

Sotto questo aspetto, il Tribunale è competente ad esaminare se il parere della commissione d'invalidità contenga una motivazione che permetta di valutare le considerazioni sulle quali esso è basato e se esista un nesso comprensibile tra gli accertamenti medici operati dalla commissione e le conclusioni alle quali questa perviene.

5. Se è vero che l'art. 18 della normativa relativa alla copertura dei rischi di infortunio e di malattia professionale consente all'amministrazione di disporre qualsiasi perizia medica necessaria per l'applicazione di detta regolamentazione e che l'amministrazione non è vincolata dalle conclusioni presentate dal medico da essa designato ed è libera di disporre, se del caso, ulteriori perizie, non si può tuttavia desumere che l'amministrazione abbia il diritto di designare, indefinitamente,

senza motivare la propria decisione, nuovi periti medici per l'unico motivo che essa non è d'accordo con le conclusioni cui sono pervenute le precedenti perizie.

In un caso siffatto, l'amministrazione, che si avvale dei propri poteri per uno scopo diverso da quelli per cui le erano stati attribuiti, commette uno sviamento di potere.

6. Il danno morale subito da un dipendente a causa di un illecito dell'amministrazione tale da far sorgere la responsabilità della stessa dà diritto alla concessione di un risarcimento dei danni qualora, tenuto conto delle circostanze della specie, l'annullamento dell'atto illegittimo impugnato non possa costituire, da solo, un'adeguata riparazione di detto pregiudizio.

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)  
27 febbraio 1992 \*

Nella causa T-165/89,

**Onno Plug**, ex agente temporaneo della Commissione delle Comunità europee, residente in Thônex (Svizzera), con l'avv. Georges Vandersanden, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Alex Schmitt, 62, avenue Guillaume,

ricorrente,

\* Lingua processuale: il francese.

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal sig. Sean Van Raepenbusch, in qualità di agente, assistito dall'avv. Jean-Luc Fagnart, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 25 aprile 1989, con la quale veniva archiviata la pratica relativa alla domanda di riconoscimento di una malattia professionale del ricorrente, e l'attribuzione a quest'ultimo, come risarcimento del danno materiale e morale ch'egli sostiene di aver subito, di una somma equivalente a cinque anni di stipendio, calcolata alla data dell'emanazione della sentenza,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto dai signori R. Schintgen, presidente, D. A. O. Edward e R. García-Valdecasas, giudici,

cancelliere: J. M. Muriel Palomino, referendario

visti gli atti di causa ed in esito alla trattazione orale svoltasi il 28 maggio 1991,

ha emesso la seguente

### Sentenza

#### I fatti che sono all'origine del ricorso

- 1 Dal 1966 al 1976 il ricorrente prestava servizio, in forza di un contratto a tempo indeterminato, presso l'Associazione europea per la cooperazione (in prosieguo: l'« AEC »). Nell'ambito di questo rapporto contrattuale, egli aveva la qualifica di amministratore-direttore del progetto di lotta contro l'oncocercosi, che la Comunità economica europea si proponeva di finanziare in Alto Volta, nel Mali e in Costa d'Avorio. Nel 1968, veniva nominato controllore delegato del Fondo europeo di sviluppo nel Dahomey e, in seguito, dirigeva la delegazione della Commissione delle Comunità europee (in prosieguo: la « Commissione ») nel Benin e in Zambia.

- 2 Dopo aver disdettò, all'inizio del 1977, il suo contratto con l'AEC, il sig. Plug veniva assunto dalla Commissione, con contratto del 9 giugno 1977 e con effetto dal 23 maggio 1977, in qualità di agente temporaneo, per occupare un posto di capo-divisione, con inquadramento nel grado A 3, 4° scatto. Questo contratto, che scadeva il 23 maggio 1978, veniva prorogato fino al 22 settembre 1978, ma non rinnovato.
  
- 3 Per il periodo 23 settembre 1978-30 giugno 1980 veniva concluso, il 15 novembre 1978, un nuovo contratto di agente temporaneo con cui il ricorrente era assunto in qualità di consigliere giuridico, con inquadramento nel grado A 3, per svolgere attività di consulenza presso la delegazione della Commissione a Ginevra nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo. Alla scadenza di questo secondo contratto di agente temporaneo, il sig. Plug veniva riassunto, con contratto del 22 agosto 1980, avente effetto dal 1° luglio 1980, in qualità di agente temporaneo, questa volta a tempo indeterminato, ma con inquadramento nel grado A 4, in quanto gli era attribuita la qualifica di amministratore principale, incaricato di esercitare le sue mansioni presso la delegazione della Commissione a Ginevra.
  
- 4 Il 22 novembre 1980 il sig. Plug presentava un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « Statuto »), chiedendo l'annullamento, nel contratto del 22 agosto 1980, del suo inquadramento nel grado A 4 e della definizione delle sue mansioni, nonché il riconoscimento, nello stesso contratto, della sua qualifica di consigliere di grado A 3. Questo reclamo restava senza risposta.
  
- 5 Con nota del 9 gennaio 1981, il direttore generale della DG VIII comunicava al sig. Plug che un nuovo dipendente di grado A 3, il sig. G., stava per arrivare a Ginevra per svolgervi le mansioni precedentemente affidate al ricorrente, il quale avrebbe dovuto, ormai, solo « collaborare » all'espletamento dei compiti affidati alla delegazione, « sotto la responsabilità » del sig. G. Di conseguenza, all'arrivo del nuovo dipendente, veniva revocato l'accreditamento del sig. Plug presso le organizzazioni internazionali a Ginevra. Il 20 gennaio 1981 il ricorrente presentava, in forza dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, un nuovo reclamo mirante, in primo luogo, a far ripristinare il suddetto accreditamento, ch'egli riteneva indispensabile

anche per l'adempimento dei suoi nuovi compiti, più limitati, e la cui revoca ledeva, a suo parere, la sua reputazione e la sua onorabilità professionale, nonché, in secondo luogo, ad ottenere una descrizione particolareggiata delle mansioni ormai affidategli.

6 Mentre, su questo secondo punto, veniva data risposta con nota 18 marzo 1981 del capo della delegazione di Ginevra, che confermava, descrivendole dettagliatamente, le nuove mansioni del ricorrente, sul primo punto, relativo all'accreditamento, la Commissione adottava, il 23 giugno 1981, una tardiva decisione di rigetto. Nel frattempo il sig. Plug aveva proposto alla Corte di giustizia delle Comunità europee (in prosieguo: la « Corte ») un ricorso che veniva da questa respinto (sentenza 9 dicembre 1982, Plug/Commissione, causa 191/81, Racc. pag. 4229).

7 Nel corso del 1983 il ricorrente subiva un deterioramento del proprio stato di salute. Il suo medico, dr Grandchamp, internista, lo indirizzava al prof. Garrone, primario medico del centro universitario di psicologia sociale della facoltà di medicina a Ginevra, il quale, il 20 agosto 1983, inviava al dr Grandchamp una lettera del seguente tenore:

« La ringrazio per avermi inviato il Suo paziente, sig. Onno Plug. Questi soffre attualmente di una sindrome depressiva cronica che lo rende incapace di esercitare funzioni impicanti attività intellettuali o di relazione. La depressione perdura da vari anni. Uno dei fattori determinanti di rilievo mi sembra consistere nella situazione professionale in cui il paziente è stato posto fin dal 1976 (...). Ritengo che, nelle condizioni attuali, il paziente debba poter beneficiare di una prolungata astensione dal lavoro per ragioni di salute, o, meglio ancora, tenuto conto della sua età e delle scarse speranze di recupero, di un regime d'invalidità ».

8 Il 24 gennaio 1984 il ricorrente inviava al sig. Morel, responsabile della direzione generale IX Personale e amministrazione (in prosieguo: la « DG IX »), una lettera nella quale egli faceva riferimento ad una corrispondenza anteriore in cui lo stesso

sig. Morel gli aveva notificato la decisione del comitato di rotazione di iscrivere il suo nome sull'elenco di mobilità e gli aveva annunciato che la direzione generale Sviluppo avrebbe preso contatto con lui allo scopo di definire una nuova destinazione. Il ricorrente precisava quanto segue:

« Tale colloquio, svoltosi nei giorni 11 e 12 aprile 1983, riguardava una nuova destinazione a capo di una delegazione ACP.

Veniva tuttavia riconosciuto che, in ragione delle circostanze connesse all'esercizio delle mie funzioni in detta zona geografica, io non ero più in possesso delle capacità fisiche richieste (...). Stando così le cose, mi pregio sottoporre alla Sua benevola attenzione la presente domanda di collocamento a riposo per invalidità a norma dell'art. 73 dello Statuto, a causa dell'aggravarsi delle affezioni da me contratte nell'esercitare le funzioni affidatemi mediante contratto della Commissione ».

- 9 Con nota del 1° febbraio 1984, inviata al direttore generale della DG IX, il ricorrente si preoccupava di precisare:

« La lettera-tipo per iniziare l'iter procedurale ai fini del collocamento a riposo per invalidità — lettera di cui mi era stata rimessa copia in occasione dei colloqui da me avuti nei giorni 1° e 2 dicembre 1983 — distingue fra la malattia detta « professionale » (art. 73) e l'impossibilità di esercitare le funzioni attribuite al dipendente (art. 78). Per evitare ogni equivoco, tengo a precisare che la suddetta domanda del 24 gennaio 1984 riguarda il collocamento a riposo per invalidità in conseguenza di una malattia professionale quale definita dall'art. 78, secondo comma, dello Statuto (art. 33, secondo comma, del RAA) ».

- 10 Con lettera indirizzata al ricorrente il 24 febbraio 1984, il sig. Morel comunicava all'interessato che il suo caso sarebbe stato sottoposto alla commissione d'invalidità, e gli chiedeva di far conoscere il nominativo del medico da lui scelto per rappresentarlo in seno a tale commissione. Il sig. Morel l'informava anche di vari aspetti dell'applicazione degli artt. 8 e 9 dell'allegato II dello Statuto.

- 11 Scrivendo, il 15 marzo 1984, agli uffici della DG IX, l'avvocato del ricorrente ricordava quanto segue: « Tengo ad insistere sul fatto che, nel caso del mio cliente, la domanda è essenzialmente basata sul riconoscimento di un'invalidità determinata da malattia professionale, cioè sull'art. 78, secondo comma, dello Statuto. Sarà quindi opportuno che il procedimento seguito in proposito rispetti tale orientamento ».
- 12 Con nota del 30 marzo 1984, indirizzata al sig. Schwering, capo della divisione « diritti amministrativi e finanziari », il dr Semiller, capo del servizio medico del personale addetto alle sedi diverse da Bruxelles, precisava: « Prima che abbiano inizio i lavori della commissione d'invalidità ai sensi dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto, La prego di farmi conoscere i risultati del procedimento per il riconoscimento dell'invalidità per causa professionale ai sensi dell'art. 73 dello Statuto ».
- 13 L'8 agosto 1984 l'ufficio « infortuni e malattie professionali » redigeva una nota di sintesi sulla situazione amministrativa e professionale del sig. Plug, accompagnata da una « nota per il fascicolo IX2 » del seguente tenore:

« Su mia richiesta, il 1° agosto 1984 ho esaminato la pratica con il sig. Pincherle, capo della divisione Statuto. Benché l'avvocato dell'interessato intenda limitare la domanda del suo cliente alla stretta applicazione delle disposizioni dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto, mi sono permesso di richiamare l'attenzione del capo della divisione Statuto sulla prassi abitualmente seguita dalla nostra amministrazione (v. relazione IX/A/I n. 590 in data 1° settembre 1982 al presidente del comitato medico-amministrativo), prassi confermata dal tenore della lettera inviata il 30 marzo 1984 dal dr Semiller al capo della divisione IXI.

Inoltre, ho fatto presente che qualsiasi decisione della commissione d'invalidità sull'esistenza di una malattia professionale potrebbe legittimare la presentazione, da parte del sig. Plug, di una domanda d'indennizzo ai sensi dell'art. 73 dello Statuto ed implicare perciò l'eventuale intervento dei nostri assicuratori, su richiesta del controllo finanziario.

Per avviare a questa eventualità, il sig. Pincherle ed io abbiamo infine convenuto d'istruire questa pratica, che avevo aperto per precauzione con riferimento all'art. 73, chiedendo, al momento opportuno, al dr Semiller la massima collaborazione con il dr Simons, medico designato a tale scopo dall'APN ».

14 Con nota 21 settembre 1984 il capodivisione, sig. Reynier, faceva sapere al dr Semiller, per conto dell'ufficio « infortuni e malattie professionali », che « (era) stato convenuto di attenersi alla prassi amministrativa vigente e d'istruire la pratica in base all'art. 73 dello Statuto ».

15 La commissione d'invalidità, composta da tre medici (il dr Semiller, di Bruxelles, designato dalla Commissione, il prof. Garrone, di Ginevra, designato dal sig. Plug, ed il dr Vonlanthen, di Ginevra, specialista in medicina interna, designato di comune accordo dal dr Semiller e dal prof. Garrone), emetteva il proprio parere l'8 novembre 1984, concludendo,

« previo esame del sig. Onno Plug, nato il 7 gennaio 1928, agente temporaneo presso la Commissione delle Comunità europee, che questi è colpito da invalidità permanente riconosciuta totale. La commissione d'invalidità dichiara che questo accertamento non implica alcun parere quanto alla causa dell'invalidità totale ».

16 Il 13 dicembre 1984 il direttore generale della DG IX decideva di collocare a riposo il sig. Plug, attribuendogli, con effetto dal 1° gennaio 1985, una pensione d'invalidità determinata secondo quanto disposto dall'art. 33, n. 1, terzo comma, del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (in prosieguo « RAA »). Nella motivazione, questa decisione si riferiva alla « decisione dell'autorità che ha il potere di nomina, in data 24 febbraio 1984, di sottoporre alla commissione d'invalidità il caso del sig. Plug, agente temporaneo di grado A 4 della delegazione permanente presso le organizzazioni internazionali a Ginevra (...) » e alle « conclusioni presentate dalla commissione d'invalidità l'8 novembre 1984, nelle quali si constatava che il sig. Onno Plug è colpito da invalidità permanente riconosciuta totale, invalidità che lo pone nell'impossibilità di esercitare funzioni corrispondenti ad un posto del suo grado ».

Il ricorrente veniva informato della suddetta decisione con lettera del sig. Morel in data 13 dicembre 1984, nella quale si precisava:

« Per quanto riguarda l'origine della Sua invalidità, cui si riferisce la Sua lettera del 1° febbraio 1984, Le comunico che la commissione d'invalidità potrà pronunciarsi sul nesso causale tra la Sua invalidità ed una eventuale malattia professionale soltanto quando sarà stato portato a termine il procedimento contemplato dall'art. 73 dello Statuto e dalla normativa di attuazione, da Lei richiamata ».

- 17 Nel frattempo, la Commissione aveva già avviato il procedimento di cui all'art. 73 dello Statuto e il dr Simons, medico di fiducia della Commissione e specialista di chirurgia ortopedica, era stato incaricato dall'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'« APN ») di raccogliere gli elementi di valutazione necessari nella fattispecie.
- 18 Il 12 novembre 1984, cioè 30 giorni prima della decisione dell'APN, il dr Simons aveva inviato al dr Grandchamp, medico curante del sig. Plug, una lettera in cui l'invitava a fargli pervenire una relazione medica completa sullo stato di salute di quest'ultimo. Il 18 aprile 1985 il dr Simons si rivolgeva nuovamente al dr Grandchamp, chiedendogli « tutte le possibili informazioni di carattere medico relative (...) alla malattia o all'aggravamento di una malattia preesistente, di cui, a Suo avviso, siano sufficientemente provati il nesso causale con l'esercizio, o l'origine in occasione dell'esercizio, delle funzioni dell'interessato ».
- 19 Con lettera del 28 aprile 1985, il dr Grandchamp rispondeva al dr Simons nei seguenti termini:

« Ho seguito il sig. Plug dal 1980, cioè dalla data in cui le condizioni di lavoro cui egli era sottoposto sono diventate veramente intollerabili, com'è provato dal progressivo aggravarsi delle malattie esistenti al momento in cui egli veniva richiamato a Bruxelles nel 1977, dallo stato di stress dovuto a queste impossibili condizioni di lavoro e dalla sopravvenuta sindrome depressiva, interamente reattiva a tale situazione ».

Dopo aver tracciato una dettagliata anamnesi del caso, il dr Grandchamp concludeva:

« Mi sembra provato con una probabilità che si avvicina alla certezza che esiste un nesso causale tra l'aggravarsi dei sintomi fisici (...) e le condizioni di lavoro in Africa e, soprattutto, al ritorno a Bruxelles, e poi a Ginevra. Tali affezioni si sono quindi aggravate a causa dell'esercizio delle funzioni. Quanto alla sindrome depressiva, essa è assolutamente ed unicamente determinata dalle condizioni di lavoro ».

- 20 Il 22 gennaio 1986, il dr Vonlanthen (designato di comune accordo dal medico del ricorrente e da quello della Commissione come membro della commissione d'invalidità che l'8 novembre 1984 si era pronunciata sullo stato di salute del ricorrente) rispondeva ad una lettera del dr Simons, datata 14 novembre 1985, nella quale si chiedeva il suo parere in merito ad un eventuale rapporto causale tra le malattie da cui era affetto il sig. Plug e le funzioni da questi esercitate presso le Comunità europee.

Il dr Vonlanthen constatava quanto segue:

« Dopo accurata valutazione di questa anamnesi complessa, ritengo:

1. *Diabete*: diagnosticato nel 1968 (...)

Dal 1977, il sig. Plug lavora in Europa, ma le condizioni in cui svolge la sua attività professionale (quali che siano le responsabilità su questo piano) provocheranno una sindrome depressiva che avrà un effetto negativo sul trattamento del diabete, e ciò fino al collocamento a riposo per invalidità nel novembre 1984. Ora, è accertato che l'evoluzione e le ripercussioni del diabete (reni, occhi, ecc.) sono tanto più gravi, a medio e lungo termine, quanto più questa malattia è trascurata, il che mi sembra essersi verificato a causa delle condizioni di lavoro dell'interessato.

2. *Sindrome depressiva*: è evidente dal 1980. Anche qui, a prescindere dalle responsabilità, questa affezione grave e invalidante si è sviluppata quando il sig. Plug era alle dipendenze delle Comunità, a causa di particolari condizioni di lavoro che hanno gravemente perturbato l'interessato. Si può ragionevolmente ritenere che l'origine di detta malattia risieda nelle condizioni di lavoro cui è stato sottoposto il sig. Plug e che, altrimenti, la malattia non sarebbe insorta.

3. *Artrosi cervicale e cefalee*: si manifestano a seguito di un incidente stradale verificatosi durante una missione per conto delle Comunità ».

Egli concludeva:

« Nel caso del sig. Plug, due malattie gravi ed un notevole handicap di sono manifestati e aggravati nell'esercizio delle funzioni dell'interessato e a causa delle condizioni in cui tali funzioni sono state esercitate alle dipendenze delle Comunità europee. Il rapporto mi sembra potersi qualificare come:

- 1) aggravante per il diabete (eventuale manifestazione precoce, trattamento insufficiente),
- 2) causale per la depressione,
- 3) causale per l'artrosi e le cefalee ».

<sup>21</sup> Con lettera 31 luglio 1986 recante il visto della divisione « Statuto » e quello del servizio giuridico, il sig. Smidt, vice capo gabinetto del commissario Christopher-  
sen, rispondeva in questi termini ad una lettera dell'avvocato del ricorrente:

« In data 1° febbraio 1984, il sig. Plug ha chiaramente precisato che la sua domanda di collocamento a riposo per invalidità doveva essere considerata sotto il

profilo dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto, escludendo al tempo stesso l'applicazione dell'art. 73 dello Statuto. Anche Lei, con lettera del 15 marzo 1984, ha sostenuto che la domanda del Suo cliente avrebbe dovuto essere essenzialmente istruita in base all'applicazione dell'art. 78, secondo comma.

La prego di volermi confermare che la domanda del sig. Plug si limita effettivamente all'applicazione di quest'articolo, fermo restando, d'altra parte, che, esclusivamente al fine di completare l'informazione della commissione d'invalidità istituita nell'ambito del suddetto art. 78, viene seguita soltanto la procedura di cui all'art. 73 ».

- 22 Il 29 settembre 1986, il dr Simons designava un terzo medico, il dr Chantraine di Bruxelles, perché procedesse ad una perizia neuropsichiatrica sul sig. Plug. Tenuto conto delle difficoltà che il ricorrente avrebbe incontrato per recarsi a Bruxelles e sottoporsi a detta perizia, l'amministrazione accettava che il dr Chantraine fosse sostituito dal dr Cherpillod di La Chaux-de-Fonds, in Svizzera. Tuttavia, con lettera del 4 maggio 1987, quest'ultimo rinunciava al mandato in quanto un attento esame dello stato del ricorrente avrebbe richiesto vari colloqui e il sig. Plug avrebbe dovuto affrontare lunghi spostamenti per recarsi nel suo studio. Egli proponeva, a sua volta, il nominativo del dr Delaitte, di Ginevra, che però non poteva accettare il mandato per sovraccarico di lavoro.
- 23 Con lettera del 9 luglio 1987, il capo dell'ufficio « assicurazione infortuni e malattie professionali » proponeva che la designazione di un perito venisse sottoposta all'arbitrato del presidente della Corte. In proposito, tuttavia, il ricorrente faceva valere che un siffatto arbitrato è ammissibile soltanto in caso di divergenze, che manifestamente non esistevano nella fattispecie. Egli suggeriva, invece, che l'APN chiedesse all'ordine dei medici di Ginevra di indicare, per la perizia, uno specialista che esercitasse in questa città. Essendo stato seguito il suggerimento, il presidente di tale associazione faceva sapere che l'incarico veniva accettato dal dr Leuenberger ed è a questi che, con lettera 22 dicembre 1987 del dr Simons, veniva affidato il mandato di redigere una « relazione di sintesi sul rapporto causale eventualmente esistente fra la malattia da cui è affetto il sig. Plug e l'esercizio delle funzioni dello stesso », nell'espresso contesto dell'art. 3, n. 2, della regolamentazione relativa alla copertura dei rischi di infortunio e di malattia professionale dei dipendenti delle Comunità europee (in prosieguo: la « normativa assicurativa »).

24 La suddetta relazione veniva depositata il 23 aprile 1988. Il dr Leuenberger faceva la seguente diagnosi della malattia del ricorrente:

« Sindrome depressiva reattiva ad una grave menomazione della propria immagine, connessa alla perdita del suo status professionale e sociale ».

La causa essenziale dell'inabilità del ricorrente veniva individuata nelle

« condizioni molto degradanti, sul piano psicologico e sociale, che gli sono state imposte nella sua attività professionale ».

Il perito affermava che

« qualsiasi persona, in condizioni analoghe, reagirebbe con una depressione almeno altrettanto grave quanto quella dell'interessato, ed anzi, probabilmente, più grave ».

Egli aggiungeva:

« È molto importante considerare che nel caso del sig. Plug non si è avuto alcun episodio psichiatrico o psicopatologico prima dell'inizio dei conflitti gerarchici e istituzionali di cui ha risentito, dapprima a Bruxelles, poi, soprattutto, a Ginevra ».

Rispondendo alla domanda, formulata nel mandato, circa l'eventuale incidenza del precedente stato di salute dell'interessato, di infermità preesistenti, di affezioni congenite o acquisite, il perito affermava che:

« Per quanto riguarda l'incidenza del precedente stato di salute dell'interessato, confermo la mancanza di precedenti affezioni o elementi psicopatologici. La depressione è direttamente causata dalle vicende verificatesi sul piano professionale e dalle condizioni squalificanti e umilianti cui è stato sottoposto il sig. Plug ».

Rispondendo alla domanda relativa alla data d'inizio della malattia, il perito affermava:

« (...) la si può legittimamente situare al momento della nomina a Bruxelles, e poi a Ginevra, quando si aveva un deterioramento delle sue condizioni di lavoro ».

Rispondendo alla domanda circa la data di guarigione del ricorrente, il perito formulava la seguente ipotesi:

« L'eventuale ripresa del lavoro nelle precedenti funzioni potrebbe portare ad una guarigione e ad una riabilitazione della propria immagine agli occhi dell'interessato ».

Rispondendo alla domanda relativa alla persistenza o meno di un'invalidità permanente dovuta alle condizioni di lavoro e, in caso affermativo, alla determinazione del grado di detta invalidità, in base alla tabella allegata alla normativa assicurativa, o in analogia con la stessa, il perito affermava che:

« Il sig. Plug sarebbe certamente capace di lavorare, se venisse reintegrato, con un periodo di riadattamento, in tutte le sue precedenti funzioni »

e che

« qualora ciò non avvenga, è da temere ch'egli rimanga nello stato depressivo con cui ha reagito ai suoi problemi, indi alla soppressione delle sue funzioni, ed in tal caso il grado della sua invalidità sarebbe del cento per cento ».

Rispondendo alla domanda relativa

« all'eventuale concessione di un'indennità per qualsiasi lesione che, pur non diminuendo la capacità lavorativa della persona interessata, ne menomi tuttavia l'integrità fisica e rechi un effettivo pregiudizio ai suoi rapporti sociali »,

riguardo alla quale si precisava che

« l'indennità è fissata per analogia con i valori contemplati nelle tabelle d'invalidità (...) »,

il perito affermava:

« nonostante l'assenza di lesioni organiche, il trauma psicologico derivante dalla perdita della sua funzione professionale e la corrispondente auto-svalutazione hanno effettivamente avuto incidenza sui rapporti sociali del sig. Plug, sia in quanto perdita delle amicizie e conoscenze, sia in quanto deterioramento dell'atmosfera familiare ».

- 25 Con lettera del 20 maggio 1988, il sig. Reynier comunicava all'avvocato del ricorrente che, nella relazione di perizia, il dr Leuenberger aveva accertato

« un nesso causale diretto ed esclusivo tra la malattia da cui è affetto (il ricorrente) e le sue attività alle dipendenze delle Comunità ».

Nella stessa lettera, riferendosi all'art. 73, egli precisava:

« Tuttavia, la questione della percentuale d'invalidità permanente parziale da riconoscere al sig. Plug resta ancora in sospeso, poiché il dr Leuenberger conclude per una invalidità del 100% (...) mentre la tabella allegata allo Statuto contempla il grado d'invalidità del 100% soltanto nel caso di alienazione mentale incurabile, che (...) non è quello del Suo cliente »,

e comunicava, quindi, la propria decisione di interpellare di nuovo il dr Leuenberger per determinare la percentuale di invalidità permanente parziale da prendere in considerazione per il sig. Plug, tenuto conto della « sindrome depressiva, reattiva ad una grave menomazione della propria immagine, connessa alla perdita del suo status professionale e sociale ».

26 In una lettera indirizzata il 14 giugno 1988 al sig. Reynier, l'avvocato del ricorrente constatava: « (...) non esiste più alcun ostacolo a che la Commissione adempia gli obblighi ad essa incombenti, per disposizioni statutarie e regolamentari, nei confronti del sig. Plug », e chiedeva che la Commissione volesse concedere a questi « — una pensione d'invalidità pari al 70% dell'ultimo stipendio base percepito (invece che all'attuale 36,62500%; art. 78, secondo comma); — un capitale pari ad otto volte l'ultimo stipendio base percepito dal 1° gennaio al 31 dicembre 1984 [art. 73, n. 2, lett. b)] ».

27 Con lettera del 15 settembre 1988 l'avvocato del ricorrente protestava contro l'« interpretazione data dalla Commissione in merito all'applicazione dell'art. 73 dello Statuto » e chiedeva « formalmente che la Commissione (rispettasse) i propri impegni statuari, sia quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 73, n. 2, lett. b), dello Statuto, sia quelli di cui all'art. 12 della normativa (assicurativa) ».

28 Con lettera del 23 novembre 1988, rispondendo ad una lettera del 31 ottobre 1988, il dr Leuenberger spiegava quanto segue:

« Mi è impossibile modificare la percentuale d'invalidità, in quanto la causa di quest'ultima è direttamente connessa alla perdita delle funzioni professionali e in quanto si può prevedere una riduzione dell'invalidità totale soltanto nel caso di una ripresa delle stesse funzioni ».

29 Con lettera del 21 dicembre 1988 il sig. Reynier comunicava al ricorrente il proprio punto di vista secondo cui

« il dr Leuenberger non (aveva) rispettato la portata delle disposizioni regolamentari rilevanti e, in (quella) fase del procedimento, l'amministrazione non (era) vincolata dalle conclusioni espresse dai medici da essa stessa designati ».

Egli comunicava inoltre che l'APN aveva designato il dr Graber, neuropsichiatra, come « nuovo medico di fiducia dell'APN ». Questo medico era quindi il settimo incaricato di esaminare il ricorrente e la sua eventuale relazione sarebbe stata la quarta.

30 Il 5 gennaio 1989 l'avvocato del ricorrente protestava energicamente; il 2 febbraio 1989 il sig. Reynier gli faceva sapere che, se il ricorrente avesse persistito nel rifiuto di sottoporsi al nuovo esame, l'APN sarebbe stata costretta ad

« adottare una decisione in base ai soli elementi disponibili e a concludere, quindi, per il rigetto della domanda presentata dal sig. Plug ».

31 Con lettera del 22 febbraio 1989 l'avvocato del ricorrente ricordava al sig. Reynier che il dr Leuenberger aveva assolto correttamente ed esaurientemente il suo compito, e che la sola autorità competente a pronunciarsi sulla relazione di perizia redatta da questo medico era non già la Commissione, bensì la commissione d'invalidità che aveva emesso un primo parere l'8 novembre 1984.

32 Con lettera inviata il 22 febbraio 1989 al capo del servizio sanitario della Commissione, il ricorrente stesso dichiarava che il suo stato di salute era stato profondamente perturbato dal fatto che venisse rimesso in dubbio il procedimento avviato cinque anni prima, ch'egli negava « la legittimità, l'autonomia e l'imparzialità obiettiva della decisione di designare un nuovo medico di fiducia dell'APN » per effettuare una nuova indagine neuropsichiatrica, e si rifiutava di sottoporsi ad un nuovo esame. Egli aggiungeva che aveva dato prova del proprio desiderio di colla-

borare e del proprio rispetto delle decisioni adottate dall'APN, nonostante i suoi dubbi sulla legittimità di alcune di loro, ma che non era più possibile ammettere che la stessa APN venisse in tal modo ingannata da un funzionario deciso ad impedire la chiusura del procedimento.

- 33 Il 28 febbraio 1989, il sig. Reynier faceva pervenire al ricorrente il progetto di decisione contemplato dall'art. 21 della normativa assicurativa, espresso nei seguenti termini:

« Il Suo persistente rifiuto di sottoporsi ad un nuovo esame, in base al quale, soltanto, la Commissione potrebbe decidere in merito alla Sua domanda, mi costringe a respingere tale domanda (...). Nel termine di 60 giorni, e qualora Ella non abbia presentato alcuna richiesta di consultazione della commissione medica di cui all'art. 23 di tale normativa, la presente notifica dovrà essere considerata decisione definitiva ».

- 34 Con lettera del 22 marzo 1989 il ricorrente manifestava il proprio consenso per la convocazione urgente della commissione d'invalidità che si era già pronunciata l'8 novembre 1984. Egli chiedeva che a tale commissione venissero trasmessi, « oltre al fascicolo sanitario completo (comprendente la relazione del dr Leuenberger), tutti i documenti, la corrispondenza ed i testi regolamentari o statutari che potessero fornirle chiarimenti sul compito affidatole ».

- 35 Questa proposta veniva respinta, il 6 aprile 1989, dal sig. Reynier, nei seguenti termini:

« La commissione medica cui Ella può fare appello in merito al mio progetto summenzionato è quella contemplata dall'art. 23 della normativa di attuazione dell'art. 73 dello Statuto, non già quella incaricata di pronunciarsi sul Suo caso nell'ambito dell'art. 78 dello Statuto ».

36 Il 15 aprile 1989 il ricorrente si rivolgeva nuovamente al sig. Reynier, chiedendogli di « convocare la commissione d'invalidità affinché questa si (pronunciasse) sul rapporto causale fra la malattia professionale e l'invalidità permanente totale riconosciuta ».

37 Il 25 aprile 1989, in una lettera a firma del sig. Reynier, la Commissione annunciava l'archiviazione della pratica del ricorrente in base all'art. 73, sempreché l'interessato non avesse comunicato entro il 15 maggio 1989 il nominativo del medico incaricato di rappresentarlo nel collegio medico costituito a norma dell'art. 23 della normativa assicurativa. Il mittente aggiungeva:

« Dovrò allora comunicare alla commissione d'invalidità i risultati del procedimento istruito nell'ambito dell'art. 73, e cioè che la Commissione non è stata posta in grado di decidere in merito alla Sua domanda. Spetterà alla suddetta commissione trarne gli elementi ch'essa riterrà utili per l'adempimento del suo compito ».

38 Il 9 maggio 1989 il ricorrente scriveva nuovamente al sig. Reynier, diffidandolo per l'ultima volta dal cercare di prolungare inutilmente il procedimento mediante la convocazione della commissione medica di cui all'art. 23 della normativa assicurativa.

39 Con lettera del 17 maggio 1989, registrata dagli uffici della Commissione in data 18 maggio, il ricorrente presentava un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto contro la decisione 25 aprile 1985 con la quale la Commissione aveva respinto la sua domanda del 1° febbraio 1984 intesa ad ottenere il riconoscimento di una malattia professionale nell'ambito dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto. Nel reclamo, egli faceva valere di aver subito un danno a causa del grave deterioramento del suo stato di salute, in ragione dell'effetto cumulativo delle lungaggini e delle tergiversazioni della Commissione.

- 40 La commissione d'invalidità, composta dal dr Hoffmann, dal prof. Garrone e dal dr Vonlanthen, vale a dire dagli stessi membri della commissione d'invalidità che si era pronunciata l'8 novembre 1984, eccetto il dr Hoffmann, che sostituiva il dr Semiller, nel frattempo deceduto, si riuniva nei giorni 12 e 13 settembre 1989. In esito alla riunione, essa emetteva il seguente parere, non datato:

« Dopo aver preso conoscenza della relazione di perizia del dr R. Leuenberger, aver proceduto all'esame psicologico del sig. Plug, aver esaminato tutti i documenti contenuti nel fascicolo sanitario dell'interessato, e senza escludere il parere di un'eventuale commissione medica che si pronunci in base all'art. 21 della regolamentazione relativa alla copertura dei rischi d'infortunio e malattia professionale dei dipendenti di ruolo e degli altri agenti delle Comunità europee, la commissione d'invalidità ritiene che continua a sussistere l'invalidità permanente e considerata totale del sig. Onno Plug, ma che non è sufficientemente provata l'esistenza di un rapporto causale essenziale e preponderante tra le funzioni da lui esercitate presso la Commissione delle Comunità europee e la sua invalidità ».

- 41 Il reclamo presentato dal ricorrente il 17 maggio 1989, non avendo ricevuto risposta da parte dell'APN entro il termine di quattro mesi stabilito dall'art. 90, n. 2, dello Statuto, dava luogo ad un silenzio-rifiuto perfezionatosi il 18 settembre 1989.

### **Il procedimento**

- 42 Stando così le cose, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 15 dicembre 1989, il sig. Plug proponeva il presente ricorso, che è stato registrato col numero T-165/89.
- 43 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

44 L'udienza si è tenuta il 28 maggio 1991. I rappresentanti delle parti hanno svolto le proprie difese orali e risposto ai quesiti formulati dal Tribunale.

45 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- 1) dichiarare il ricorso ricevibile ed accoglierlo;
- 2) annullare la decisione della Commissione 25 aprile 1989, sottoscritta dal sig. Reynier, di archiviare la pratica relativa alla domanda di riconoscimento della sua malattia professionale;
- 3) concedergli, come risarcimento del danno morale e materiale subito, l'equivalente di cinque anni di stipendio calcolato alla data in cui sarà pronunciata la sentenza;
- 4) porre tutte le spese a carico della convenuta.

46 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- 1) dichiarare il ricorso irricevibile, o almeno respingerlo;
- 2) porre le spese a carico del ricorrente.

47 A sostegno della domanda di risarcimento, l'avvocato del ricorrente ha prodotto in causa, il 10 luglio 1990, un certificato medico redatto il 14 marzo 1990 dal dr

Stucki, specialista psichiatra di Ginevra, certificato in cui questo medico constata « l'effetto pernicioso e patogeno che il protrarsi del procedimento ha sulla salute fisica e psichica del paziente. Nuovi esami e ulteriori termini nell'ambito del suddetto procedimento implicano, a mio avviso, rischi vitali per il sig. Plug ».

- 48 Su richiesta del Tribunale, la convenuta ha prodotto in causa, il 6 giugno 1991, una nota di sintesi, datata 8 agosto 1984, sulla situazione amministrativa e professionale del sig. Plug, nonché la relazione inviata il 28 aprile 1985 dal dr Grandchamp al dr Simons, la relazione inviata il 22 gennaio 1986 dal dr Vonlanthen al dr Simons, la lettera inviata il 22 dicembre 1987 dal dr Simons al dr Leuenberger e copia del mandato affidato a quest'ultimo dal dr Simons.

### Sulla ricevibilità

- 49 La convenuta rileva che il ricorso mira all'annullamento della decisione della Commissione 25 aprile 1989 di archiviare la pratica relativa alla domanda di riconoscimento di una malattia professionale del ricorrente, nonché alla concessione di un risarcimento per il danno morale e materiale che questi ritiene di aver subito. Essa osserva che, nella prima parte, la decisione 25 aprile 1989 è stata adottata in base all'art. 19 della normativa assicurativa, e respinge definitivamente la domanda del ricorrente intesa al riconoscimento di una malattia professionale ai sensi all'art. 73 dello Statuto, in quanto il ricorrente non ha ritenuto utile chiedere la convocazione della commissione medica, come gli era consentito dall'art. 19 della normativa. La Commissione ritiene ricevibile il ricorso in quanto diretto contro questa parte della decisione, e cioè contro l'archiviazione della pratica sotto il profilo dell'art. 73 dello Statuto.
- 50 La convenuta sottolinea tuttavia che, nella seconda parte, la decisione 25 aprile 1989 prevede che vengano comunicati alla commissione d'invalidità i risultati del procedimento istruito nell'ambito dell'art. 73. Questa comunicazione avrebbe lo scopo di consentire alla commissione d'invalidità di trarre da detti risultati gli elementi ch'essa ritenga utili per l'assolvimento del suo compito nell'ambito dell'art. 78 dello Statuto. A detta della Commissione, nella seconda parte, la decisione 25 aprile 1989 costituisce un semplice atto preparatorio, che non può essere impugnato dinanzi al Tribunale, e la trasmissione dei documenti alla commissione d'invalidità rinvierebbe necessariamente ad un successivo atto di carattere decisionale,

emanante dall'APN. La Commissione considera perciò che il ricorso è irricevibile in quanto mirante all'esame, da parte dell'amministrazione, di una domanda intesa ad ottenere una pensione maggiorata per invalidità di origine professionale, ai sensi dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto. Al riguardo, infatti, non è stato adottato alcun atto che rechi pregiudizio al ricorrente, né, a fortiori, alcun atto che sia stato impugnato con un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, ed entro il termine ivi stabilito.

- 51 Il ricorrente oppone che la Commissione non può sollevare la suddetta eccezione d'irricevibilità parziale, basata sull'impostazione da essa stessa data fin dall'inizio, intenzionalmente ed illegalmente, alla pratica in questione, ed avente lo scopo di subordinare l'avvio del procedimento contemplato dall'art. 78 dello Statuto al previo espletamento di quello contemplato dall'art. 73. Riferendosi alla massima «*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*», il ricorrente sostiene che la Commissione, responsabile di questa confusione, non può far valere il proprio comportamento illecito per eccepire l'irricevibilità adducendo per l'appunto il motivo che la decisione adottata non sarebbe altro che un atto preliminare o preparatorio per l'assolvimento del compito della commissione d'invalidità a norma dell'art. 78 dello Statuto. Perciò si dovrebbe ammettere la ricevibilità del ricorso diretto contro la decisione impugnata, sia per la parte in cui questa archivia la pratica sotto il profilo dell'art. 73 dello Statuto — come voluto dalla Commissione —, sia nella parte in cui essa non accoglie, in ragione di vari illeciti della Commissione, la domanda presentata dal ricorrente ai sensi dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto.
- 52 Il Tribunale ritiene che la ricevibilità del ricorso debba essere valutata alla luce del contenuto della domanda del 1° febbraio 1984 e del reclamo amministrativo del 17 maggio 1989. Quest'ultimo è stato proposto contro la decisione 25 aprile 1989, che viene criticata in quanto, dopo un procedimento durato cinque anni, rifiuta di riconoscere che l'invalidità del ricorrente sia determinata da una malattia professionale.
- 53 Il Tribunale considera che la soluzione del problema di stabilire se la decisione 25 aprile 1989 costituisca, almeno in parte, un atto preparatorio, non impugnabile in quanto tale, dipende dalla soluzione da dare alla questione di merito che si pone nella presente causa. Si tratta infatti di accertare se la Commissione, rifiutando di

istruire la pratica del ricorrente sotto il profilo dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto finché non fosse stato espletato il procedimento di cui all'art. 73 — procedimento che nella fattispecie è durato cinque anni —, abbia o meno agito in conformità a quanto disposto dallo Statuto. L'esame della ricevibilità è perciò indissolubile da quello delle questioni di merito sollevate dal ricorso.

## Nel merito

### *Sulle domande di annullamento*

- 54 A sostegno della domanda di annullamento, il ricorrente deduce vari mezzi riguardanti sia la regolarità del procedimento inteso a stabilire l'origine dell'invalidità permanente totale da cui egli è colpito:

— violazione dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto;

— violazione dell'allegato II, sezione 4, dello Statuto;

sia la regolarità del procedimento seguito dalla Commissione nell'ambito dell'art. 73 dello Statuto:

— violazione dell'art. 73, n. 2, dello Statuto;

— violazione degli artt. 12 e 19 della normativa assicurativa;

e, infine, due mezzi relativi ad entrambi i procedimenti:

— sviamento di potere;

— violazione dei principi generali di buona gestione e di sana amministrazione.

- 55 Prima di presentare gli argomenti svolti dalle parti, è opportuno ricordare le disposizioni che costituiscono il contesto normativo generale della presente causa.
- 56 L'art. 73 dello Statuto, che si applica per analogia agli agenti temporanei in forza dell'art. 28, primo comma, del RAA, e l'art. 78 dello Statuto, le cui disposizioni essenziali sono state riprodotte testualmente nell'art. 33, n. 1, del RAA, perseguono finalità diverse e sono basati su nozioni distinte. L'art. 73 fa parte del capitolo 2, titolo V, dello Statuto e garantisce al dipendente, dal giorno della sua entrata in servizio, una copertura assicurativa « contro i rischi di malattia professionale e i rischi d'infortunio »; esso contempla talune prestazioni in caso di decesso, in caso di invalidità permanente totale e in caso di invalidità permanente parziale causate da infortunio o da malattia professionale. Le modalità di applicazione di quest'articolo sono stabilite dalla normativa assicurativa, che, nell'art. 12, stabilisce, ai fini delle prestazioni, una distinzione fra i casi d'invalidità permanente totale, da un lato, e quelli d'invalidità permanente parziale, dall'altro. La procedura per accertare l'invalidità permanente è la stessa in tutti i casi, ed è prevista dagli artt. 16 — 25 della suddetta normativa. L'art. 25 precisa che l'accertamento di una invalidità permanente, totale o parziale, ai sensi dell'art. 73 dello Statuto e della stessa normativa, non pregiudica in alcun modo l'applicazione dell'art. 78 dello Statuto e viceversa.
- 57 L'art. 78 dello Statuto figura nel capitolo 3 (« Pensioni ») del titolo V dello Statuto. Esso riguarda il regime pensionistico e dispone che il dipendente ha diritto ad una pensione d'invalidità « allorché sia colpito da invalidità permanente riconosciuta come totale che lo ponga nell'impossibilità di esercitare funzioni corrispondenti a un impiego della sua carriera ». La pensione d'invalidità contemplata da questo articolo viene quindi attribuita soltanto nel caso d'inabilità al lavoro permanente e totale. Qualora l'invalidità sia determinata da malattia professionale, la pensione è fissata al 70% dello stipendio base del dipendente. L'art. 78 rinvia all'allegato VIII dello Statuto (« Modalità del regime delle pensioni »), e più precisamente agli artt. 13 — 16 dello stesso, per definire le condizioni cui è sottoposta la concessione di una pensione d'invalidità. Ai sensi dell'art. 13, spetta alla commissione d'invalidità accertare se il dipendente sia colpito da invalidità permanente considerata totale e che gli impedisca di esercitare funzioni corrispondenti ad un impiego della sua carriera.

*Sul mezzo tratto dalla violazione dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto*

- 58 Il ricorrente afferma che, fin dal gennaio/febbraio 1984, egli aveva presentato una domanda di collocamento a riposo per invalidità derivante da malattia professionale quale definita dall'art. 78, secondo comma, dello Statuto, e che, pertanto, la presente causa s'inquadra nel contesto delle disposizioni relative al regime pensionistico, disciplinato dal capitolo 3 del titolo V dello Statuto. A suo avviso, dall'art. 25 della normativa assicurativa e dalla sentenza emessa dalla Corte il 12 gennaio 1983, causa 257/81, K./Consiglio, Racc. pag. 1, si desume che tanto l'accertamento dell'invalidità permanente e totale, che pone il dipendente nell'impossibilità di svolgere mansioni corrispondenti ad un impiego della sua carriera, quanto quello della causa di detta invalidità, vanno effettuati non già ai sensi della normativa assicurativa in questione, ma secondo le modalità e la procedura stabilite dalle norme relative al regime delle pensioni, nel presente caso dall'art. 13 dell'allegato VIII dello Statuto, il quale attribuisce competenza esclusiva in materia alla commissione d'invalidità. Secondo il ricorrente, poiché la suddetta sentenza era stata emessa prima dell'apertura della pratica relativa al suo collocamento a riposo per invalidità, la Commissione non poteva subordinare la prosecuzione del procedimento contemplato dall'art. 78, secondo comma, dello Statuto al previo espletamento del procedimento contemplato dall'art. 73, né poteva sostenere che, agendo in tal modo, essa si basava su una legittima prassi amministrativa anteriore. Il ricorrente conclude che la decisione impugnata dev'essere considerata illegittima, in quanto erroneamente, in esito ad un procedimento viziato, essa prescinde da qualsiasi riferimento all'art. 78 dello Statuto per prendere in considerazione soltanto l'espletamento del procedimento di cui all'art. 73 dello stesso.
- 59 Il ricorrente sostiene che l'APN, dopo aver constatato, in base alla relazione della commissione d'invalidità, ch'egli era colpito da invalidità permanente totale, era tenuta a decidere nel più breve termine se egli potesse fruire della pensione maggiorata, contemplata dall'art. 78 dello Statuto per il caso d'invalidità permanente totale di origine professionale. A suo avviso, ostinandosi a non farlo, la Commissione ha volontariamente complicato e ritardato all'estremo, col suo modo di agire, un procedimento già difficile, ed ha perciò commesso un illecito che ha arrecato al ricorrente un pregiudizio certo.
- 60 La Commissione procede, in primo luogo, ad una valutazione dei fatti diversa da quella presentata dal ricorrente. Essa ricorda che, con lettera del 15 marzo 1984, l'avvocato di quest'ultimo precisava che « la domanda (era) essenzialmente basata sul riconoscimento di un'invalidità determinata da malattia professionale, cioè sul-

l'art. 78, secondo comma, dello Statuto ». A suo parere, dagli stessi termini di questa lettera risulta che la domanda non era fondata esclusivamente sull'art. 78, secondo comma. La Commissione assiunge che, perciò, essa aveva ritenuto opportuno istruire la pratica nell'ambito del procedimento contemplato dall'art. 73 dello Statuto e sottolinea, in proposito, che il sig. Morel, con lettera del 24 febbraio 1984, aveva informato il ricorrente del fatto che, « su sua richiesta, la Commissione aveva avviato un procedimento basato tanto sull'art. 73 quanto sull'art. 78 dello Statuto ». La Commissione osserva che, per di più, il ricorrente, con lettera inviata il 15 settembre 1988 dal suo avvocato al sig. Reynier, ha perfino ampliato la domanda intesa ad ottenere una pensione di invalidità calcolata a norma dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto, chiedendo che gli venisse concessa un'indennità ai sensi dell'art. 73 dello stesso.

- 61 In secondo luogo, la Commissione rileva che, con la lettera inviatagli dal sig. Morel il 13 dicembre 1984, il ricorrente era stato chiaramente informato della decisione di subordinare l'applicazione della procedura di cui all'art. 78, secondo comma, dello Statuto al previo espletamento del procedimento di cui all'art. 73 dello stesso testo. Essa osserva che né questa decisione, né quella contenuta nella lettera del sig. Morel in data 24 febbraio 1984, relativa alla riunione dei procedimenti, hanno costituito oggetto di reclamo amministrativo da parte del ricorrente nelle forme e nei termini previsti dall'art. 90 dello Statuto, cosicché le censure formulate dal ricorrente in merito a queste decisioni dovrebbero essere dichiarate irricevibili.
- 62 Di fronte a questi argomenti, il Tribunale considera anzitutto opportuno esaminare quale sia stata la portata della domanda originaria del ricorrente. Benché la prima lettera di quest'ultimo, in data 24 gennaio 1984, contenga una « domanda di collocamento a riposo per invalidità a norma dell'art. 73 dello Statuto, a causa dell'aggravarsi delle affezioni (da lui) contratte nell'esercitare le funzioni affidate(gli) mediante contratto della Commissione », ciò non toglie che, nella lettera del 1° febbraio 1984, il ricorrente precisa, « per evitare ogni equivoco », che la sua domanda del 24 gennaio 1984 « riguarda il collocamento a riposo per invalidità in conseguenza di una malattia professionale quale definita dall'art. 78, secondo comma, dello Statuto ». Quanto alla lettera del sig. Morel in data 24 febbraio 1984, prodotta in causa dalla Commissione in allegato al controricorso, si deve constatare che, contrariamente a ciò che afferma la Commissione, essa non si riferisce all'art. 73 dello Statuto; il sig. Morel comunicava, invece, al ricorrente che il suo caso sarebbe stato sottoposto alla commissione d'invalidità, e gli chiedeva di fargli conoscere il nominativo del medico da lui scelto per far parte della stessa.

- 63 Inoltre, i termini della lettera del 15 marzo 1984, con la quale l'avvocato del ricorrente precisava che « la domanda (era) essenzialmente basata sul riconoscimento di un'invalidità determinata da malattia professionale, cioè sull'art. 78, secondo comma, dello Statuto », non permettono di concludere, come fa la Commissione, che la domanda non fosse esclusivamente fondata sull'art. 78, secondo comma, dello Statuto. Al contrario, da questa lettera risulta che la domanda era effettivamente basata su detta norma e che il ricorrente intendeva insistere affinché « il procedimento (rispettasse) tale orientamento ». Il fatto che, quattro anni e mezzo dopo l'apertura del procedimento, essendo stato ritenuto in tre relazioni mediche che esisteva un nesso tra la malattia del ricorrente e l'esercizio delle sue funzioni, l'avvocato del ricorrente abbia chiesto, con lettera del 14 giugno 1988 indirizzata al sig. Reynier — e non soltanto, come afferma la convenuta, con lettera del 15 dicembre 1988 —, che la Commissione adempisse i suoi obblighi statutari e regolamentari nei confronti del sig. Plug e volesse versare a questi, oltre alla pensione d'invalidità contemplata dall'art. 78, secondo comma, dello Statuto, un capitale calcolato secondo le regole stabilite dall'art. 73, non può, in nessun caso, aver modificato la natura e la portata della domanda che ha dato origine al procedimento. Anche se la lettera del 14 giugno 1988 dovesse essere considerata come una nuova domanda che venga ad ampliare l'oggetto della prima, questa seconda domanda non modificherebbe affatto la natura della precedente, né si sostituirebbe a quest'ultima. La lettera del ricorrente in data 24 gennaio 1984 va quindi intesa nel senso ch'essa conteneva una domanda di riconoscimento dell'invalidità permanente e totale dell'interessato, avente origine nell'esercizio delle sue funzioni.
- 64 Per quanto riguarda il problema, sollevato dalla convenuta, della mancanza di qualsiasi reclamo amministrativo contro le due lettere inviate il 24 febbraio 1984 e il 13 dicembre 1984 dal sig. Morel al ricorrente e nelle quali a questi veniva resa nota la decisione di subordinare l'applicazione dell'art. 78 al previo espletamento del procedimento di cui all'art. 73, si deve ricordare che, in ogni caso, com'è già stato accertato dal Tribunale, la lettera del 24 febbraio 1984 non ha il contenuto allegato dalla Commissione.
- 65 In merito alla circostanza che il ricorrente non abbia presentato alcun reclamo amministrativo contro la lettera del 13 dicembre 1984, il Tribunale ritiene che, poiché la procedura di accertamento dell'invalidità si compone di più atti interdipendenti, non si può pretendere che gli interessati propongano tanti reclami quanti sono gli atti che possano recar loro pregiudizio (sentenza della Corte 14 dicembre 1966, Alfieri/Parlamento, causa 3/66, Racc. pag. 595, in particolare pag. 610).

Data la connessione fra detti atti, il fatto di non aver proposto alcun reclamo contro uno di essi non può impedire al ricorrente di far valere l'illegittimità degli atti posteriori, allo stesso strettamente collegati.

66 Per quanto riguarda la questione della conformità o meno del comportamento della Commissione, concretatosi nel subordinare l'istruzione del procedimento di cui all'art. 78 al previo espletamento del procedimento di cui all'art. 73, alle disposizioni statutarie vigenti, si deve rilevare che, com'è stato più volte dichiarato dalla Corte, dal raffronto fra gli artt. 73 e 78 si desume che le prestazioni contemplate da queste due norme sono diverse e indipendenti l'una dall'altra, pur potendo essere cumulate. Questa massima è confermata dall'art. 25 della normativa assicurativa, il quale stabilisce che l'accertamento, in forza dell'art. 73, di un'invalidità permanente anche totale « non pregiudica in alcun modo l'applicazione dell'art. 78 dello Statuto e viceversa ». Ne consegue che si tratta di due procedimenti diversi, i quali possono anche dar luogo a decisioni distinte, indipendenti l'una dall'altra (sentenze 15 gennaio 1981, B./Parlamento, causa 731/79, Racc. pag. 107, punto 9 della motivazione, e 12 gennaio 1983, K./Consiglio, già ricordata, punto 10). Ne consegue inoltre che tanto l'accertamento di un'invalidità permanente e totale, che ponga il dipendente nell'impossibilità di esercitare funzioni corrispondenti ad un impiego della sua carriera, quanto quello della causa di tale invalidità devono essere effettuati non già in conformità alla normativa assicurativa, bensì secondo le modalità e la procedura stabilite dalle norme relative al regime delle pensioni, nella fattispecie dall'allegato VIII dello Statuto. Dall'art. 13 di detto allegato si desume chiaramente che spetta alla commissione d'invalidità effettuare gli accertamenti di cui trattasi (sentenza 12 gennaio 1983, K./Consiglio, già ricordata, punto 11 della motivazione).

67 Dalle precedenti considerazioni risulta che, subordinando l'istruzione del procedimento di cui all'art. 78, secondo comma, dello Statuto al previo espletamento del procedimento di cui all'art. 73, mentre il ricorrente aveva chiesto che venisse accertato, in conformità al summenzionato art. 78, secondo comma, che la sua invalidità trovava origine nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione non ha tenuto conto di quanto disposto da detto art. 78. La prima commissione d'invalidità, che si è riunita nel novembre 1984, avrebbe dovuto pronunciarsi quanto all'origine dell'invalidità del ricorrente. Il fatto che questi abbia sopportato pazientemente e con spirito di collaborazione, per cinque anni, il comportamento errato della Commissione non può modificare tale valutazione.

68 Questo mezzo deve perciò essere accolto.

*Sul mezzo tratto dalla violazione delle norme dell'allegato II dello Statuto*

69 Questo mezzo è articolato in due parti. Nella prima, il ricorrente ricorda che, a norma dell'art. 9 dell'allegato II dello Statuto, le conclusioni della commissione d'invalidità sono trasmesse all'APN e all'interessato. Questa disposizione gli sembra implicare che la commissione d'invalidità, in esito alle proprie deliberazioni, debba trasmettere simultaneamente dette conclusioni ad entrambe le parti. A suo avviso, è chiaro, nella deontologia medica, che qualsiasi decisione dev'essere debitamente motivata e comunicata all'interessato. Ora, in base alla prassi seguita dalla Commissione, quest'ultimo riceve copia di un apposito formulario dal quale risulta soltanto la conclusione cui è pervenuta la commissione d'invalidità e che, del resto, viene senz'altro recepita nella decisione dell'APN, senza alcuna motivazione. Questa prassi avrebbe l'effetto di privare il dipendente di un essenziale parametro di valutazione quanto alla fondatezza della decisione. Il ricorrente sostiene che non si può invocare il segreto delle deliberazioni della commissione d'invalidità per sottrarre alla regola della trasparenza la decisione adottata nei confronti di un dipendente. Egli rileva che, nella causa K./Consiglio, entrambe le parti disponevano delle relazioni della commissione d'invalidità, mentre a lui le due relazioni dell'8 novembre 1984 e del 12 settembre 1989 non sono state trasmesse.

70 Nella seconda parte di questo mezzo, il ricorrente contesta la regolarità del parere emesso dalla commissione d'invalidità a seguito delle riunioni dei giorni 12 e 13 settembre 1989. Egli si chiede se questa commissione d'invalidità fosse stata chiaramente informata del suo compito, tenuto conto del fatto ch'essa ha espresso il proprio parere « senza escludere (quello) di un'eventuale commissione medica che si pronunci in base all'art. 21 della (normativa assicurativa) ». Il ricorrente si meraviglia del fatto che in una relazione puramente medica sia contenuta una riserva di carattere giuridico, ch'egli non considera innocua, in quanto rientra, a suo avviso, nel contesto delle distorsioni e degli errori procedurali della Commissione; poiché, secondo l'art. 19 della normativa assicurativa, la commissione medica può essere convocata solo su richiesta dell'interessato e mai su richiesta della Commissione, la riserva relativa al parere di un'eventuale commissione medica sarebbe priva di qualsiasi fondamento.

- 71 Il ricorrente sostiene inoltre che, dopo che era stata redatta la relazione di perizia del dr Leuenberger del 23 aprile 1988, nella quale si qualificava come professionale la sua malattia, la commissione d'invalidità aveva manifestamente il compito di pronunciarsi sui termini di tale relazione nel preciso contesto del mandato in base al quale essa era stata redatta. Poiché il perito aveva risposto alle puntuali domande formulate nel mandato, la commissione d'invalidità avrebbe dovuto pronunciarsi esclusivamente sulle risposte date a tali domande. Ancora una volta, egli dubita che detta commissione d'invalidità fosse sufficientemente informata del proprio compito.
- 72 Secondo la Commissione, la decisione che in realtà viene criticata dal ricorrente è quella contenuta nella lettera del sig. Morel in data 13 dicembre 1984. A suo avviso, il presente mezzo non è ricevibile, poiché il ricorso è diretto contro la decisione 25 aprile 1989, non già contro la decisione 13 dicembre 1984, che il ricorrente non ha contestato in tempo utile e ch'egli, ormai, non può più impugnare. Inoltre, a suo dire, quest'ultima decisione non viola l'art. 9 dell'allegato II dello Statuto, in quanto si limita ad annunciare le intenzioni dell'APN ed esula dalle disposizioni di detto articolo. La Commissione conclude quindi che il mezzo è infondato in fatto.
- 73 Per quanto riguarda la prima parte del mezzo in esame, va rilevato che, secondo il ricorrente, le relazioni — ammesso che esistano — su cui sono basate le conclusioni della commissione d'invalidità avrebbero dovuto essergli trasmesse. Questo argomento va ritenuto infondato, in quanto l'art. 9 dell'allegato II dello Statuto impone soltanto che all'APN e all'interessato vengano trasmesse le conclusioni della commissione d'invalidità, non già che venga loro comunicato il contenuto dei lavori della stessa, che sono segreti. Ora, nella fattispecie, risulta che le conclusioni delle due commissioni d'invalidità sono state trasmesse al ricorrente.
- 74 Questa censura deve, perciò, essere disattesa.

75 Per quanto riguarda la seconda parte del mezzo relativo alla regolarità del parere emesso dalla commissione d'invalidità in esito alle riunioni dei giorni 12 e 13 settembre 1989, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, lo scopo delle disposizioni concernenti la commissione medica e la commissione d'invalidità è quello di affidare a periti medici la valutazione definitiva di tutte le questioni di ordine sanitario. Di conseguenza, secondo la Corte, il sindacato giurisdizionale non può estendersi alle valutazioni cliniche propriamente dette, che devono essere considerate definitive qualora siano state poste in essere ritualmente. Il controllo giurisdizionale può invece essere esercitato sulla regolarità della costituzione e del funzionamento di dette commissioni (v. sentenze 21 maggio 1981, Morbelli/Commissione, causa 156/80, Racc. pag. 1357, punti 18 e 20 della motivazione; 29 novembre 1984, Suss/Commissione, causa 265/83, Racc. pag. 4029, punto 11 della motivazione; 19 gennaio 1988, Biedermann/Corte dei conti, causa 2/87, Racc. pag. 143, punto 8 della motivazione; e 4 ottobre 1991, Commissione/Gill, causa C-185/90 P, Racc. pag. I-4779, punto 24 della motivazione), nonché sulla regolarità dei pareri da esse emessi. Sotto questo aspetto, il Tribunale è competente ad esaminare se il parere contenga una motivazione che permetta di valutare le considerazioni su cui sono fondate le conclusioni contenute nello stesso (sentenza della Corte 12 gennaio 1983, K./Consiglio, soprammenzionata, punto 7 della motivazione) e se il parere abbia stabilito un nesso comprensibile tra gli accertamenti medici in esso contenuti e le conclusioni alle quali perviene la commissione (sentenza 10 dicembre 1987, Jänsch/Commissione, causa 277/84, Racc. pag. 4923, punto 15 della motivazione).

76 È alla luce di tali principi che devono essere esaminate le censure formulate dal ricorrente nei confronti del parere emesso dalla commissione d'invalidità.

77 Va ricordato anzitutto che due dei tre medici facenti parte della commissione d'invalidità, il prof. Garrone ed il dr Vonlanthen, si erano già pronunciati nel senso che la malattia del ricorrente trovava origine nelle funzioni che da questi erano state esercitate. Nella lettera del 20 agosto 1983 (v. supra, punto 7), il prof. Garrone affermava, a proposito della malattia del sig. Plug:

« Uno dei fattori determinanti di rilievo mi sembra consistere nella situazione professionale in cui il paziente è stato posto fin dal 1976 ».

Quanto alla relazione del dr Vonlanthen in data 22 gennaio 1986, ampiamente riportata qui sopra al punto 20, la conclusione cui essa perveniva era perfettamente chiara:

« Nel caso del sig. Plug, due malattie gravi ed un notevole handicap si sono manifestati e aggravati nell'esercizio delle funzioni dell'interessato e a causa delle condizioni in cui tali funzioni sono state esercitate alle dipendenze delle Comunità europee. Il rapporto mi sembra potersi qualificare come:

- 1) aggravante per il diabete (eventuale manifestazione precoce, trattamento insufficiente),
- 2) causale per la depressione,
- 3) causale per l'artrosi e le cefalee ».

Infine, la relazione del dr Grandchamp in data 28 aprile 1985 concludeva anch'essa per l'esistenza di un rapporto causale tra la malattia del ricorrente e le condizioni di lavoro cui questi era stato sottoposto (v. supra, punto 19) e, inoltre, il dr Leuenberger, nella sua perizia, si era pronunciato nello stesso senso (v. supra, punto 24).

- 78 Il Tribunale constata che, invece, il parere della commissione contiene la semplice affermazione secondo cui « non è sufficientemente provata l'esistenza di un rapporto causale essenziale e preponderante tra le funzioni (...) esercitate (dal ricorrente) presso la Commissione delle Comunità europee e la sua invalidità ». Il Tribunale rileva che il parere della commissione d'invalidità non contiene alcuna spiegazione della manifesta contraddizione fra le conclusioni della commissione stessa, da un lato, e quelle cui erano pervenuti in precedenza i due medici che ne facevano parte, nonché quelle esposte nelle relazioni del dr Grandchamp e del dr Leuenberger, dall'altro.
- 79 Inoltre, il parere non contiene alcuna motivazione che permetta di valutare le considerazioni sulle quali sono basate le conclusioni dello stesso, né contiene alcun accertamento di carattere medico, eccetto quello secondo cui il sig. Plug è colpito da invalidità permanente. Il parere non stabilisce quindi alcun nesso comprensibile fra questo accertamento clinico e la conclusione cui è pervenuta la commissione,

cioè quella secondo cui non esiste alcun rapporto causale essenziale e preponderante tra le funzioni in precedenza esercitate dal sig. Plug e la sua invalidità. Stando così le cose, il Tribunale ritiene che le conclusioni della commissione d'invalidità sono viziate per difetto di motivazione, il che implica la loro irregolarità.

- 80 Per quanto riguarda l'indicazione secondo cui il suddetto parere della commissione medica veniva emesso « senza escludere il parere di un'eventuale commissione medica che si pronunci in base all'art. 21 (della normativa assicurativa) », il Tribunale ritiene che si tratti di una riserva di carattere giuridico, non avente alcuna ragion d'essere in una relazione medica, e che la sua presenza costituisca un indizio obiettivo dal quale è lecito desumere che la commissione d'invalidità non era chiaramente informata del suo compito nell'ambito dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto.
- 81 Il Tribunale rileva inoltre che, secondo i termini stessi del parere, « non è sufficientemente provata l'esistenza di un rapporto causale essenziale e preponderante tra le funzioni (...) esercitate (dal ricorrente) presso la Commissione delle Comunità europee e la sua invalidità. » In proposito si deve osservare che nessuna disposizione dello Statuto esige che, tra l'accertata invalidità dell'interessato e l'esercizio delle sue funzioni, esista un rapporto causale « essenziale » e « preponderante ». Secondo l'interpretazione data dalla Corte alle norme pertinenti dello Statuto, è necessario soltanto che lo stato patologico dell'interessato presenti un « nesso abbastanza diretto » con le funzioni da lui esercitate (v. sentenze 21 gennaio 1987, causa 76/84, Rienzi/Commissione, Racc. pag. 315, punto 10 della motivazione, e 12 gennaio 1983, K./Consiglio, sopra ricordata, punto 20 della motivazione). Il suddetto riferimento ad un rapporto causale « essenziale » costituisce, come la riserva già presa in esame (v. supra, punto 80), un indizio obiettivo dal quale è lecito desumere che la commissione d'invalidità non era sufficientemente informata del suo compito nell'ambito dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto.
- 82 Da tutto quanto precede risulta che il parere emesso dalla commissione d'invalidità in esito alle riunioni dei giorni 12 e 13 settembre 1989 è viziato da irregolarità

sostanziale, non essendo accompagnato da un'adeguata motivazione, e da errore manifesto, essendo stato emesso in base a concezioni giuridiche errate.

- 83 Perciò, nella seconda parte, il presente mezzo dev'essere accolto.

*Sul mezzo tratto dallo sviamento di potere*

- 84 Il ricorrente sostiene che la Commissione ha commesso uno sviamento di potere, per non aver agito in conformità all'interesse generale e nel rispetto delle norme vigenti. Essa sarebbe stata principalmente — se non esclusivamente — guidata dal desiderio di ritardare il procedimento e di privare il ricorrente dei suoi diritti; si sarebbe sistematicamente rifiutata di trarre le debite conseguenze dai pareri medici che riconoscevano l'esistenza di una malattia professionale nel caso del ricorrente; avrebbe sviato le procedure dal loro fine ed usato argomenti inadeguati e contrastanti con la giurisprudenza della Corte al solo scopo di scoraggiare il ricorrente sottoponendolo a molteplici controlli medici tanto inutili quanto tardivi. In particolare, essa si sarebbe sostituita all'autorità sanitaria competente per respingere le conclusioni del dr Leuenberger, dopo che questi le aveva confermate, e per procedere alla nomina di un nuovo perito, mentre disponeva, a quella data, di tutti gli elementi che le avrebbero consentito di pronunciarsi, come era tenuta a farlo ai sensi dell'art. 19 della normativa assicurativa.
- 85 In udienza il ricorrente ha sostenuto che tale comportamento costituisce uno sviamento di procedura, perché il procedimento è stato esageratamente prolungato dalla stessa Commissione. Egli rileva che, cinque anni e mezzo dopo aver emesso il primo parere, la stessa commissione d'invalidità si è pronunciata sull'esistenza di un rapporto causale fra la sua invalidità e le sue precedenti funzioni, escludendo qualsiasi nesso di causalità, mentre avrebbe potuto risolvere la questione fin dall'inizio.

- 86 La Commissione obietta che le allegazioni del ricorrente sono tanto spiacevoli quanto inesatte, e che il ricorrente non tenta nemmeno di accertare la realtà delle censure da lui formulate con colpevole leggerezza. Secondo la Commissione, il presente mezzo è quindi infondato in fatto.
- 87 Il Tribunale constata che le affermazioni del ricorrente relative alla durata del procedimento riguardano fatti evidenti e incontestabili. Dal 24 gennaio 1984, data in cui il ricorrente presentava la domanda, al 25 aprile 1989, data in cui la Commissione adottava la decisione impugnata, sono infatti trascorsi oltre cinque anni.
- 88 Il Tribunale constata inoltre che la Commissione ha designato l'uno dopo l'altro tre periti medici, chiedendo loro di redigere una relazione sulla malattia del ricorrente e sulla sua origine. Nelle tre relazioni — quella del 28 agosto 1985 del dr Grandchamp, quella del 22 gennaio 1986 del dr Vonlanthen e quella del 22 aprile 1988 del dr Leuenberger — si concludeva per l'esistenza di un rapporto causale tra la malattia del ricorrente e l'esercizio delle sue funzioni. È vero che, a termini dell'art. 18 della normativa assicurativa, « l'amministrazione può disporre qualsiasi perizia medica necessaria per l'applicazione della presente regolamentazione » e che, « in questa fase del procedimento, l'amministrazione non è vincolata dalle conclusioni presentate dal medico da essa designato; essa è libera di seguire o meno tali conclusioni, oppure di disporre ulteriori perizie » (sentenze della Corte 29 novembre 1984, Suss/Commissione, sopra ricordata, punto 18, e 23 aprile 1986, Bernardi/Parlamento, causa 150/84, Racc. pag. 1375, punto 35 della motivazione). Dalle disposizioni e dalla giurisprudenza di cui sopra non si può tuttavia desumere che l'amministrazione abbia il diritto di designare, indefinitamente, senza motivare la propria decisione, nuovi periti medici per l'unico motivo ch'essa non è d'accordo con le conclusioni peritali. Sotto questo aspetto, il Tribunale rileva che la Commissione non ha fornito alcuna motivazione per giustificare il fatto di aver disatteso le relazioni redatte dal dr Grandchamp e dal dr Vonlanthen.
- 89 Quanto alla relazione del dr Leuenberger, la Commissione rifiutava di tenerne conto in quanto il perito aveva fissato al 100% il grado dell'invalidità da cui è colpito il ricorrente e in quanto, perciò, egli non avrebbe rispettato le disposizioni

vigenti in materia. In proposito si deve rilevare che la Commissione non ha tenuto conto del fatto che la relazione del dr Leuenberger rispondeva con la massima precisione ai quesiti che erano stati formulati nel mandato del 22 dicembre 1987; in particolare, relativamente al grado d'invalidità del ricorrente, il perito designato era stato invitato a pronunciarsi in merito alla « persistenza o meno di un'invalidità permanente dovuta alle condizioni di lavoro e, in caso affermativo, alla determinazione del grado di detta invalidità, in base alla tabella allegata alla normativa assicurativa, o in analogia con la stessa », e la risposta del dr Leuenberger non poteva essere più chiara:

« Il sig. Plug sarebbe certamente capace di lavorare, se venisse reintegrato, con un periodo di riadattamento, in tutte le sue precedenti funzioni »

e

« qualora ciò non avvenga, è da temere ch'egli rimanga nello stato depressivo con cui ha reagito ai suoi problemi, indi alla soppressione delle sue funzioni, ed in tal caso il grado della sua invalidità sarebbe del cento per cento ».

La risposta del dr Leuenberger è molto più precisa di quanto lo fosse il quesito che gli era stato posto. Quest'ultimo confondeva in modo inestricabile vari problemi riguardanti gli artt. 73 e 78 dello Statuto; infatti, l'invalidità permanente che ponga l'interessato nell'impossibilità di esercitare le sue mansioni, cioè l'inabilità al lavoro, è disciplinata dall'art. 78, mentre la determinazione di un grado d'invalidità permanente parziale, cioè la menomazione dell'integrità fisica, è disciplinata dall'art. 73. Il medico stabiliva il grado d'invalidità basandosi sul fatto che il ricorrente è colpito da invalidità permanente totale, che lo pone nell'impossibilità di esercitare le sue mansioni, il che implicava che il suo grado d'inabilità al lavoro era evidentemente del cento per cento.

In questa parte della risposta, il perito non si riferiva all'invalidità derivante da un danno psico-fisico, consistente in una menomazione dell'integrità fisica, che è il danno indennizzabile ai sensi dell'art. 73 dello Statuto. È nel rispondere alla domanda relativa alla concessione di un indennizzo per qualsiasi lesione che, pur non diminuendo la sua capacità di lavoro, costituisce una menomazione dell'integrità fisica del ricorrente, che il medico affermava non esservi alcuna lesione organica, bensì un trauma psicologico. In tali circostanze, e non sussistendo alcun motivo

che giustificasse il ricorso ad un altro perito, la Commissione avrebbe dovuto quindi adottare la decisione di cui all'art. 19 della normativa assicurativa.

90 Inoltre, si deve rilevare che dal testo stesso della nota redatta l'8 agosto 1984 per la pratica IX/B/2 (v. supra, punto 13) risulta che la vera ragione per cui la Commissione decideva di seguire l'iter previsto dall'art. 73 è stata la preoccupazione di ovviare ad un eventuale intervento degli assicuratori nell'ipotesi che il sig. Plug presentasse una domanda d'indennizzo in forza di questa disposizione, e che la Commissione non aveva alcun dubbio sul fatto che il ricorrente chiedeva soltanto la stretta applicazione dell'art. 78, secondo comma, dello Statuto.

91 Dal complesso delle precedenti considerazioni risulta che la Commissione si è valsa dei propri poteri per uno scopo diverso da quello per cui le erano stati attribuiti e, pertanto, ha commesso uno sviamento di potere.

92 Il presente mezzo deve, perciò, essere accolto.

*Sul mezzo tratto dalla violazione dell'art. 73, n. 2, dello Statuto*

93 Il ricorrente considera che, decidendo di sospendere il procedimento contemplato dall'art. 78 per intraprendere quello di cui all'art. 73 dello Statuto, la Commissione lo ha privato del suo diritto a che venisse adottato entro il più breve termine possibile un provvedimento sulla sua domanda mirante al riconoscimento di una malattia professionale. A causa di tale decisione, la commissione d'invalidità non avrebbe potuto assolvere il suo compito, cioè pronunciarsi circa l'esistenza di un eventuale rapporto causale tra l'invalidità permanente e totale da cui è colpito il ricorrente e l'esercizio delle sue funzioni.

94 La Commissione osserva che la decisione di cui trattasi nell'ambito del presente mezzo è stata notificata al ricorrente il 13 dicembre 1984 ed è estranea all'atto

impugnato. Tale decisione sarebbe stata accettata dal ricorrente, che non l'ha impugnata per quasi cinque anni. Secondo la Commissione, questo mezzo è quindi irricevibile per gli stessi motivi che sono stati da lei indicati nell'opporre al primo mezzo.

- 95 In proposito, basta ricordare che il Tribunale ha ritenuto, nell'esaminare il primo mezzo, da esso dichiarato ricevibile, che la Commissione, subordinando l'avvio del procedimento contemplato dall'art. 78, secondo comma, dello Statuto al previo espletamento di quello contemplato dall'art. 73 dello stesso e dalle relative disposizioni di attuazione, non ha tenuto conto delle norme statutarie da applicare nella fattispecie.
- 96 Il presente mezzo deve perciò essere accolto.

*Sul mezzo tratto dalla violazione dell'art. 12 della normativa assicurativa*

- 97 Il ricorrente è del parere che, per contestare la relazione del dr Leuenberger, la Commissione non poteva assolutamente riferirsi alla tabella allegata alla suddetta normativa, e cioè alla tabella delle percentuali d'invalidità permanente parziale, dal momento che, a suo dire, egli era colpito da un'invalidità permanente totale la cui esistenza era stata riconosciuta dalla decisione 13 dicembre 1984 e la cui origine professionale era stata, d'altronde, debitamente accertata dalla perizia neuropsichiatrica indipendente effettuata il 23 aprile 1988. Egli aggiunge che l'applicazione di detta tabella si giustifica solo in caso d'invalidità permanente parziale del dipendente, risultante da un infortunio o da una malattia professionale (art. 12, n. 2, della normativa); e precisa che, secondo l'art. 12 di detta normativa, in caso d'invalidità permanente totale, all'interessato viene corrisposto il capitale contemplato dall'art. 73, n. 2, lett. b), dello Statuto, mentre, in caso d'invalidità permanente parziale, gli viene corrisposto il capitale determinato in funzione delle percentuali d'invalidità stabilite dalla tabella figurante nell'allegato. Il fattore decisivo per il calcolo dell'indennizzo in caso d'invalidità consiste, pertanto, nel carattere parziale o totale dell'accertata invalidità permanente. A torto, quindi, la Commissione avrebbe fatto riferimento a questa tabella per trarne spunto al fine di costringere il dr Leuenberger a ritornare sulle conclusioni della sua perizia.

98 La Commissione sostiene che questo mezzo è irricevibile, poiché la decisione 25 aprile 1989 di chiudere il procedimento avviato nell'ambito dell'art. 73 dello Statuto non è affatto basata sull'art. 12 della normativa assicurativa. A suo dire, questa decisione si basa sulla constatazione che il ricorrente non l'ha posta in grado di riconoscere l'origine professionale della malattia da cui è affetto. Ad abundantiam, la Commissione osserva che, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, la commissione d'invalidità, nell'adottare la decisione del 13 dicembre 1984, non si è pronunciata nell'ambito dell'art. 73 dello Statuto, ma si è limitata a constatare che il ricorrente è colpito non già da invalidità, bensì da inabilità permanente totale. La Commissione ricorda che le decisioni relative alla fissazione del grado d'invalidità permanente vengono adottate dall'APN, a norma degli artt. 19, 21 e 23 della normativa assicurativa.

99 Com'è stato già dichiarato dal Tribunale, la risposta data dal dr Leuenberger, nella sua relazione del 28 aprile 1988, era consona alla domanda rivolta al perito dalla Commissione, da interpretare nel senso ch'essa verteva sull'esistenza di una invalidità permanente del ricorrente, dovuta alle condizioni in cui questi aveva esercitato le sue funzioni. È la Commissione stessa che ha creato incertezza, confondendo in modo errato i riferimenti alle procedure di cui agli artt. 73 e 78. Inoltre, è chiaro che, per determinare l'origine dell'invalidità del ricorrente, non era necessario alcun riferimento alla tabella allegata alla normativa assicurativa, che riguarda le indennità spettanti a norma dell'art. 73. La Commissione, di conseguenza, non poteva riferirsi a detta tabella, non perché il ricorrente era colpito da invalidità totale, come egli sostiene, ma perché questa tabella, ai sensi dell'art. 12, n. 2, della normativa assicurativa, è destinata a stabilire il grado d'invalidità permanente parziale per il caso di menomazione dell'integrità corporale o fisica, indennizzabile a norma dell'art. 73, che non era, secondo il dr Leuenberger, quello del ricorrente.

100 Il presente mezzo deve quindi essere accolto.

*Sul mezzo tratto dalla violazione dell'art. 19 della normativa assicurativa*

- 101 Secondo il ricorrente, con la decisione 13 dicembre 1984, l'APN ha escluso la commissione d'invalidità dall'indagine in merito alle cause dell'invalidità permanente totale da cui egli è colpito. Il ricorrente osserva che la relazione di perizia del 23 aprile 1988 concludeva l'indagine cui l'amministrazione aveva proceduto, dal 12 novembre 1984, a norma dell'art. 17 della normativa assicurativa, « al fine di raccogliere tutti gli elementi che (consentissero) di determinare la natura della malattia, la sua origine professionale e le circostanze in cui essa si è manifestata ». A suo avviso, in mancanza di un parere medico divergente, l'APN avrebbe dovuto dare effetto alle conclusioni del perito, seguendo il procedimento contemplato dall'art. 19 della stessa normativa. Egli sostiene che l'amministrazione non ha negato l'esistenza di un rapporto causale, che costituiva l'oggetto stesso dell'indagine svolta a norma dell'art. 17, n. 2, ma ha colto il pretesto del grado d'invalidità accertato dal perito per sottrarsi agli obblighi derivanti dall'art. 19. Il successivo rigetto della relazione del 23 aprile 1988, nonché della domanda del 24 gennaio 1984 intesa al riconoscimento di una malattia professionale, prova la stessa intenzione di privare il ricorrente dei diritti che gli erano garantiti dallo Statuto e dai regolamenti.
- 102 La Commissione fa valere che l'APN, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ha dovuto constatare che il perito — dr Leuenberger — cui il medico designato dall'istituzione aveva affidato il mandato di redigere, « nel contesto dell'attuazione delle disposizioni dell'art. 73 dello Statuto », « una relazione di sintesi sul rapporto causale eventualmente esistente fra la malattia da cui è affetto il sig. Plug e l'esercizio delle funzioni dello stesso » aveva seguito una tesi inconciliabile con la nozione d'invalidità qual è definita dall'art. 73 dello Statuto. La Commissione aggiunge che il presente mezzo non precisa perché l'APN avrebbe violato l'art. 19 della normativa. Data questa imprecisione, essa considera il mezzo irricevibile e, inoltre, infondato, in quanto non è provato che l'APN abbia superato i limiti dei poteri ad essa attribuiti dall'art. 19.
- 103 Com'è stato già dichiarato dal Tribunale, l'art. 18 della normativa assicurativa non può essere interpretato nel senso ch'esso autorizzi l'amministrazione a chiedere indefinitamente nuove perizie mediche, senza fornire un'adeguata motivazione. Nella fattispecie, dopo che aveva fatto redigere tre relazioni di perizia, e non avendo alcun motivo di ricorrere ad un altro perito, la Commissione avrebbe do-

vuto adottare la decisione di cui all'art. 19 della suddetta normativa, senza chiedere un'ulteriore perizia medica.

104 Il presente mezzo è perciò fondato.

105 Dall'insieme delle precedenti considerazioni risulta, senza che sia necessario esaminare l'ultimo mezzo dedotto dal ricorrente, che la decisione della Commissione 25 aprile 1989 non può essere considerata, in quanto prevede la comunicazione alla commissione d'invalidità dei risultati del procedimento istruito nell'ambito dell'art. 73, come un semplice atto preparatorio, e che perciò il ricorso dev'essere dichiarato ricevibile in ogni sua parte. Ne consegue altresì che la suddetta decisione è stata adottata in spregio all'art. 73 dello Statuto e alle relative disposizioni d'attuazione figuranti nella normativa assicurativa, nonché agli artt. 78 dello Statuto e 13 dell'allegato VIII dello stesso, e che, inoltre, essa è viziata da sviamento di potere. La decisione 25 aprile 1989 deve perciò essere annullata, in quanto consente unicamente il ricorso alla commissione medica di cui agli artt. 19, 21 e 23 della normativa assicurativa, rifiuta l'immediata convocazione della commissione d'invalidità di cui all'art. 13 dell'allegato VIII dello Statuto, e archivia la pratica del ricorrente ai sensi dell'art. 73 dello Statuto constatando che la Commissione non sarebbe stata posta in grado di pronunciarsi sulla domanda del ricorrente.

## Sulle domande di risarcimento

### *Sull'illiceità del comportamento della Commissione*

106 Secondo il ricorrente, la Commissione ha commesso vari illeciti che fanno sorgere la sua responsabilità. Egli assume che, ignorando la reciproca indipendenza fra i procedimenti contemplati dagli artt. 73 e 78 dello Statuto, nonché la giurisprudenza della Corte vertente su questo punto, la Commissione ha rifiutato di sottoporre immediatamente alla commissione d'invalidità la domanda da lui presentata

per ottenere il riconoscimento di una malattia professionale. Di conseguenza, il procedimento è stato mal impostato, ed ha potuto essere condotto a termine soltanto dopo oltre cinque anni. Il ricorrente afferma che la Commissione, senza peraltro contestare le conclusioni della perizia del dr Leuenberger, secondo cui esiste un rapporto causale tra l'invalidità permanente da cui egli è colpito e le sue precedenti attività professionali, ha rifiutato di trarne le conseguenze. La Commissione si sarebbe impegnata in una disputa giuridica, ch'egli considera sterile ed errata, sulla distinzione da fare tra invalidità e inabilità, mentre nella fattispecie si trattava di un'invalidità permanente riconosciuta totale e la distinzione in parola non aveva alcun senso.

107 La Commissione nega di aver confuso le due procedure. Essa ricorda che, il 24 gennaio 1984, le era stata presentata una domanda di « collocamento a riposo per invalidità a norma dell'art. 73 dello Statuto », e sostiene di esser stata quindi tenuta ad applicare la procedura di attuazione dell'art. 73. Contrariamente a quanto afferma il ricorrente, la commissione d'invalidità sarebbe stata immediatamente convocata con lettera del 24 febbraio 1984 del direttore generale del personale e dell'amministrazione. Inoltre, la Commissione avrebbe sempre fatto chiaramente distinzione tra l'art. 73 e l'art. 78.

108 La Commissione osserva ch'essa ha già esposto i motivi per i quali ha dovuto disattendere la perizia del 23 aprile 1988 e procedere alla designazione di un altro medico, incaricato di dare un parere circa la determinazione del grado d'invalidità permanente e circa l'origine della malattia da cui è affetto il ricorrente. Essa aggiunge che nessuno degli asseriti illeciti risulta provato.

### *Sulla realtà del danno*

109 Il ricorrente assume che la realtà del danno da lui subito è attestata dal parere emesso dalla commissione d'invalidità in esito alle riunioni dei giorni 12 e 13 settembre 1989, poiché in detto parere si constata che, nel suo caso, « continua a

sussistere l'invalidità permanente e considerata totale ». Secondo il ricorrente, tutte le peripezie che hanno contrassegnato lo svolgersi del procedimento e che si sono protratte per un così lungo periodo hanno avuto notevole incidenza negativa sul suo stato di salute fisico e psichico. Questo deterioramento, in epoca successiva al suo collocamento a riposo, sarebbe stato attestato dal prof. Garrone nella riunione del 12 settembre 1989 e confermato dal certificato medico del dr Stucki in data 14 marzo 1990, che il ricorrente ha versato agli atti in allegato alla replica.

- 110 La Commissione osserva che il parere della commissione non prova che vi sia stato un deterioramento dello stato di salute del ricorrente, ma constata soltanto che sussiste l'inabilità al lavoro di quest'ultimo. La Commissione aggiunge che il fatto di produrre, in corso di causa, un certificato medico destinato ad accertare una situazione già esistente nel momento in cui è stata proposta la domanda dev'essere ritenuto inammissibile ai sensi dell'art. 42, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura della Corte, che si applica mutatis mutandis al procedimento dinanzi al Tribunale.

#### *Sul nesso di causalità*

- 111 Il ricorrente afferma che è provata l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento illecito della Commissione, da un lato, e il danno da lui subito, cioè il deterioramento del suo stato di salute, dall'altro.
- 112 Il ricorrente chiede perciò il risarcimento del danno morale e materiale ch'egli ritiene di aver subito, e ch'egli valuta, in ragione della gravità e della molteplicità degli illeciti commessi dalla Commissione, dell'atteggiamento ostruzionistico della stessa, del proprio stato di salute e della propria età, in una somma equivalente a cinque anni di stipendio, commisurata ai cinque anni durante i quali egli ha fatto affidamento sulla Commissione quanto al riconoscimento da parte di quest'ultima, secondo le procedure statutarie, dell'esistenza, nel suo caso, di una malattia professionale. Il risarcimento dovrebbe essere liquidato tenendo conto dell'importo della retribuzione cui egli avrebbe avuto diritto alla data di emanazione della sentenza.

- 113 La Commissione sostiene che, qualora si dovesse ritenere esservi stato da parte sua un comportamento illecito, si dovrebbe tuttavia constatare che la durata del procedimento è dipesa dal comportamento dello stesso ricorrente, il quale, nonostante varie note esplicative dell'amministrazione, si è ostinatamente rifiutato di capire la portata della nozione di riconoscimento di una malattia professionale ai sensi dell'art. 73 dello Statuto. Secondo la Commissione, il rifiuto del ricorrente di sottoporsi all'esame del dr Graber, ultimo tentativo da parte dell'amministrazione per portare a termine il procedimento di riconoscimento di una malattia professionale, ha posto la stessa amministrazione nell'impossibilità di conoscere il grado d'invalidità in funzione del quale si sarebbe eventualmente potuto concedere al ricorrente un'indennizzo a norma dell'art. 73 dello Statuto, e l'ha pertanto indotta ad archiviare la pratica.

#### *Valutazione del Tribunale*

- 114 Per quanto riguarda la ricevibilità, si deve anzitutto ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, qualora esista, come nella fattispecie, uno stretto collegamento fra una domanda di annullamento e una domanda di risarcimento, quest'ultima è ricevibile in quanto accessoria rispetto alla prima.
- 115 Il Tribunale ricorda che, secondo una giurisprudenza costante, « la responsabilità della Comunità presuppone il sussistere di un complesso di condizioni relative all'illegittimità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni, alla realtà del danno e all'esistenza di un nesso causale fra il comportamento e il danno asserito » (sentenza della Corte 16 dicembre 1987, Delauche/Commissione, causa 111/86, Racc. pag. 5345, punto 30 della motivazione).
- 116 Quanto alla prima condizione — illiceità del comportamento dell'istituzione —, si deve rilevare che il Tribunale ha già dichiarato che la Commissione ha commesso, nella fattispecie, varie violazioni dello Statuto, che si sono concretate nella controversa decisione 25 aprile 1989. Secondo il Tribunale, questo comportamento della Commissione costituisce un illecito tale da far sorgere la responsabilità della stessa.

- 117 Per quanto riguarda la realtà del danno allegato dal ricorrente e l'esistenza di un nesso di causalità fra tale danno e il comportamento della Commissione, il Tribunale ritiene che, anche qualora non sia provato che il protrarsi di questo comportamento illecito per oltre cinque anni abbia avuto effetti perniciosi sulla salute fisica e psichica del ricorrente, è tuttavia incontestabile che questi ha subito, per tale motivo, un danno morale consistente nella situazione d'incertezza e d'inquietudine in cui è venuto a trovarsi e che è stata indebitamente prolungata dalla decisione 25 aprile 1989.
- 118 Date le circostanze del caso, il semplice annullamento della decisione impugnata non può costituire un'adeguata riparazione del danno morale subito dal ricorrente. Il Tribunale considera che tale danno sarà equamente risarcito con il versamento di una somma di seicentomila franchi belgi.

#### **Sulle spese**

- 119 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Commissione è rimasta soccombente. Essa dev'essere perciò condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle del ricorrente.

Per questi motivi,

#### **IL TRIBUNALE (QUARTA SEZIONE)**

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione 25 aprile 1989 è annullata.

- 2) La Commissione è condannata a versare al ricorrente un'indennità di seicentomila franchi belgi.
- 3) Le spese del giudizio sono poste interamente a carico della Commissione.

Schintgen

Edward

García-Valdecasas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 febbraio 1992.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

R. García-Valdecasas