) : egli critica il proprio inquadramento, cioè la valutazione delle sue mansioni in base all'organigramma. Tenendo conto dei nuovi argomenti (assunzione di un altro contabile) i quali si riferiscono ad un momento posteriore, non credo sia il caso di opporre qui l'autorità del giudicato, posto che la prima causa verteva sull'inquadramento nell'anno 1956. Credo però che non siano soddisfatte le condizioni poste dall'art. 26 dello Statuto del Personale e che il ricorso va pertanto respinto.

Questa constatazione renderebbe superflue ulteriori considerazioni ed indagini. Per amor di completezza aggiungerò tuttavia quanto segue :

In base alle incontestate affermazioni dell'Alta Autorità, solo a partire dal 1° ottobre 1957 vi fu una pianta organica per il servizio contabilità. In base a tale pianta, il servizio contabilità consta-

va di un « comptable » (categoria B, gradi 6° e 7°), un altro « comptable » (categoria B, gradi 7° ed 8°) e due « comptables-adjoints » (categoria B, gradi 9° e 10°), fra i quali il ricorrente. Nessuno di questi posti era vacante nel dicembre 1957 (cioè all'inizio dell'asserito interim). La pianta organica fu modificata con effetto dal 1° luglio 1960. La nuova pianta prevedeva i seguenti posti : un « administrateur » (categoria A, gradi 4°, 5° e 6°), un « assistant principal » (categoria B, gradi 6° e 7°), quattro « assistants » — fra cui il ricorrente — (categoria B, gradi 7°, 8° e 9°) e due « commis ». In seguito alla cessazione dal servizio, nel febbraio 1960, della contabile di categoria B, gradi 7° ed 8°, si rese vacante il suo posto il quale, come tutti gli altri posti di contabile, era stato collocato più in alto nella tabella degli stipendi. Perciò, solo a partire dal febbraio 1960 si rese vacante presso il servizio contabilità un posto che avrebbe potuto essere coperto interinalmente. Il ricorrente non ha affermato di essere stato assegnato a questo posto e l'Alta Autorità ha sostenuto il contrario.

Di conseguenza, non soltanto le deduzioni del ricorrente non sono pertinenti, bensì da fatti non contestati emerge la mancanza di un presupposto essenziale per la concessione dell'indennità differenziale, cioè l'aver occupato interinalmente un posto vacante. Non è necessario stabilire qui se il posto debba essere coperto in seguito ad espresso provvedimento dell'autorità investita del potere di nomina oppure sia sufficiente la tacita assegnazione ad esso.

Così pure non è necessario che la Corte accerti mediante istruttoria se le mansioni del ricorrente fossero di natura più elevata di quelle della contabile — collocata ad un grado superiore — il cui posto si rese vacante nel febbraio 1960. Nel presente giudizio la questione non ha rilevanza, posto che non si tratta di stabilire se l'inquadramento fosse corretto in considerazione delle mansioni svolte, bensì unicamente se sussistano i presupposti per la concessione dell'indennità differenziale per incarico interinale.

Riassumendo, propongo alla Corte di :

- 1) dichiarare irricevibile il ricorso 22-60,

- 2) dichiarare irricevibile il ricorso 23-60 o, in subordine, respingerlo perchè infondato.

A norma del Regolamento di Procedura della Corte, il ricorrente dovrà sopportare le spese da lui incontrate (art. 69 § 2 in relazione all'art. 70).