

Conclusioni dell'avvocato generale

MAURICE LAGRANGE

5 novembre 1963

Traduzione dal francese



Signor Presidente, signori giudici,

Nella presente fattispecie la Corte non si è accontentata del procedimento previsto dall'articolo 93 del Regolamento, ma ha ritenuto necessario che la causa fosse discussa oralmente, in pubblica udienza, e in contraddittori. Ciò dimostra a sufficienza l'importanza della questione relativa all'ammissibilità dell'intervento dinanzi alla Corte, in una controversia tra un dipendente e l'Istituzione presso la quale egli presta servizio, del Comitato del personale « istituito presso ciascuna Istituzione » a norma dell'articolo 9 dello Statuto del personale, questione che oggi siete chiamati a decidere.

Vengono a tal fine in rilievo l'articolo 37 del Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia C.E.E. e il corrispondente articolo (38) del Protocollo C.E.E.A. Non ritengo invece necessario prendere in considerazione anche l'articolo 34 del Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia C.E.C.A., sebbene il Parlamento Europeo sia un'Istituzione comune, prevista da tutti e tre i Trattati; e ciò non perché le norme del Trattato C.E.C.A. che sono incompatibili con quelle dei più recenti Trattati di Roma debbano ritenersi implicitamente abrogate, tesi questa che da parte mia ho sempre avvertato, ma perché da un confronto tra l'articolo 34 del Protocollo C.E.C.A. e l'articolo 37 del Protocollo C.E.E. (per semplificare ometterò, d'ora in poi, di riferirmi all'Euratom) risulta che le norme C.E.E. *non possono comunque essere interpretate più restrittivamente* di quelle C.E.C.A. per quanto riguarda il diritto d'intervento, si tratti degli Stati membri, delle Istituzioni comunitarie e di altri intervenienti.

Rileggiamo allora attentamente il testo dell'articolo 37 del Protocollo C.E.E. : « Gli Stati membri e le Istituzioni della Comunità possono intervenire nelle controversie proposte alla Corte. — Eguale diritto spetta ad ogni altra persona che dimostri di avere un inte-

resse alla soluzione di una controversia proposta alla Corte, tranne ecc... »

Due sono le questioni inerenti all'applicazione, nel caso pratico, di tale norma, e la prima è di gran lunga più delicata della seconda. Si tratta precisamente di stabilire :

- 1° se il Comitato del personale del Parlamento Europeo è una « persona » ai sensi dell'articolo citato, e
- 2° se, in caso affermativo, risulta che esso abbia un « interesse » alla soluzione della controversia.

La discussione sulla prima di tali questioni ha avuto prevalentemente di mira il significato da attribuire al termine « persona », in riferimento alla nozione di personalità giuridica e all'uso che di tale nozione è stato fatto nel Trattato. L'interveniente ravvisa una voluta opposizione tra l'impiego del termine estremamente generico (io avrei detto piuttosto « impersonale »...) « persona » e l'espressione « persone fisiche e giuridiche », che più volte figura nel Trattato, come, ad esempio, nell'articolo 173 per quanto riguarda i ricorsi, e nell'articolo 39 dello Statuto della Corte, a proposito dell'opposizione di terzo. E si potrebbe anche citare l'articolo 34 dello Statuto della Corte C.E.C.A., che riconosce il diritto di intervento alle « persone fisiche e giuridiche » che dimostrino un interesse alla soluzione della controversia. Per cui il diritto d'intervento sarebbe più ampio nella C.E.E. che nella C.E.C.A. (il che, per inciso, renderebbe la situazione del Comitato del personale dell'Alta Autorità meno favorevole di quella dei Comitati delle altre Istituzioni) e, all'interno della stessa C.E.E., più ampio del diritto di proporre ricorso; tale conseguenza è del resto facilmente spiegabile, ove si tenga presente che l'intervento volontario opera con maggior ampiezza del ricorso.

A tale tesi il Parlamento Europeo oppone che l'espressione « altre persone » dev'essere intesa solo in contrapposizione agli Stati membri e alle Istituzioni della Comunità, di cui al primo comma. E siccome solo la Comunità è persona giuridica (art. 210 del Trattato), il potere di stare in giudizio è riconosciuto alle Istituzioni.

tuzioni in quanto rappresentanti della Comunità, e in virtù della personalità giuridica a questa espressamente riconosciuta. L'interveniente allora faceva notare che in certi casi le Istituzioni di una stessa Comunità si trovano ad essere parti in causa l'una contro l'altra, e in conseguenza di tale obiezione il Parlamento limitava la propria tesi all'ipotesi di controversie tra le Istituzioni comunitarie e i terzi.

Signori, io condivido la tesi del Parlamento Europeo, e ritengo che il termine « persone », non ulteriormente specificato, di cui all'articolo 37 del Protocollo C.E.E., non dev'essere inteso in contrapposizione all'espressione « persone fisiche e giuridiche » usata in altri articoli. Basta infatti confrontare l'articolo 34 del Protocollo C.E.C.A., che i redattori dei Trattati di Roma avevano sotto gli occhi, con il citato articolo 37, per capire che l'unico scopo della modifica terminologica era quello di istituire un privilegio, per quanto riguarda il diritto di intervento, a vantaggio degli Stati membri e delle Istituzioni comunitarie, esonerandoli dall'onere di dimostrare l'esistenza di un interesse, e non certo quello di aderire a una delle teorie sulla personalità giuridica. Tutt'al più si può dire che i redattori in questione rispettano maggiormente, almeno nella forma, la sovranità degli Stati, e preoccupandosi dei riguardi loro dovuti, non li hanno voluti considerare come delle qualsiasi « persone giuridiche » di diritto interno, mentre il Protocollo C.E.C.A. non aveva esitato a farlo.

È vero che tale tesi sembra prestarsi a un argomento in contrario tratto dall'interpretazione letterale dell'articolo 37; si potrebbe infatti pensare che se « ogni altra persona » vuol dire « ogni persona diversa dagli Stati membri e dalle Istituzioni della Comunità », il fatto che le Istituzioni della Comunità sono prive di personalità giuridica porta ad affermare che il termine « persona » non può essere sinonimo di « persona giuridica ».

Ma ad una obiezione del genere è sufficiente rispondere che l'articolo 39 dello stesso Protocollo, in tema di opposizione di terzo, recita testualmente : « *Gli Stati membri, le Istituzioni della Comunità e ogni altra persona fisica o giuridica* », il che dimostra, una volta

di più, quanto siano deboli gli argomenti a contrario quando ci si trovi in presenza di una mera imperfezione di redazione.

Cerchiamo quindi di ricominciare *ab ovo*, e precisamente dalla questione se *il Comitato del personale possa stare in giudizio dinanzi alla Corte, in mancanza di una norma che a ciò lo legittimi espressamente* (non vi è infatti alcun testo da cui trarre tale facoltà, nemmeno l'articolo 91 dello Statuto, il quale senza dubbio riguarda esclusivamente i ricorsi dei dipendenti).

Ora, in conformità alla prassi seguita dalla Corte, allorché una difficoltà non è risolta *expressis verbis* da una norma, la questione che qui interessa va esaminata in riferimento ai principi deducibili dal complesso delle disposizioni del Trattato e ai principi giuridici generali, con particolare riguardo al diritto degli Stati membri.

Già nel Trattato troviamo una norma, e precisamente l'articolo 210, che, ripetendo la formula dell'articolo 6 del Trattato C.E.C.A., sancisce che « la Comunità ha la personalità giuridica ». Non è stata invece purtroppo ripresa la parte finale di tale articolo, in cui era detto che « la Comunità è rappresentata dalle sue Istituzioni, ciascuna nei limiti delle proprie attribuzioni »; l'unica norma che a tale proposito possiamo citare è quella dell'articolo 211, che parla della capacità giuridica della Comunità, le attribuisce in particolare il potere di acquistare beni mobili e immobili « e di stare in giudizio », aggiungendo : « A tal fine, essa è rappresentata *dalla Commissione.* »

E nelle mie conclusioni relative alla causa 25-60, de Bruyn (*Raccolta VIII*, p. 67), ho avuto occasione di notare, sollevando la questione d'ufficio, che il potere di rappresentare in giudizio la Comunità, attribuito alla Commissione in via esclusiva, sembra riguardare soltanto i rapporti con i terzi e, in particolare, quella che si potrebbe chiamare la « vita civile » della Comunità. « Il che, aggiungerò, non può portare ad attribuire alla Commissione il monopolio della rappresentanza in giudizio, soprattutto dinanzi alla Corte, nelle liti vertenti sui vari poteri spettanti alle Istituzioni, a norma dell'articolo 4 del Trattato C.E.E. » È noto infatti che è sempre l'Istituzione che resiste ai ricorsi per l'annullamento

delle decisioni da essa emanate, come pure alle azioni pel risarcimento dei danni dovuti ad un suo illecito extracontrattuale, e ciò sebbene tenuta a risarcire sia, a norma dell'articolo 215, secondo comma, la Comunità, dal momento che solo la Comunità è persona giuridica.

Ma l'unica cosa che mi preme porre in rilievo, fra tutte quelle messe in luce dall'indagine ora condotta sulle norme del Trattato, è che questo sembra proprio richiedere, per l'esperimento di qualsiasi azione giudiziaria, la *personalità giuridica*. Parlando più volte delle « *personnes morales* », il Trattato si riferisce con il primo termine a delle entità idonee, come le persone fisiche, ad essere soggetti di diritti e di obblighi, e quindi a possedere una personalità giuridica. Non mi sembra possibile mettere in dubbio che, nel sistema del Trattato, solo una « persona » del genere è capace di agire in giudizio, salvo il caso, beninteso, che vi sia un'espressa previsione in contrario, come a proposito delle Istituzioni che agiscono l'una contro l'altra nell'ambito del ricorso per annullamento (casi analoghi si possono trovare per lo Stato nel diritto interno).

Ciò posto, si tratta ora di vedere quale sia la concezione che gli autori del Trattato hanno della « *personnalité morale* », aspetto particolare della personalità giuridica.

È questo, come ben sapete, il punto controverso tra le varie teorie sulla personalità giuridica, e in particolare fra quella della finzione e quella della realtà. Per la prima — che ha dominato a lungo ed è generalmente criticata e respinta, quasi sempre a favore di quella della realtà — la persona giuridica non ha una realtà propria, distinta da quella degli individui che la compongono; essa è frutto di un procedimento di tecnica giuridica, con la conseguenza che, siccome solo la legge può creare una finzione giuridica, la personalità giuridica può essere conferita solo dalla legge o in virtù di legge.

Per la teoria della realtà, che è quella generalmente preferita al giorno d'oggi, la persona giuridica è reale, ma di una realtà *sui generis*, non assimilabile a quella della persona fisica, pur essendo ad essa paragonabile per analogia. Tale teoria tende ad ammettere che la personalità giuridica dev'essere riconosciuta di pieno diritto una

volta verificatesi alcune condizioni di fatto, ravvisabili sinteticamente nell'esistenza di un gruppo organizzato per il perseguimento di un fine sociale. Essa ha ricevuto la sua formulazione in una sentenza della Corte di Cassazione francese del 28 gennaio 1954 (Dalloz 1954, p. 217) di cui desidero citare il passaggio fondamentale: « La personalità civile non è una creazione della legge; essa appartiene di regola ad ogni gruppo fornito di una possibilità d'espressione collettiva per la difesa di interessi leciti e quindi degni di essere giuridicamente riconosciuti e protetti (è questo il passo di regola maggiormente citato, perché è il più dottrinale; ma proseguiamo); e il fatto che il legislatore abbia il potere, per uno scopo di alta polizia, di privare della personalità civile alcune determinate categorie di gruppi, si risolve in un implicito, ma necessario, riconoscimento di tale personalità a favore di organismi *creati dalla legge stessa* con il compito di aver cura di certi interessi collettivi, i quali assumono così natura di *diritti* suscettibili di essere fatti valere in giudizio ».

Il caso era proprio questo: un'ordinanza legislativa aveva istituito dei comitati d'impresa riservando ad un successivo decreto di stabilire le condizioni nelle quali tali comitati potevano delegare i loro poteri ad organismi da essi creati, ed altresì di *determinare l'ampiezza della « personalità civile » di detti comitati ed organismi*. Un decreto aveva effettivamente previsto che i comitati potevano creare degli organismi ed aveva anche precisato entro quali limiti i comitati stessi avevano la « personalità civile » ed in particolare che potevano agire in giudizio per l'esercizio delle loro attribuzioni, ma nulla aveva detto in proposito relativamente agli organismi creati dai comitati. È questa la lacuna che fu colmata dalla Cassazione con la citata sentenza.

È tale sentenza è per me un ottimo esempio di una sana, e del resto non troppo ardita, applicazione della dottrina della « realtà » della personalità giuridica. Questa tende solamente a permettere, a dei sodalizi *riconosciuti dalla legge e ai quali la legge attribuisce dei precisi poteri*, di disporre della capacità civile e del diritto di agire in giudizio, nella misura necessaria per poter pienamente espletare le loro funzioni. Ed a mio parere questa dottrina

può e deve essere accolta dal Trattato, tale è la sua coerenza con la generale linea di interpretazione seguita sempre dalla Corte nell'apprezzare le condizioni e i limiti dell'esercizio dei propri poteri da parte delle Istituzioni.

Una volta accettata questa tesi non è più necessario esigere che il Trattato e un Regolamento d'esecuzione attribuiscono *espressamente* ai Comitati del personale la capacità civile e il diritto di stare in giudizio, o entrambe le cose, o addirittura la personalità giuridica, per riconoscere loro il diritto di stare in giudizio. È a tal fine sufficiente — ma nel contempo necessario — che il diritto di stare in giudizio davanti alla Corte (è di ciò che si tratta infatti nella presente fattispecie) risulti necessario perché il Comitato possa espletare le funzioni attribuitegli dallo Statuto. Tutto sta quindi nello stabilire quale sia la natura e quale l'estensione di tali funzioni, cioè, in definitiva, nell'interpretare l'articolo 9 dello Statuto del personale che le definisce.

Ora, signori, a mio avviso la tesi sostenuta in proposito dall'interveniente — o meglio, dall'organo che desidera essere da voi ritenuto legittimato a intervenire — non può essere accolta, perlomeno se non vogliamo forzare notevolmente il senso della norma, andando contro le presumibili intenzioni dei suoi autori. È vero, come è stato rivelato, che un Comitato del personale è istituito « presso ogni Istituzione »; ma ciò vuol dire soltanto che esso ha un'esistenza collettiva, indipendente da quella dei suoi membri e degli altri servizi o organi dell'Istituzione, e che gli sono attribuite determinate funzioni; mentre rimane aperta la questione se esso eserciti tali funzioni nell'ambito puramente interno dell'Istituzione, o se invece ad esso spetti difendere *erga omnes*, eventualmente anche contro l'Istituzione stessa, gli interessi professionali dei dipendenti di quest'ultima.

La risposta a tale interrogativo è desumibile dal testo del Trattato. L'articolo 9, che definisce il compito e le attribuzioni dei Comitati del personale, limita la loro attività esclusivamente all'ambito della loro Istituzione; è presso l'Istituzione che il Comitato del personale rappresenta gli interessi del personale stesso; è tra

l'Istituzione e il personale che esso assicura un contatto permanente; è al buon funzionamento dei servizi dell'Istituzione che esso coopera, è *alla conoscenza degli organi competenti dell'Istituzione* che esso porta « ogni difficoltà di portata generale relativa all'interpretazione e all'applicazione » dello Statuto; è infine a questi stessi organi che esso sottopone « ogni suggerimento relativo all'organizzazione e al funzionamento dei servizi e ogni proposta diretta a migliorare le condizioni di lavoro del personale e le sue condizioni di vita in generale ».

Il Comitato del personale appare dunque, se non come un organo in senso proprio dell'Istituzione, perlomeno come un *ingranaggio dell'attività amministrativa interna*, privo di diritti e di obblighi giuridici propri rispetto a quelli dell'Istituzione cui appartiene.

A diversa conclusione si potrebbe giungere solo per l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 9, § 3, quarto comma, a norma del quale il comitato può partecipare alla *gestione* di organi di carattere sociale: la capacità giuridica e il diritto di stare in giudizio, *nei limiti in cui risultino necessari per esercitare tale funzione di gestione*, gli dovrebbero allora, a mio parere, essere riconosciuti; ci troveremo di fronte a un'ipotesi molto simile a quella che ha determinato la citata sentenza della Corte di Cassazione francese.

Dobbiamo quindi ritenere che lo Statuto non ha affatto inteso riconoscere al Comitato del personale la veste e nemmeno il generico incarico di rappresentare e difendere quelli che l'interveniente chiama gli « interessi corporativi » e che io preferisco chiamare gli « interessi professionali » dei suoi mandanti. La difesa degli interessi professionali in quanto tali, sul piano collettivo, spetta alle associazioni o sindacati, regolarmente costituiti secondo il diritto privato, e forniti di una sufficiente « rappresentatività ». Da parte mia ritengo che una difesa siffatta possa essere eventualmente esercitata con l'azione in giudizio, e in particolare con l'intervento quando si tratti, come nella fattispecie, di una questione di carattere generale sorta in occasione di una controversia individuale.

Stando così le cose, non è necessario esaminare il secondo requisito che a norma dell'articolo 37, secondo comma, del Protocollo, condiziona l'ammissibilità dell'intervento di una persona che non sia uno Stato membro o un'Istituzione, e precisamente l'esistenza di un interesse alla soluzione della controversia. Dirò tuttavia che tale requisito sussiste, nella fattispecie, data la posizione di principio adottata dal Parlamento Europeo per giustificare la propria decisione : è questa la tipica questione di cui il Comitato del personale è normalmente tenuto ad occuparsi. E d'altra parte sappiamo (istanza d'intervento, p. 3) che esso non ha mancato, in tale occasione, di « portare a conoscenza degli organi competenti dell'Istituzione » tale problema, il quale si presenta effettivamente come una « difficoltà di portata generale relativa all'interpretazione e all'applicazione del presente Statuto », per usare i termini dell'articolo 9, paragrafo 3. Sappiamo quindi, e ciò è importante, che gli organi competenti del Parlamento Europeo, prima di decidere, furono esattamente informati dell'atteggiamento del personale di fronte al problema.

È alla luce di queste considerazioni che vi chiedo di dichiarare inammissibile l'intervento del Comitato del personale del Parlamento Europeo.

Per le spese mi rimetto alla vostra prudenza di decidere se sia il caso di interpretare restrittivamente il combinato disposto degli articoli 70 e 95, paragrafo 1, del Regolamento, il che escluderebbe, nella presente fattispecie, l'applicazione della speciale norma dell'articolo 70.

Concludo quindi chiedendo che l'istanza d'intervento sia respinta, rimettendomi alla Corte per quanto riguarda le spese.