

Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

4 aprile 1960

Traduzione dal tedesco

Handwritten text, possibly a signature or title, located in the upper middle section of the page.

INDICE

	Pagina
I — <i>Introduzione</i>	932
1. Gli antefatti	932
2. Le domande	935
II — <i>Ricevibilità dei ricorsi</i>	936
1. Competenza della Corte	936
2. Competenza per le domande di risarcimento dei danni	938
3. Osservanza del termine d'impugnazione	938
III — <i>Se i ricorsi siano fondatai</i>	939
a) Legittimità del licenziamento	941
b) Limiti del diritto di licenziamento	945
c) Requisiti formali del licenziamento	948
d) Ampiezza del periodo di preavviso	948
IV — <i>I rimanenti capi delle domande</i>	949
a) Richiesta di una pronunzia dichiarativa	949
b) Richiesta di risarcimento dei danni	950
V — <i>Riassunto e conclusioni finali</i>	951

Signor Presidente, signori giudici (*)

Per la prima volta dall'entrata in vigore dei Trattati di Roma la Corte deve esaminare dei ricorsi contro la Comunità Economica Europea. Essi concernono questioni connesse alla formazione dell'apparato amministrativo della Commissione. Nel presente giudizio la Corte deve decidere se il licenziamento di quattro impiegati — gli attuali ricorrenti — sia legittimo e quali siano gli effetti di tale licenziamento. La Corte ha disposto la riunione delle cause a partire dalla relazione d'udienza. Gli antefatti ed i rapporti giuridici che stanno alla base dei ricorsi, come pure l'oggetto delle domande nelle quattro cause, sono in molti punti uguali. Le particolarità dei singoli ricorsi verranno trattate a parte. L'esauriente relazione d'udienza, alla quale mi richiamo espressamente, mi consente di esporvi gli antefatti in modo estremamente succinto.

I — Introduzione

1. GLI ANTEFATTI

I ricorrenti erano addetti al servizio linguistico della Commissione della Comunità Economica Europea (C.E.E.). Essi erano stati assunti in servizio nel corso dell'anno 1958 e precisamente : il ricorrente Peuvrier il 23 giugno, il ricorrente Fiddelaar il 1° settembre, la ricorrente von Lachmüller il 13 settembre ed il ricorrente Ehrhardt l'8 ottobre. Come risulta in atti, tre dei ricorrenti (Fiddelaar, von Lachmüller ed Ehrhardt) avevano in precedenza partecipato ad un concorso per la preparazione di elenchi di idoneità; i risultati di tale concorso erano stati loro comunicati nel dicembre 1958. Almeno due dei ricorrenti (von Lachmüller ed Ehrhardt) prima dell'entrata in servizio avevano superato delle prove scritte, svoltesi a Bruxelles. — Del pari atta a caratterizzare la situazione dei ricorrenti è la incompletezza delle intese espresse, scritte od orali, intervenute fra essi e la Commissione. Solo in due

(*) Queste conclusioni riguardano pure la causa 44-59 (Fiddelaar contro C.E.E.)

casi esistono accordi scritti. Il ricorrente Fiddelaar ricevette il 1° settembre 1958 una lettera del direttore della Divisione del personale, nella quale la Commissione si dichiarava disposta ad assumerlo « à titre temporaire et provisoire en qualité d'expert » con la retribuzione giornaliera di Fr. b. 950. Egli avrebbe avuto inoltre diritto al rimborso delle spese di viaggio dal luogo di residenza a Bruxelles e ritorno. Il ricorrente Peuvrier fu invitato telefonicamente, il 19 giugno, a comunicare se avrebbe potuto iniziare, il 23 giugno, una « attività di traduttore, in un primo tempo in qualità di ausiliario ». Di volta in volta, dopo l'entrata in servizio dei ricorrenti, la Divisione del personale comunicò mediante nota diretta alle altre Divisioni lo stipendio a ciascuno assegnato, ecc. Tre dei ricorrenti vennero in tale occasione qualificati « esperti » aventi diritto alla remunerazione giornaliera di Fr. b. 950; il ricorrente Peuvrier venne definito « traducteur auxiliaire » con stipendio base di Fr. b. 144 600 all'anno. Nel fascicolo della ricorrente von Lachmüller vi è una lettera del 13 settembre 1958 nella quale la ricorrente chiede il pagamento in contanti della sua remunerazione. Anche in questa lettera essa è qualificata « esperto ». I ricorrenti von Lachmüller, Fiddelaar ed Ehrhardt ricevettero regolarmente degli anticipi in occasione dei quali il servizio linguistico comunicò a breve intervallo che i ricorrenti erano ancora occupati in qualità di esperti presso il servizio stesso. Il ricorrente Peuvrier ha affermato senza essere contraddetto di aver ricevuto regolarmente, a partire dal gennaio 1959, pagamenti di stipendio mensili. Ai ricorrenti Fiddelaar ed Ehrhardt vennero rilasciate dalla Commissione delle « carte d'identità » nelle quali essi venivano qualificati traduttori. Il ricorrente Peuvrier possedeva un « permis de séjour », rilasciato dalle autorità belghe à richiesta della Commissione e valido fino al 29 giugno 1962, nel quale alla voce « qualité » era indicato « fonctionnaire de la Commission Économique Européenne » ed egli veniva dichiarato « dispensé de l'inscription au registre des étrangers ». Durante la loro permanenza a Bruxelles fu concessa ai ricorrenti Ehrhardt e Peuvrier l'importazione in franchigia di un autovettura in base ad una attestazione del direttore della Divisione Interna della Commissione, in data 13 maggio 1959 e, rispettivamente, 10 febbraio 1959, dalla quale risultava che

essi erano « fonctionnaires à la C.E.E. ». A richiesta del ricorrente Fiddelar, il direttore della Divisione del personale attestò, il 22 ottobre 1958, ai fini dell'esenzione doganale, che egli era occupato presso la Commissione in qualità di traduttore e che si era trasferito a Bruxelles il 16 ottobre allo scopo di svolgere le mansioni per le quali era stato assunto. Il ricorrente Peuvrier, il 30 giugno 1958, fu sottoposto a visita medica a richiesta della Commissione. I ricorrenti Fiddelaar ed Ehrhardt, dopo la loro entrata in servizio, furono invitati, con lettere del 26 gennaio 1959 e, rispettivamente, del 12 febbraio 1959, a sottoporsi a visita medica (visite médicale d'aptitude). La ricorrente von Lachmüller ricevette un invito nello stesso senso l'8 settembre 1959, vale a dire *dopo* che le era stato notificato il provvedimento di licenziamento.

Dopo che, all'inizio dell'anno 1959, il servizio traduzioni della Commissione fu affidato ad un nuovo direttore, questi procedette, nei mesi seguenti, alla valutazione degli « auxiliaires » ed « experts » addetti a tale servizio (secondo i dati forniti dalla Commissione essi erano 29, tutti assunti nel corso del 1958) onde stabilire per quali tra essi fosse possibile l'assunzione a norma delle « lettres d'engagement » della Commissione. I risultati di tale indagine furono esposti dal capo del servizio linguistico in varie relazioni contenenti anche proposte. Terminato l'esame si giunse alla conclusione che si poteva rinunciare all'ulteriore collaborazione dei ricorrenti. Questi ricevettero delle lettere di uguale tenore, nelle quali il Direttore generale dell'Amministrazione comunicava che il loro impiego presso la Commissione in qualità di « esperti » o, rispettivamente, di « auxiliaires » avrebbe avuto termine ad una certa data. Con successive lettere e telegrammi la fine del rapporto fu più volte prorogata. Per i singoli ricorrenti valgono le seguenti date :

von Lachmüller : Lettera del 25 luglio 1959 : fine del rapporto il 31 agosto 1959;
 lettera del 18 agosto 1959 : fine del rapporto il 30 settembre 1959;
 telegramma del 26 settembre 1959, confermato con lettera
 del 29 settembre : fine del rapporto il 31 ottobre 1959.

Fiddelaar : Lettera del 24 luglio 1959 : fine del rapporto il 31 agosto 1959;
 lettera del 14 agosto 1959 : fine del rapporto il 30 settembre 1959;
 telegramma del 26 settembre 1959, confermato con lettera
 del 29 settembre : fine del rapporto il 31 ottobre 1959.

- Peuvrier : Lettera del 24 luglio (comunicata il 28 luglio 1959) : fine del rapporto il 31 agosto 1959;
lettera del 18 agosto 1959 : fine del rapporto il 30 settembre 1959;
telegramma del 26 settembre 1959, confermato con lettera del 29 settembre : fine del rapporto il 31 ottobre 1959.
- Ehrhardt : Lettera del 18 agosto 1959 : fine del rapporto il 31 ottobre 1959;
telegramma del 26 settembre 1959, confermato con lettera del 29 settembre 1959 : fine del rapporto il 30 novembre 1959.

Queste lettere di licenziamento hanno dato origine agli attuali ricorsi. Non ripeterò qui le molto circostanziate domande, limitandomi ad esporne i punti essenziali.

2) LE DOMANDE

I ricorrenti chiedono in primo luogo l'*annullamento* dei provvedimenti di licenziamento, ad eccezione del ricorrente Peuvrier, il quale nella replica ha desistito da tale capo della domanda. I ricorrenti von Lachmüller ed Ehrhardt chiedono inoltre venga *dichiarato* che fra essi e la Commissione sussiste un contratto di diritto pubblico, concluso a tempo indeterminato e risolvibile solo a determinate condizioni; il ricorrente Fiddelaar chiede venga dichiarato che egli è stato provvisoriamente assunto in qualità di traduttore presso la Commissione ed inquadrato al grado L C, 1° scatto, del servizio linguistico. Il ricorrente Peuvrier chiede che la Commissione sia condannata a *rifondere i danni* derivanti dall'illecito licenziamento ed indica con esattezza la somma richiesta. Gli altri tre ricorrenti, *subordinatamente* alle sopra menzionate richieste, fanno valere la stessa pretesa, fondandola su una « *faute de service* » della Commissione ed affermando inoltre che l'obbligo di risarcimento sussisterebbe anche indipendentemente da una « *faute de service* ».

Le parti hanno dedicato argomentazioni molto diffuse e divergenti alla questione delle norme da applicarsi, richiamandosi al Trattato C.E.E., allo Statuto ed al Regolamento del personale della C.E.C.A., a decisioni e delibere della Commissione C.E.E. ed a delibere del Consiglio, alla giurisprudenza della Corte nelle

cause riguardanti il personale, al diritto del lavoro belga in qualità di *jus loci* ed ai principi generali degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. La questione del diritto da applicarsi — sul piano processuale e su quello sostanziale — rende necessario esaminare e definire i poteri e gli obblighi della Commissione come pure i rapporti giuridici esistenti fra essa ed i ricorrenti.

Vanno presi in considerazione gli artt. 154, 178, 179, 212 e 246 del Trattato e l'art. 58 dello Statuto del Personale della C.E.C.A.

II — Ricevibilità dei ricorsi

1. COMPETENZA DELLA CORTE

In base all'art. 179 del Trattato C.E.E. la Corte è competente a conoscere di tutte le controversie fra la Comunità ed i suoi impiegati, nei limiti ed alle condizioni determinate dallo Statuto o risultanti dal regime ad essi applicabile. All'epoca della presentazione dei ricorsi non era ancora stato adottato per la C.E.E. uno statuto del personale, nè attuato un regime applicabile agli impiegati. In corso di causa la Commissione ha prodotto la « Note de Service n. 1 », del 18 dicembre 1958, nella quale è detto :

« Conformément à la *pratique actuellement* en vigueur et consistant à considérer le statut du personnel et le règlement général de la C.E.C.A. comme déterminants pour la réglementation des questions de personnel de la C.E.E. jusqu'à ce que celle-ci soit pourvue de son propre statut... »

Da questa comunicazione non si può però concludere che la Commissione avesse deciso di adottare per i suoi impiegati lo Statuto del Personale della C.E.C.A. e con ciò avesse dichiarato applicabile l'art. 58 di quello. A norma dell'art. 212 del Trattato C.E.E., è compito del Consiglio, in collaborazione con la Commissione, lo stabilire lo statuto del personale e le norme applicabili agli altri dipendenti. Fino all'emanazione dello statuto ed all'adozione del regime applicabile agli altri dipendenti, la Commissione, a norma dell'art. 246, 3° comma, può assumere il personale occor-

rente in base a contratti di durata limitata. Del resto lo Statuto del personale della C.E.C.A. contiene la disposizione, contenuta nell'art. 179 del Trattato C.E.E., concernente le controversie del personale e l'art. 58 del primo non concederebbe una tutela giurisdizionale più ampia di quella prevista dall'art. 179 del secondo.

Cionondimeno l'art. 179 del Trattato C.E.E. non esclude affatto le controversie del personale insorte prima dell'adozione dello Statuto. Purchè queste controversie non richiedano particolari modalità procedurali che si discostino dalle norme processuali generali, le cause del personale possono svolgersi secondo le *norme generali* del procedimento giudiziario. L'art. 179 è quindi una norma relativa alla competenza, immediatamente applicabile. Con ciò si evita l'inconveniente di negare la tutela giurisdizionale mediante ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità proprio nel periodo, particolarmente difficile, della costituzione ed organizzazione delle Comunità e di rinviare gli interessati ai giudici dei singoli Stati, col rischio di pronunzie divergenti o di conflitti negativi di competenza.

È stata sollevata la questione se i ricorsi del personale, i quali hanno tratti in comune con i ricorsi d'annullamento del diritto amministrativo generale, possano, in mancanza di apposite norme, essere basate sull'art. 173 del Trattato. In base a detto articolo, qualsiasi persona fisica può impugnare — per incompetenza, violazione di forme essenziali, violazione del Trattato o di norme per l'attuazione di questo oppure per sviamento di potere — le decisioni adottate nei suoi confronti. Come risulta dal tenore di detta disposizione, il ricorso deve essere diretto contro una *decisione* della Commissione, vale a dire contro un atto amministrativo unilaterale. Atti amministrativi siffatti si possono avere nei rapporti di pubblico impiego, cioè nei rapporti di natura particolare che vengono posti in essere attraverso un atto d'imperio unilaterale (titularisation). Come abbiamo visto, per gli organi delle nuove Comunità, fino all'emanazione dello Statuto, valgono norme di diritto contrattuale, vale a dire gli organi possono stipulare contratti d'impiego. I provvedimenti relativi a tali rapporti d'impiego, ivi compresi in primo luogo i licenziamenti, si basano quindi sui poteri conferiti dal contratto. Essi non sono perciò

delle decisioni di diritto amministrativo ai sensi dell'art. 173 ⁽¹⁾. La Corte non può pertanto essere competente a norma dell'art. 173.

2. COMPETENZA PER LE DOMANDE DI RISARCIMENTO DEI DANNI

La competenza generale della Corte a conoscere delle *domande di risarcimento di danni* risulta dall'art. 178, nel quale è detto :

« La Corte di Giustizia è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'art. 215, 2° comma. »

Si osservi che il 2° comma dell'art. 215 concerne solo la responsabilità extracontrattuale della Comunità per i danni causati da suoi organi o dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, ma non la responsabilità contrattuale (cfr. il 1° comma dell'art. 215). Né consegue che le pretese di risarcimento nascenti da contratto non possono essere fatte valere davanti a questa Corte, qualora manchi la clausola compromissoria di cui all'art. 181. Per quanto concerne il personale è cionondimeno possibile inferire dall'art. 179 la competenza generale della Corte anche per le domande di risarcimento di danni. Inoltre, come risulta dal combinato disposto degli artt. 176 e 178 del Trattato C.E.E., la responsabilità dell'amministrazione non può essere fatta valere solo dopo che la Corte ha annullato il provvedimento che ha cagionato il danno. Questo potrebbe avere importanza per il ricorrente Peuvrier, il quale ha desistito dal capo della domanda relativa all'annullamento e si limita a pretendere il risarcimento dei danni.

Sotto il profilo della competenza della Corte non ho perciò alcuna difficoltà ad ammettere la ricevibilità dei ricorsi.

3. OSSERVANZA DEL TERMINE D'IMPUGNAZIONE

I ricorsi sono stati presentati il 24 settembre 1959 (von Lachmüller e Fiddelaar), il 28 settembre 1959 (Peuvrier) ed il 19 ottobre 1959 (Ehrhardt). Né il Trattato C.E.E., né lo Statuto della

(1) Cfr. de Laubadère, *Contrats administratifs* 1956, t. III, pag. 309 e seguenti.

Corte, né il Regolamento di procedura della Corte prevedono *termini* per la presentazione dei ricorsi del personale. Se ne deve concludere che o per i ricorsi degli impiegati non esiste alcun termine oppure si deve osservare in tali casi il termine ordinario di due mesi, di cui all'art. 173, 3° comma, in quanto si tratta di ricorsi simili a quelli d'annullamento. Anche nella seconda ipotesi i termini sarebbero stati osservati, come appare dalle date sovraindicate.

III — Se i ricorsi siano fondati

Dopo queste osservazioni circa la competenza della Corte e la ricevibilità dei ricorsi, consentitemi di esaminare se i ricorsi siano fondati, vale a dire se i provvedimenti di licenziamento della Commissione siano validi e se i ricorrenti abbiano diritto al risarcimento dei danni.

A detto esame vanno premessi alcuni rilievi sulla natura giuridica del rapporto fra i ricorrenti e la Commissione.

In primo luogo sorge la questione se si tratti di un rapporto di diritto privato o di diritto pubblico. La soluzione di tale questione è resa notevolmente più difficile dalla incompletezza degli accordi espressi sui quali il contratto d'impiego si basa e degli altri elementi di valutazione rilevanti. La qualifica dei ricorrenti (*expert, auxiliaire*), quale risulta dagli accordi orali e scritti, non è sufficiente per determinarne la situazione giuridica. Importante soprattutto è la reale struttura del rapporto d'impiego e la organizzazione complessiva del servizio linguistico all'epoca di cui trattasi.

È noto che presso le istituzioni della C.E.C.A., per le quali è in vigore dal luglio 1956 uno Statuto del personale, i membri del servizio linguistico, qualora occupino posti di ruolo, sono impiegati di ruolo ai sensi dell'art. 2, 3° comma dello Statuto del personale. I motivi di ciò sono evidenti: un'organizzazione soprannazionale, negli Stati membri della quale vengono usate quattro lingue ufficiali, può funzionare solo se dispone di un certo numero di traduttori i quali permettano di intendersi nel lavoro e di rendere

note le decisioni degli uffici nelle quattro lingue. Il difficile compito di redigere testi ufficiali, da pubblicarsi nelle quattro lingue, è molto importante in una istituzione i cui organi deliberanti naturalmente non conoscono a fondo tutte le lingue ufficiali. Il servizio traduzioni è perciò parte necessaria di una organizzazione siffatta. Poichè inoltre i traduttori nello svolgere le loro mansioni vengono a conoscenza di notizie riservate è indispensabile per il buon andamento del lavoro che essi siano assunti in pianta stabile. Non è escluso — e la prassi delle Istituzioni della C.E.C.A. lo dimostra — che accanto ad essi vengano impiegati degli ausiliari, in caso di lavoro straordinario particolarmente copioso o particolarmente urgente. In una tabella la quale fa parte integrante delle condizioni di assunzione degli « *auxiliaires* » della C.E.C.A., si trovano perciò compresi anche traduttori e revisori. Essi però, dal punto di vista organizzativo, rappresentano un'eccezione.

Nell'organizzare gli uffici della Commissione si incontrarono due difficoltà : mancava uno Statuto per il personale e non era possibile stabilire preventivamente quanti impiegati sarebbero stati necessari. Ci si risolse perciò a delle improvvisazioni e, per quanto concerne in particolare il servizio traduzioni, dopo la nomina di un piccolo gruppo di traduttori fissi (9 di numero), nella primavera del 1958 si procedette all'assunzione di un numero più elevato di esperti e di ausiliari (in atti ne vengono menzionati 29). Fu però chiaro fin dall'inizio che questi ultimi « *experts et auxiliaires* » non avrebbero avuto il carattere di avventizi in contrapposto ad un gruppo di traduttori di ruolo. Essi vennero addetti, come gli altri membri del servizio linguistico, al normale lavoro d'ufficio ed eseguirono le traduzioni di volta in volta occorrenti. Essi erano pure tenuti all'orario d'ufficio. Già queste circostanze dimostrano che non si trattava di un vero e proprio lavoro da esperto. Infatti, quando una pubblica autorità, nell'organizzare provvisoriamente i propri uffici, adibisce a mansioni che in tempi normali verrebbero svolte da impiegati di ruolo un numero rilevante di traduttori, si deve presumere che questi, indipendentemente dalla qualifica loro attribuita dal datore di lavoro, si trovino legati all'organo pubblico da un rapporto di diritto pubblico. Non è ammissibile che il normale lavoro d'ufficio di un servizio molto importante

per una amministrazione internazionale venisse svolto in tutto o in gran parte da impiegati di diritto privato, tanto più che non sussisteva alcuna differenziazione fin dall'origine quanto alla natura o all'oggetto delle mansioni. Vi sono indizi i quali fanno ritenere che in effetti la convenuta condivide tale opinione. Così, nel fascicolo personale del ricorrente Fiddelaar vi è una lettera di un direttore di Divisione della Commissione, in data 8 luglio 1959, nella quale si afferma che la situazione giuridica del ricorrente Fiddelaar (« expert ») dev'essere considerata assolutamente falsa e può essere spiegata soltanto con le difficoltà tecniche inerenti al periodo di organizzazione della Commissione. Inoltre la convenuta non ha eccepito al ricorrente Peuvrier, che essa aveva assunto in qualità di « auxiliaire », l'irricevibilità del suo ricorso derivante dal fatto che, a norma dell'art. 10 delle condizioni di assunzione per gli « auxiliaires », le eventuali controversie sono di competenza di una commissione arbitrale. Traggo da tutto ciò la conclusione che i ricorrenti si trovavano legati alla Commissione da un rapporto di pubblico impiego.

I ricorrenti affermano che la risoluzione unilaterale di questo rapporto d'impiego è illegittima e chiedono perciò in via principale l'annullamento dei provvedimenti di licenziamento adottati dalla Commissione. A tale proposito sorgono, nell'ordine, le seguenti questioni :

- a) Se, in linea di principio, fosse lecito porre termine al rapporto d'impiego.
- b) Se i provvedimenti di licenziamento debbano essere motivati.
- c) Se sia stato concesso un congruo periodo di preavviso.

A — LEGITTIMITÀ DEL LICENZIAMENTO

La prima questione rende necessario accertare se i rapporti in contestazione avessero un carattere di stabilità tale da far escludere completamente la possibilità di un licenziamento oppure farlo ritenere ammissibile solo a determinate condizioni.

Dobbiamo prendere le mosse dall'art. 246 del Trattato C.E.E., nel quale è detto :

« Fino a quando non siano stabiliti lo statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti della Comunità, di cui all'art. 212, ciascuna istituzione provvede all'assunzione del personale necessario e all'uopo conclude contratti di durata limitata.

Ogni istituzione esamina unitamente al Consiglio le questioni relative al numero, alla retribuzione e alla ripartizione degli impieghi. »

Questa disposizione attribuisce agli organi della C.E.E., per organizzare i loro uffici, poteri molto più ristretti di quelli previsti nelle corrispondenti disposizioni della Convenzione unita al Trattato C.E.C.A., nel cui § 7 si parla di contratti d'impiego, ma non di contratti d'impiego a tempo *determinato*. Si può ritenere che l'art. 246 è stato redatto in forma più restrittiva per impedire qualsiasi impegno fermo delle Istituzioni durante il periodo iniziale onde metterle in grado di organizzare il personale in modo più libero e più rispondente ai particolari scopi delle Comunità. Se le Istituzioni, nello stipulare i necessari contratti d'impiego, si fossero spinte oltre tali limiti, i relativi provvedimenti sarebbero stati contrari al Trattato. La prassi menzionata nella citata Nota di servizio n. 1, di considerare lo Statuto del personale della C.E.C.A. come normativo per disciplinare le questioni relative al personale della C.E.E., non può quindi consistere nell'applicare alle nuove Comunità le disposizioni dello Statuto del personale concernenti la nomina di impiegati in pianta stabile. In corso di causa la prassi organizzativa della Commissione è stata esposta particolareggiatamente. È stata ricordata la delibera della Commissione, in data 21 maggio 1958, relativa all'introduzione di un organigramma, nella quale venne sottolineato il carattere provvisorio delle assunzioni. Da essa abbiamo appreso che la maggior parte degli impiegati della Commissione sono stati assunti in base a cosiddette « lettres d'engagement ». Tali « lettres d'engagement » che valgono in linea di massima anche per il servizio linguistico, contengono il passo :

« J'attire d'autre part votre attention sur le fait que dans la phase actuelle de l'organisation de la Communauté, le présent engagement ne peut avoir qu'un caractère provisoire. Il comporte la possibilité d'être résilié de part et d'autre à tout moment et sous préavis d'un mois.

Il sera mis fin dès que possible à cette situation par la conclusion de contrats de durée limitée. »

Esse rappresentano quindi, nelle intenzioni della Commissione, uno stadio preliminare ai contratti a tempo determinato di cui all'art. 246, 3° comma e non devono perciò vincolare la Commissione più dei menzionati contratti.

I contratti dei ricorrenti devono essere valutati nella prospettiva di questi sviluppi organizzativi. Poichè il loro contenuto giuridico espresso è estremamente scarso, essi devono essere interpretati tenendo conto della volontà di entrambe le parti — nei limiti in cui è possibile accertarla — e delle circostanze che potevano essere note ad entrambe le parti al momento della stipulazione. È stato già sottolineato che le qualifiche di « expert » o « auxiliaire », applicate nei contratti ai ricorrenti, non sono sufficienti per definire la natura giuridica del rapporto. Manca ogni limitazione nel tempo del rapporto di lavoro del genere di quella abitualmente contenuta nei contratti con « experts » e « auxiliaires ». Detto limite non risulta nemmeno dalla natura delle mansioni affidate ai ricorrenti, dal momento che essi — come è pacifico — furono addetti stabilmente e senza interruzioni a tutti i normali compiti dell'ufficio e non già assunti per singole mansioni nettamente delimitate.

D'altra parte, però, i contratti furono stipulati in un momento in cui non era ancora possibile stabilire in modo definitivo quanti traduttori sarebbero occorsi al servizio linguistico. I contratti rappresentano perciò uno stadio preliminare alle « lettres d'engagement ». Ne consegue che essi non potevano dare valida garanzia di impiego durevole o pretese di stabilità del rapporto. I ricorrenti, come gli altri « auxiliaires » ed « experts » del servizio linguistico potevano in realtà far conto di essere tenuti nella dovuta considerazione al momento della scelta definitiva dei traduttori, non già che fosse stato loro offerto un impiego definitivo e stabile. La nota particolare che si avverte nei contratti di assunzione deriva dalla situazione particolare del datore di lavoro : assunzione per un periodo indeterminato ma prevedibilmente non molto lungo, con il diritto di sapere con esattezza, dopo un congruo periodo

di prova e dopo terminato il lavoro di organizzazione, quale sarà la sorte giuridica del rapporto d'impiego: estinzione oppure continuazione con « *lettres d'engagement* ». Pertanto la facoltà della amministrazione di determinare liberamente la propria organizzazione definitiva nel quadro del Trattato, vale a dire tenendo conto delle future decisioni del Consiglio, deve essere considerata come un riserva tacita, ma che tutti gli interessati avrebbero potuto conoscere, contenuta nei contratti d'impiego. Questo vale tanto per gli « *experts* » quanto per gli « *auxiliaires* ».

Detta interpretazione della natura del rapporto d'impiego non è contraddetta dagli elementi messi in campo dai ricorrenti: rilascio di una carta d'identità con la qualifica di traduttore, autorizzazione ad importare in franchigia autoveicoli e mobilio, invito a sottoporsi a visita medica. A parte il fatto che tutto ciò va parzialmente attribuito alla mancanza di coordinamento di un grande ufficio pubblico in corso di organizzazione, era chiaro per gli interessati che un mutamento della loro situazione iniziale, determinata dall'assunzione, poteva avvenire unicamente con il rilascio di una lettera di nomina da parte dell'organo competente, non già in forza della qualifica ad essi attribuita nei documenti ufficiali o di altri atti dell'amministrazione scarsamente significativi. Nel fascicolo personale della ricorrente von Lachmüller vi è una lettera del 26 maggio 1959 dalla quale si rileva che essa, anche in tale epoca, era perfettamente al corrente del carattere provvisorio ed incerto del suo impiego.

Sono quindi del parere che le peculiarità del periodo organizzativo dessero in linea di massima alla convenuta il potere di far cessare, dopo la fine di detto periodo, i rapporti d'impiego di durata non definita e ciononpertanto aventi chiaramente carattere di provvisorietà. Tale potere corrisponde al normale diritto di licenziamento del datore di lavoro nei contratti di lavoro a tempo indeterminato di diritto privato, di diritto pubblico e di diritto del lavoro.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia della C.E.C.A. in punto diritti prestatutari degli impiegati di detta Comunità —

i quali davano loro una legittima aspettativa alla nomina in ruolo — non può essere applicata nella specie senza incertezze. Le differenze rispetto alla reale situazione dei ricorrenti sono chiare. Ma soprattutto è importante che, in base al Trattato C.E.E., non è evidentemente possibile ritenere che una siffatta aspettativa sussista e ciò anche per gli impiegati i quali, a norma dell'art. 246 del Trattato C.E.E., si trovano in situazione prestatutaria.

B — LIMITI DEL DIRITTO DI LICENZIAMENTO

Non si deve tuttavia perdere di vista che, in particolari circostanze, l'ordinario diritto di licenziamento può venir meno. Il licenziamento non può avvenire in violazione del principio della buona fede (*Treu und Glauben*) od essere contrario al buon costume ⁽¹⁾; lo si deve ritenere illecito anche quando viene palesemente deciso non già nell'interesse del servizio, bensì per motivi di altro genere ed a detrimento del dipendente. Sotto questo profilo va esaminato se la Commissione abbia violato dei principi giuridici generali, di guisa che il licenziamento debba essere ritenuto invalido.

La Commissione, durante la fase scritta, ha prodotto le note di qualifica degli « experts » ed « auxiliaires », compilate dal capo del servizio linguistico. Da tali note emerge che la capacità dei vari traduttori fu stabilita in base a minute di traduzioni ed a giudizi dei revisori. Questi giudizi portarono ad una graduatoria dei traduttori nella quale i ricorrenti von Lachmüller, Ehrhardt e Peuvrier vennero collocati all'ultimo gradino dei rispettivi gruppi nazionali. Non è dato rilevare irregolarità in detta valutazione delle capacità.

Il giudizio espresso su Fiddelaar ed altre circostanze che evidentemente influirono sulla decisione adottata nei suoi confronti devono essere trattati a parte. Dal fascicolo personale di questo risulta che il capo del servizio linguistico manifestò il 18 ottobre 1958 l'intenzione di mantenerlo stabilmente in servizio come traduttore.

(1) Cfr. Hueck-Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts* 1959, vol. I, pagg. 499, 504 e seguenti.

Nella prima nota di qualifica del gennaio 1959 ed in una nota dei revisori del servizio linguistico, in data 6 febbraio 1959, la sua capacità e le sue prestazioni furono giudicate più favorevolmente di quelle di un altro traduttore olandese. Fiddelaar ha affermato senza essere contraddetto che quest'ultimo traduttore fu assunto dopo di lui, nel gennaio o nel febbraio 1959, che anche nel concorso svoltosi ad Amersfoort aveva riportato una classifica più bassa di lui, Fiddelaar, e che si trovava ancora in servizio presso la Commissione in qualità di traduttore. In una nota, in data 25 maggio 1959, del capo del servizio linguistico fra i motivi del licenziamento di Fiddelaar viene menzionata la pubblicazione di un articolo di giornale. Cito dalla nota : « En publiant le fameux article... il a fait preuve d'un manque inquiétant de bon sens et de loyauté qui fait craindre d'autres surprises désagréables ». Nulla sappiamo di detto articolo di giornale. Non è stato dedotto che Fiddelaar ne fosse l'autore o l'ispiratore e che quindi fosse responsabile della sua pubblicazione. La Commissione non ha nemmeno fornito alcun elemento sulla misura in cui il promotore di tale pubblicazione è andato contro gli interessi della Comunità e le ha recato danno. Infine non risulta che Fiddelaar sia stato sentito a proposito dell'addebito fattogli nelle note di qualifica e che gli sia stata data la possibilità di fornire chiarimenti e giustificazioni.

Nella citata nota viene anche detto che l'impiegato Fiddelaar ha dato scarso rendimento e ciò non per mancanza di cognizioni o di capacità, bensì per negligenza. Tale giudizio è in contrasto con numerosi giudizi precedenti. Inoltre, dalle deduzioni scritte ed orali non è dato ricavare che un richiamo od una ammonizione non avrebbero potuto indurre il ricorrente Fiddelaar ad applicare con maggiore diligenza le sue capacità e cognizioni. Infine la nota contiene ancora la previsione che Fiddelaar possa dare anche in futuro delle sorprese sgradevoli. Con ciò essa non si basa su circostanze obiettive ed accertabili, le sole che possono valere come fondamento di un giudizio sul rendimento e sulla condotta di un impiegato.

In ultima analisi il datore di lavoro non può trascurare le considerazioni di carattere sociale, quali lo stato di famiglia, l'età

e le circostanze, ad esso note, che il ricorrente ha affittato un appartamento a Bruxelles per sè e per la famiglia, vi ha sistemato tutte le proprie suppellettili trasportandole dal paese d'origine ed ha iniziato con la moglie e i figli una vita di famiglia nel luogo di lavoro, che nelle sue intenzioni era evidentemente destinata a durare.

Questi dati di fatto mi persuadono che la risoluzione del rapporto d'impiego non è avvenuta nell'interesse dell'ufficio o almeno prevalentemente nell'interesse dell'ufficio, bensì va considerata come un provvedimento disciplinare camuffato, provocato dalla pubblicazione di un articolo di giornale. Il superiore gerarchico, in caso di condotta pregiudizievole per il servizio di un pubblico impiegato, può adottare provvedimenti disciplinari, ma non prima di aver dato al dipendente la possibilità di giustificarsi nel corso di un regolare procedimento. È certo che il ricorrente di cui trattasi non è stato sentito in merito all'addebito fattogli. Se quindi — come è provato — le qualità e le prestazioni del ricorrente sono superiori a quelle di un collega che è stato mantenuto in servizio, sorge la questione se il licenziamento, tenuto conto delle circostanze, non sia stato abusivo e contrario alla buona fede (*treuwidrig*). Ritengo che nel caso Fiddelaar si sia andati oltre i confini del lecito e pertanto il provvedimento di licenziamento adottato nei suoi confronti va dichiarato illegittimo perchè contrario a principi giuridici generalmente accolti.

Qualora la Corte non fosse di questo avviso, diverrà necessario procedere, a norma dell'art. 45 del Regolamento di procedura, all'assunzione delle prove offerte dal ricorrente, tenendo conto delle sue affermazioni pertinenti e particolareggiate. In tal caso si dovrà accertare fra l'altro — mediante escussione degli impiegati della Commissione indicati nelle offerte di prova — l'esattezza dell'assunto, non essersi a suo tempo fatto mistero che il licenziamento era stato provocato dal fatto che al Fiddelaar era stata in qualche modo imputata la pubblicazione di un articolo di giornale. Mi richiamo a tale proposito al ricorso, pag. 1 e pag. 3, ed alla replica, pag. 2 e soprattutto pag. 20.

C — REQUISITI FORMALI DEL LICENZIAMENTO

Sotto il *profilo formale* i ricorrenti si dolgono del fatto che è stata loro comunicata soltanto la data di licenziamento senza alcuna motivazione, quale ad esempio la mancanza dei requisiti occorrenti per svolgere le mansioni di traduttore oppure la riduzione dell'organico. Tale censura, qualora la Corte accolga la mia tesi circa la liceità del licenziamento, non ha alcuna rilevanza per il ricorrente Fiddelaar.

La convenuta ritiene che la natura provvisoria del rapporto le desse il diritto di risolvere il contratto di lavoro in qualunque momento, per motivi rimessi alla sua *discrezione*. Non sarebbe stata violata alcuna forma essenziale in quanto l'esercizio del diritto di licenziamento non sarebbe soggetto nè all'osservanza di determinate condizioni, nè, conseguentemente, al controllo della Corte e non dovrebbe perciò essere motivato.

L'art. 190 del Trattato C.E.E. stabilisce che le decisioni della Commissione devono essere motivate. Questa disposizione si applica però soltanto agli atti amministrativi in senso proprio, non già agli atti di disposizione che hanno il loro fondamento in un contratto.

La censura di violazione di forme essenziali è pertanto infondata.

D — AMPIEZZA DEL PERIODO DI PREAVVISO

Vanno ancora fatte alcune osservazioni circa l'ampiezza del *periodo di preavviso* il quale ha rilevanza per i ricorrenti von Lachmüller, Peuvrier ed Ehrhardt. Anche su questo punto mancano disposizioni ed intese espresse, cosicchè occorre rifarsi ai principi generali, applicando eventualmente per analogia disposizioni del diritto della C.E.C.A.

Ho indicato negli antefatti le date delle lettere di licenziamento e quelle della effettiva cessazione del rapporto. A mio parere non è determinante il periodo di preavviso fissato nella prima lettera, bensì occorre tener conto anche delle successive proroghe di tale

periodo. Ci si deve quindi chiedere se il lasso di tempo trascorso fra la notifica della lettera di licenziamento e la definitiva cessazione del rapporto sia stato troppo breve. In tutti e tre i casi detto lasso supera i tre mesi (dal 25 luglio al 31 ottobre; dal 24 luglio al 31 ottobre; dal 18 agosto al 30 novembre). Tenendo conto della durata dell'impiego, del carattere *a priori* provvisorio di esso, della retribuzione, delle legittime aspettative di essere addetti ad altre mansioni ed infine anche delle disposizioni relative al licenziamento degli « *auxiliaires* », detto termine non può essere ritenuto troppo breve.

Anche sotto questo profilo non vi è alcun motivo di dichiarare invalido il licenziamento oppure di modificare il periodo di preavviso.

IV — I rimanenti capi delle domande

Rimangono ancora da esaminare i capi delle domande relativi alla pronunzia *dichiarativa* ed al *risarcimento dei danni*.

A — RICHIESTA DI UNA PRONUNZIA DICHIARATIVA

Mi sono già occupato, trattando del licenziamento, del capo delle domande dei ricorrenti von Lachmüller ed Ehrhardt nei quali viene chiesto alla Corte di dichiarare che essi sono stati assunti in qualità di traduttori, che il contratto d'impiego di diritto pubblico era a tempo indeterminato e poteva perciò essere risolto solo a determinate condizioni. Anche il ricorrente Fiddelaar ha chiesto — subordinatamente all'annullamento — venga dichiarata la sua assunzione provvisoria (nel ricorso è detto : assunzione definitiva) in qualità di impiegato addetto al servizio linguistico con inquadramento al grado L C, 1° scatto. A tale proposito va detto che il ricorrente Fiddelaar non può essere licenziato dal servizio traduzioni della Commissione e che la sua posizione deve divenire del tutto simile a quella degli altri traduttori, eventualmente dopo l'applicazione di provvedimenti disciplinari a causa della pubblicazione di un articolo. Mi sembra invece dubbio che la Corte possa

stabilire essa stessa un determinato inquadramento in base alla tabella degli stipendi della Commissione.

È prospettabile la possibilità che la Corte, nelle controversie del personale, « decida anche in merito » (1), vale a dire sostituisca un provvedimento dell'amministrazione con un proprio provvedimento. Cionondimeno ci si può chiedere se questo sia possibile, dato che i ricorsi del personale, in mancanza di un apposito statuto, vanno decisi a norma delle sole disposizioni generali.

Non è però necessario risolvere la questione, posto che la Corte non dispone di elementi sufficientemente sicuri per procedere ad un esatto inquadramento nella tabella degli stipendi. Vi propongo perciò di disattendere questo capo della domanda.

B — RICHIESTA DI RISARCIMENTO DEI DANNI

Le pretese di *risarcimento dei danni* si trovano private dei loro presupposti in quanto basate sull'erroneo assunto che il licenziamento fosse contrario ai principi generali. Inoltre i ricorrenti deducono che la Commissione avrebbe fatto sorgere in essi la speranza di un impiego stabile, inducendoli con ciò ad accettare il posto a Bruxelles. A prescindere dalla circostanza che i ricorrenti argomentando in tale guisa fanno valere solo l'interesse negativo — vale a dire possono pretendere unicamente di essere posti nella situazione in cui si sarebbero trovati qualora non avessero concepito detta speranza — non già un interesse positivo all'adempimento (per usare dei termini di diritto privato), in corso di causa è emerso che i ricorrenti avrebbero dovuto conoscere sin dall'inizio il carattere precario della loro assunzione. Essi, come tutti gli « *auxiliaires* » e gli « *experts* » del servizio linguistico, avevano — è vero — una certa aspettativa d'impiego stabile una volta terminato il periodo organizzativo : non si può però parlare di una certezza giuridicamente rilevante. Su questo punto nulla è emerso che possa far ritenere fondate le pretese dei ricorrenti.

(1) Cfr. de Laubadère, *loc. cit.*

Se la Corte accoglierà la mia proposta di dichiarare illegittimo il licenziamento del ricorrente Fiddelaar, non avrà bisogno di occuparsi della pretesa di risarcimento da questo avanzata : essa è infatti subordinata alla domanda di annullamento.

V — Riassunto e conclusioni finali

Riassumendo, propongo alla Corte di :

- respingere perchè infondati i ricorsi 43-59, 45-59 e 48-59 ;
- per quanto concerne la causa 44-59
 - a) dichiarare invalido il provvedimento di licenziamento in data 24 luglio, completato dalle lettere del 14 agosto e del 29 settembre 1959,
 - b) respingere la richiesta di pronunzia dichiarativa.

Per quanto riguarda le spese sia applicato l'art. 70 del Regolamento di procedura, nei casi in cui i ricorsi vengono respinti.

Nella causa 44-59 Vi propongo di porre, a norma dell'art. 69, §§ 2 e 3, tutte le spese di giudizio a carico della convenuta.