

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
MARCO DARMON  
del 23 aprile 1986 \*

*Signor Presidente,  
signori Giudici,*

1. I membri del comitato del personale di un'istituzione comunitaria possono continuare ad esercitare il loro mandato sino alla scadenza qualora, eletti per rappresentare i dipendenti di una categoria, di un ruolo o di un regime determinati siano, durante il mandato, nominati in una categoria, in un ruolo o in un regime diversi? Questo è, con riserva della ricevibilità dell'azione della ricorrente, il problema che dovrete risolvere nel presente procedimento.

Assunta presso il Comitato economico e sociale (in prosieguo: « CES ») il 1° marzo 1977 in qualità di dipendente locale, la sig. ra Licata veniva eletta il 21 aprile 1983 presso il comitato del personale di detta istituzione come rappresentante unica dei dipendenti assoggettati al « Regime applicabile agli altri agenti ».

Superate le prove di un concorso d'assunzione, il 22 dicembre 1983 essa veniva nominata dipendente di ruolo di categoria D. Questa nuova situazione — passaggio dell'interessata dal « Regime applicabile agli altri agenti » a quello che si applica ai dipendenti di ruolo delle Comunità — induceva il comitato del personale a sollevare, già nel marzo 1984, il problema della rappresentatività della Licata.

Con lettera 2 maggio 1984 il comitato del personale, seguendo il parere emesso dall'ufficio giuridico del CES, consultato al riguardo dall'amministrazione, chiedeva al se-

gretario generale dell'istituzione di modificare la decisione 28 luglio 1975 n. 1896/75 A, relativa alle « disposizioni sulla composizione e sulle modalità di funzionamento del comitato del personale ». Esso lo informava inoltre dell'intenzione di indire elezioni parziali onde provvedere alla sostituzione della Licata.

Conformemente al disposto dell'art.1, 1° comma, dell'allegato II dello statuto, l'art. 5, 2° comma, della decisione n. 1896/75 A dispone che i membri del comitato del personale sono di regola eletti per due anni. La durata del mandato può essere modificata dall'istituzione, ma non può mai essere inferiore ad un anno. La stessa disposizione precisa inoltre quanto segue:

« Il mandato del membro del comitato termina altresì in caso di dimissioni volontarie o di cessazione dal servizio ».

Il verificarsi di una di queste due ipotesi è quindi sufficiente a porre fine anticipatamente al mandato del rappresentante, indipendentemente dalla durata fino allora maturata.

Riferendosi espressamente alle « proposte di modifica presentate dal comitato del personale » e basandosi su « motivi di chiarezza e di certezza del diritto », il presidente del CES, con decisione 7 maggio 1984, n. 173/84 A, modificava il precitato art. 5, n. 2, stabilendo che:

« Il mandato del membro del comitato del personale termina altresì in caso di dimissioni volontarie, di cessazione definitiva dal

\* Traduzione dal francese.

*servizio o di passaggio ad altra categoria, ad altro ruolo o ad altro regime qualora non sia più garantita la rappresentatività del comitato del personale ai sensi dell'art. 3 ».*

Tuttavia, in seguito ad una riunione di concertazione con i rappresentanti dell'Union syndacale, svoltasi il 16 maggio successivo, l'amministrazione, tenendo conto delle critiche formulate da detto sindacato, decideva di sospendere l'applicazione della suddetta decisione sino a un nuovo parere dell'ufficio giuridico. Con nota 19 giugno 1984 quest'ultimo confermava il suo primo parere.

Il 25 giugno, senza attendere oltre, il comitato del personale decideva dal canto suo di applicare la decisione n. 173/84 A, rifiutandosi di prendere in considerazione il voto della ricorrente. Esso ne informava il segretario generale il 27 giugno.

Nella risposta 31 luglio 1984 quest'ultimo confermava espressamente la sospensione della decisione n. 173/84 A fino a settembre.

Il 9 ottobre 1984 il comitato del personale convocava un'assemblea generale allo scopo di indire elezioni parziali. Con lettera inviata l'11 ottobre successivo al comitato del personale (e avente ad oggetto la « rappresentatività del comitato del personale »), il segretario generale del CES precisava che « la decisione 7 maggio, n. 173/84 A, [era] rimessa in vigore ».

2. In tale contesto, il 6 novembre 1984 la Licata presentava al CES un reclamo avverso:

— la precitata decisione n. 173/84 A,

— « la decisione implicita dell'amministrazione di escludere la ricorrente dal comitato del personale », impedendole così di esercitare il mandato.

Basandosi sull'art. 91, n. 4, dello statuto, il 14 novembre successivo essa ha proposto un ricorso con cui vi chiede di annullare

— il provvedimento adottato dall'amministrazione che le impedisce di esercitare il mandato, « escludendola dal comitato del personale in base alla decisione n. 173/84 A »,

— « la decisione del Comitato economico e sociale di indire elezioni parziali », dirette a coprire il seggio della ricorrente nel comitato del personale.

La Licata ha presentato contestualmente un'istanza intesa alla provvisoria sospensione dell'esecuzione della decisione n. 173/84 A.

Con ordinanza 11 dicembre 1984 il presidente della prima sezione ha così provveduto:

« In attesa della pronunzia nel merito, la decisione del presidente del Comitato economico e sociale 7 maggio 1984, n. 173/84 A, è sospesa in quanto introduce come causa di decadenza dal mandato di membro del comitato del personale il passaggio ad altra categoria, quadro o regime. Sono altresì sospese le elezioni parziali indette in applicazione di detta decisione ».

3. L'esame della legittimità della decisione n. 173/84 A è subordinato a quello della ricevibilità del ricorso, contestata dall'istituzione convenuta. A sostegno di quest'eccezione il CES ha dedotto, in sostanza, i seguenti argomenti.

Anzitutto, esso ritiene che, per effetto dell'ordinanza emessa in esito al procedimento sommario l'11 dicembre 1984, l'azione presentata dalla Licata sia ormai priva di qual-

siasi oggetto, essendo state sospese le elezioni parziali, il che, lungi dal privarla del suo mandato, le avrebbe consentito di esercitarlo sino alla scadenza normale. Mancherebbe pertanto il suo interesse ad agire.

Inoltre, il convenuto sostiene che le conclusioni dell'atto introduttivo del ricorso e quelle del reclamo sono diverse, poiché il secondo capo della domanda giudiziale, che riguarda la decisione di indire elezioni parziali, non figura nel reclamo. La ricorrente non avrebbe pertanto rispettato il principio secondo cui il ricorso proposto da un dipendente dev'essere preceduto da un reclamo, conformemente all'art. 91 dello statuto.

Infine, il CES osserva che la ricorrente non ha precisato la natura dell'atto che le arreca pregiudizio, a partire dal quale decorre il termine di ricorso stabilito dallo statuto. Non potrebbe trattarsi della decisione n. 173/84 A che costituirebbe un atto normativo di carattere generale e che pertanto non sarebbe impugnabile mediante un ricorso individuale. L'unica decisione con cui detto provvedimento di carattere generale è stato applicato nei confronti della ricorrente sarebbe quella con cui il comitato del personale si è rifiutato il 25 giugno di prendere in considerazione il voto della ricorrente. Sotto questo profilo il reclamo risulterebbe tardivo e, di conseguenza, il ricorso sarebbe irricevibile.

4. Nessuno dei mezzi di irricevibilità dedotti dall'istituzione convenuta può essere accolto.

In primo luogo, l'azione esperita dalla Licata non è affatto priva di oggetto: a tutt'oggi, infatti, l'interessata continua ad esercitare il suo mandato, dato che le elezioni generali che dovevano determinarne la sca-

denza sono state sospese con ordinanza 11 giugno 1985, emessa nell'ambito della causa 146/85 R, Diezler e altri (Racc. 1985, pag. 1805), in attesa della pronuncia della sentenza nella stessa causa. Il suo interesse ad agire, lungi dall'essere teorico, è effettivo e attuale. In ogni caso, sussisterebbe la questione dell'accollo delle spese del presente giudizio che, di per sé, potrebbe giustificare l'interesse ad agire della ricorrente.

In secondo luogo, anche se le domande formulate nel reclamo e quelle proposte nel ricorso non sono identiche, si tratta solo di differenze formali. Infatti, il primo capo di domanda dell'atto introduttivo del ricorso — annullamento del provvedimento che impedisce alla ricorrente di esercitare il suo mandato « escludendola dal comitato del personale in base alla decisione n. 173/84 A » — costituisce la sintesi dei due capi di domanda contenuti nel reclamo. Il secondo, relativo alla decisione del CES di indire elezioni parziali, ne costituisce la conseguenza necessaria. Vi è, per ripetere l'espressione usata dall'avvocato generale Mancini nelle conclusioni presentate nella causa 173/84 Rasmussen, una « sostanziale continuità » fra le domande del reclamo e quelle del ricorso. Le invocate differenze nella loro redazione non risultano determinanti, dal momento che le conclusioni del ricorso « non modificano la causa né l'oggetto del reclamo (sentenza 23 gennaio 1986, causa 173/84, Rasmussen, punto 12 della motivazione, Racc. 1986, pag. 197).

In definitiva, il problema della ricevibilità deve essere esaminato con riferimento all'atto, attribuibile al CES, con cui la decisione generale n. 173/84 A è stata applicata nei confronti della ricorrente. A questo proposito, il CES non può validamente sostenere che a causa dell'indipendenza del comitato del personale le decisioni adottate da questo organo valgono senza riserve. Le istituzioni comunitarie hanno l'obbligo di garantire la legittimità di tutte le decisioni

adottate dagli organi eletti nel loro ambito. Nella sentenza di principio emessa nella causa 54/75, De Dapper (Racc. 1976, pag. 1381), occupandovi proprio di questa questione in occasione di una controversia relativa alle elezioni del comitato del personale, siete giunti, dopo un'analisi approfondita delle pertinenti disposizioni dello statuto del personale, alla stessa conclusione, sottolineando che:

« le istituzioni non solo hanno il diritto di intervenire d'ufficio qualora nutrano dubbi sulla regolarità dell'elezione del comitato del personale, ma per di più sono tenute a pronunciarsi sui reclami loro presentati su questo argomento nell'ambito della procedura contemplata dagli artt. 90 e 91 dello statuto » (causa 54/75, punto 23 della motivazione).

Avete dedotto « tale responsabilità » dall'art. 9, n. 2, dello statuto, che riserva a ciascuna istituzione il compito di determinare « la composizione e le modalità di funzionamento » del comitato del personale e, più in generale, « dal potere di organizzazione che ogni istituzione esercita nella sfera della sua competenza e dal suo dovere di garantire ai dipendenti la possibilità di designare i loro rappresentanti in piena libertà e nel rispetto dei principi democratici » (causa 54/75, punto 22 della motivazione).

Al di là del contenzioso elettorale, queste considerazioni di principio mi inducono a considerare che ogni istituzione ha l'obbligo di controllare la ritualità degli atti relativi tanto alla composizione quanto al funzionamento del comitato del personale. Si tratta, per ogni dipendente, di una garanzia essenziale poiché condiziona il vostro sindacato giurisdizionale.

Orbene, con la lettera 11 ottobre 1984 il CES — e questo ha trovato conferma all'udienza — ha per l'appunto avallato l'applicazione della decisione generale n. 173/84 A nella situazione individuale creata con il passaggio della Licata da un regime all'altro. Detta lettera, che costituisce adempimento dell'obbligo di intervento incombente al CES, ha infatti ridato efficacia alla precipitata decisione generale, fino allora sospesa. In modo definitivo, il CES — a torto o a ragione, ciò rientra nell'esame del merito — con questa decisione individuale ha dichiarato implicitamente che la Licata non aveva più i requisiti per esercitare il mandato conferitele e ha confermato la decisione con cui il comitato del personale, il 9 ottobre precedente, aveva iniziato il procedimento elettorale inteso all'attribuzione del seggio della ricorrente, considerato vacante. Si deve quindi ravvisare nella decisione individuale adottata l'11 ottobre 1984 l'atto lesivo di cui la ricorrente chiede l'annullamento.

Pertanto, il reclamo e il ricorso sono stati presentati entrambi nei termini di statuto e devono essere dichiarati ricevibili.

5. La ricorrente intende quindi, in via incidentale, farvi dichiarare l'illegittimità della decisione generale n. 173/84 A. Essa deduce a questo scopo tre mezzi.

Con il primo essa rimprovera all'amministrazione di non aver consultato il comitato del personale, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 6 della decisione n. 1896/75 A, prima che venisse adottata la decisione generale impugnata. Poiché in realtà il comitato del personale è stato promotore della modifica di cui trattasi, la ricorrente non ha tenuto ferma questa censura, ma l'ha sostituita con un nuovo mezzo di carattere formale, relativo all'omissione — in spregio dell'art. 110 dello statuto —

della consultazione del comitato dello statuto. Senza entrare nel merito di questo mezzo, è sufficiente rilevare che esso è stato dedotto solo nella replica. Pertanto, deve essere dichiarato irricevibile in base all'art. 42, § 2, del regolamento di procedura.

Il secondo mezzo attiene alla violazione dell'art. 1, 4° comma, dell'allegato II dello statuto, a tenore del quale,

« la composizione del comitato del personale (...) deve assicurare la rappresentanza di tutte le categorie di funzionari e di tutti i quadri previsti dall'art. 5 dello statuto, nonché degli agenti di cui all'art. 7, 1° comma, del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità ».

Secondo la ricorrente, la decisione n. 173/84 A è in contrasto con la *ratio legis* della citata disposizione in quanto richiede che la rappresentanza di tutti i dipendenti di un'istituzione, quale che sia la categoria, il regime o il ruolo cui appartengono, sia garantita per tutta la durata del loro mandato, mentre essa deve sussistere, a suo avviso, solo al momento dell'insediamento del comitato del personale. La ricorrente sostiene inoltre che il passaggio a una categoria, ad un regime o a un ruolo diversi non fa venir meno nell'eletto, né la conoscenza dei problemi specifici dei suoi ex colleghi, né i legami con questi ultimi.

Infine, con l'ultimo mezzo, la ricorrente sostiene che il CES, applicando nei suoi confronti una condizione di scadenza del mandato appena istituita e non contemplata al tempo in cui essa era stata eletta membro del comitato del personale, ha applicato retroattivamente la decisione n. 173/84 A.

6. Questi due mezzi non possono inficiare la legittimità della decisione.

Come avete sottolineato nella sentenza De Dapper, il disposto dell'art. 1, 4° comma, dell'allegato II dello statuto mira, al pari della norma relativa al quorum degli elettori, a « garantire la rappresentatività del comitato del personale » (causa 54/75, punto 17 della motivazione), cioè di un organo che, come avete precisato, « ha un compito di grande importanza nell'attività amministrativa delle istituzioni » per la tripla funzione conferitagli:

« rappresentare gli interessi del personale presso l'istituzione, (...) garantire il contatto permanente tra istituzione e propri dipendenti e (...) collaborare così al buon funzionamento dei servizi » (causa 54/75, punti 11 e 12 della motivazione).

Nell'ambito del potere di organizzazione interna conferitole dall'art. 9, n. 2, dello statuto, ciascuna istituzione, nel cui ambito è istituito il comitato del personale, deve, di conseguenza, garantire la piena efficacia del principio di rappresentanza così stabilito. Orbene, la rappresentatività del comitato del personale implica necessariamente, a mio avviso, che la rappresentanza dei dipendenti di ogni categoria, ruolo o regime sia garantita da eletti che appartengono a dette categorie e che continuano a farne parte per tutta la durata del loro mandato. Indipendentemente dalla sua buona fede, infatti, il membro eletto dai dipendenti di una determinata categoria può, qualora passi ad un'altra categoria, trovarsi di fronte a conflitti di interessi che oppongono gli uni agli altri i dipendenti di ciascuna di dette categorie. Sarebbe irrealistico negare che ciascuna categoria e ciascun ruolo o regime abbia interessi e solidarietà specifici, talvolta confliggenti con quelli degli altri gruppi. Anche se il comitato del personale svolge un

compito di carattere generale presso l'amministrazione, i suoi membri sono eletti per rappresentare i dipendenti di una categoria, di un ruolo o di un regime determinati. Infatti, oltre alle questioni « orizzontali », che riguardano tutto il personale di un'istituzione, che essi devono trattare nell'ambito del loro mandato, non bisogna trascurare i problemi « verticali », che riguardano i problemi specifici della categoria, del ruolo o del regime che rappresentano, e che essi possono trovarsi a dover sollevare in seno al comitato del personale. Stando così le cose, la possibilità che il rappresentante, il quale non faccia più parte della categoria, del ruolo o del regime dei dipendenti che l'hanno eletto, si trovi di fronte ad un conflitto di natura « categoriale » *lato sensu* non è affatto ipotetica.

Del resto, lo statuto ha espressamente stabilito il principio della rappresentanza di tutte le categorie e di tutti i ruoli o regimi a proposito della *composizione* del comitato del personale. Pertanto, lungi dal costituire una semplice condizione di eleggibilità, la pluralità di rappresentanza, in quanto principio che garantisce la rappresentatività e quindi lo stesso funzionamento del comitato del

personale, non solo deve essere assicurata all'atto della formazione di quest'ultimo, ma deve anche essere verificata, per ciascuno dei suoi membri, per tutta la durata del loro mandato, di modo che la composizione del comitato rifletta fedelmente le varie categorie che compongono l'istituzione.

In mancanza delle dimissioni volontarie della ricorrente, il CES aveva quindi, nell'ambito del suo dovere di controllo, l'obbligo, tenuto conto del principio statutario di rappresentanza che disciplina la composizione del comitato del personale, di trarre le conseguenze della situazione creatasi con la nomina in ruolo della Licata. Lo strumento che esso ha scelto — provvedimenti generali che contemplano l'elenco dei casi di scadenza anticipato del mandato di cui all'art. 5 della decisione di base n. 1896/75 A, anziché una semplice lettera che invitasse la ricorrente e il comitato del personale ad agire conformemente allo statuto — non può, a mio avviso, avere importanza decisiva. Si tratta di un provvedimento di natura interpretativa e non normativa, che ha chiarito espressamente un principio statutario. Come tale, esso è necessariamente privo di effetto retroattivo.

7. Conformemente a tali considerazioni concludo suggerendovi:

- di dichiarare il ricorso ricevibile,
- di respingerlo,
- di applicare, quanto alle spese, comprese quelle del procedimento sommario, gli artt. 69, § 2, 1° comma, e 70 del regolamento di procedura.