

Conclusioni dell'avvocato generale  
KARL ROEMER

10 maggio 1960

*Traduzione dal tedesco*



## INDICE

	Pagina
I — Introduzione . . . . .	804
1. Gli antefatti. . . . .	804
2. Mezzi ed argomenti delle parti . . . . .	807
II — Sulla ricevibilità. . . . .	807
1. Sulla ricevibilità del primo ricorso. . . . .	807
a) Il termine d'impugnazione . . . . .	807
b) Se il ricorso sia divenuto privo di oggetto . . . . .	808
2. Sulla ricevibilità del secondo ricorso. . . . .	810
III — Se il ricorso diretto contro la decisione del 2 luglio 1959 sia fondato . . . . .	812
1. Sulla fissazione della data pella quale le dimissioni prenderanno effetto	812
2. Sul diritto all'accettazione delle dimissioni . . . . .	813
3. Sull'unità delle Comunità europee; sull'unità delle norme relative al rapporto d'impiego. . . . .	815
a) Sui rapporti esistenti fra le tre Comunità europee . . . . .	815
b) Sull'unità delle norme relative al rapporto d'impiego . . . . .	818
c) Applicazione all'attuale controversia . . . . .	819
aa) Sulla fissazione della data di cessazione del rapporto . . . . .	821
bb) Sul pagamento dell'indennità di rimpatrio . . . . .	821
cc) Sul pagamento della liquidazione . . . . .	823
IV — Riassunto e conclusioni. . . . .	825

*Signor Presidente, signori giudici,*

Le mie odierne conclusioni riguardano due ricorsi di un funzionario dell'Alta Autorità il quale ha presentato a suo tempo le dimissioni ed è stato assunto dalla Banca Europea per gli Investimenti. La controversia è imperniata sulle questioni, se l'Alta Autorità potesse respingere le dimissioni e quali siano le conseguenze giuridiche della successiva accettazione da parte di essa delle dimissioni stesse. Si tratta di cause distinte le quali però hanno dato luogo ad una sola discussione orale. La stretta connessione delle due cause mi ha indotto a rinunziare alla presentazione di conclusioni separate ed a trattare invece congiuntamente le questioni controverse. Qualora la Corte intendesse definire ambedue le cause con una sola sentenza non avrei nulla da obiettare.

## I — INTRODUZIONE

### 1. Gli antefatti

Il ricorrente era funzionario di ruolo dell'Alta Autorità dal 1° luglio 1956. Con lettera del 18 marzo 1958 egli presentò le dimissioni dall'Alta Autorità, allo scopo di farsi assumere dalla Banca Europea per gli Investimenti. L'Alta Autorità, il cui Direttore del personale aveva appreso in un colloquio i progetti del ricorrente, comunicava a questo, con lettera del 24 aprile 1958, che la Banca e l'Alta Autorità avevano concordato di considerare temporaneamente gli impiegati che si trasferivano dalla C.E.C.A. alla Banca come collocati in congedo per motivi personali e ciò fino a quando non fosse stato adottato uno statuto valido per il personale delle tre Comunità, nel quale detti trasferimenti venissero disciplinati. Nel caso che lo statuto della Banca fosse risultato diverso da quello generale la posizione degli impiegati di cui trattasi sarebbe stata oggetto di un nuovo esame. Il ricorrente fu invitato a chiedere un siffatto congedo per motivi personali.

A ciò il ricorrente rispose, con lettera del 25 aprile, di non aver nulla da obiettare per il caso che l'Alta Autorità ritenesse di dover prendere determinati provvedimenti cautelativi e si dichiarò quindi pronto ad accettare il congedo per motivi personali. In seguito a ciò, il 2 maggio 1958, con decisione del Presidente dell'Alta Autorità il ricorrente fu collocato in congedo per motivi personali per un periodo di due anni (vale a dire dal 1° maggio 1958 al 30 aprile 1960).

L'11 febbraio 1959 il ricorrente, che nel frattempo aveva preso servizio presso la Banca, presentava nuovamente le dimissioni. Con lettera del 7 marzo 1959 il Direttore del personale dell'Alta Autorità, il quale agiva « par délégation » del Presidente dell'Alta Autorità, dichiarava che le dimissioni non potevano essere accettate. L'Alta Autorità era però pronta a cercare con la Banca una soluzione soddisfacente per il ricorrente. Al tempo stesso veniva trasmessa al Campolongo copia di una lettera di pari data inviata dall'Alta Autorità alla Banca, nella quale venivano fatte delle proposte di sistemazione provvisoria della situazione giuridica del ricorrente. La questione dell'indennità di installazione — diceva la lettera — era risolta nel senso che l'indennità sarebbe stata corrisposta dalla istituzione alla quale il ricorrente si era trasferito. L'indennità di partenza sarebbe stata corrisposta qualora lo statuto del personale della Banca fosse risultato del tutto distinto dal futuro statuto generale. Non vi era però alcun motivo per ritenere che quest'ultimo statuto non dovesse essere esteso anche alla Banca. In tal caso l'indennità di partenza sarebbe stata versata nel fondo pensioni della Banca. In detta ipotesi si sarebbe dato applicazione anche all'art. 61 del Regolamento generale, provvedendo a trasferire alla cassa pensioni della Banca l'equivalente attuariale dei diritti di pensione maturati.

Questa lettera 7 marzo 1959 dell'Alta Autorità costituisce l'oggetto del primo ricorso (causa 27-59).

Il 2 luglio 1959 il Presidente dell'Alta Autorità comunicava al ricorrente che le dimissioni erano state accettate in seguito al rifiuto della Banca di accogliere le proposte dell'Alta Autorità in

merito alla temporanea sistemazione della sua posizione giuridica. La lettera non precisa la data a partire dalla quale le dimissioni del ricorrente dovevano prendere effetto. Al tempo stesso venivano comunicate le conseguenze giuridiche delle dimissioni :

- L'indennità di rimpatrio non sarebbe stata corrisposta, dal momento che il ricorrente aveva ricevuto dalla Banca un'indennità di installazione. Lo stesso si dica per il rimborso delle spese di trasloco.
- Riguardo alla indennità di partenza, non sarebbe stata da escludersi la possibilità di una sistemazione ispirata alle disposizioni dell'art. 61 del Regolamento generale. Le somme spettanti al ricorrente sarebbero state in tal caso determinate in base all'art. 62 e capitalizzate a norma dell'art. 91 del Regolamento stesso. Non appena fosse stato introdotto il definitivo regime di quescienza delle Comunità, l'equivalente attuariale dei diritti del ricorrente sarebbe stato versato alla cassa pensioni della Banca. Qualora detto trasferimento non fosse possibile le somme sarebbero state versate al ricorrente.

Dopo aver ricevuto questa lettera, il ricorrente non ha rinunciato al primo ricorso e ne ha presentato un secondo, diretto contro la decisione del 2 luglio 1959, nei limiti in cui essa concerne le conseguenze delle dimissioni.

Mentre nell'atto introduttivo di questa seconda causa viene chiesto soltanto l'annullamento della decisione dell'Alta Autorità, nella replica la domanda viene ampliata : il ricorrente chiede venga dichiarato che le dimissioni hanno avuto effetto il 12 marzo 1959, o al più tardi l'11 maggio 1959, e che l'Alta Autorità è tenuta a corrispondergli :

- a) l'indennità di rimpatrio;
- b) il rimborso delle spese di viaggio da Lussemburgo a Bruxelles per sé e famiglia;
- c) determinate somme accantonate presso la Cassa pensioni;
- d) l'indennità di partenza;

- e) il compenso per ferie non godute ed il rimborso delle spese di viaggio per le ferie;
- f) determinate somme a titolo di interessi.

## 2. Mezzi ed argomenti delle parti

In ambedue le cause le parti contrastano su questioni relative all'applicazione dello Statuto del personale e del Regolamento generale della C.E.C.A. come pure su principi giuridici generali. Nel primo ricorso, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 41 dello Statuto del personale, la violazione di principi giuridici generali nonchè uno sviamento di potere, al che l'Alta Autorità oppone in primo luogo che il ricorso è irricevibile perchè tardivamente proposto ed inoltre perchè divenuto privo di oggetto in seguito all'adozione della decisione impugnata con il secondo ricorso. Nella seconda causa il ricorrente si duole della violazione dell'art. 41 dello Statuto del personale, degli artt. 12, 13, 14, 15 e 29 del Regolamento generale e di principi giuridici generali, nonchè di uno sviamento di potere. I particolari delle singole censure verranno esposte in occasione dell'esame dei ricorsi.

## II — SULLA RICEVIBILITÀ

### 1. Sulla ricevibilità del primo ricorso

#### A — IL TERMINE D'IMPUGNAZIONE

Le dimissioni sono state respinte con lettera dell'Alta Autorità in data 7 marzo 1959, notificata al ricorrente il 9 marzo 1959. Il ricorso è stato presentato alla Corte l'8 maggio 1959, quindi tempestivamente nel caso non vi fosse alcun termine d'impugnazione oppure detto termine fosse di due mesi, ovvero tardivamente nel caso che il termine d'impugnazione fosse di un mese.

Come è noto, nell'apposito Regolamento di procedura del 21 febbraio 1957, applicabile alle controversie fra la Comunità

e i suoi dipendenti — quindi anche i dipendenti dimissionari — era previsto un termine d'impugnazione di due mesi (v. art. 2). Detto Regolamento fu abrogato dal nuovo Regolamento di procedura del 3 marzo 1959, entrato in vigore il 21 marzo 1959 (v. l'art. 110 del nuovo Regolamento). Il nuovo Regolamento non prevede alcun termine per i ricorsi del personale; manca pure qualsiasi norma transitoria.

Nel presente giudizio sarebbe fuor di luogo indagare se per siffatti ricorsi non fosse previsto alcun termine, se dovesse esser osservato un termine congruo nel caso concreto oppure dovesse avere applicazione la norma generale contenuta nell'art. 33 del Trattato C.E.C.A. Il termine d'impugnazione va considerato alla stessa stregua dei termini di procedura dei vari diritti nazionali. Esso decorre dall'evento stabilito dalla legge, nella specie il ricevimento da parte del ricorrente, il 9 marzo 1959, della decisione dell'Alta Autorità. Il Regolamento di procedura del 21 febbraio 1957 prevedeva nel caso di cui trattasi un termine di due mesi. In base a principi generali vigenti nei vari diritti nazionali, e che devono essere applicati anche nella specie, il termine già in corso non può essere modificato da successive disposizioni. Una applicazione recentissima di tale canone è contenuta espressamente nelle norme transitorie del nuovo Regolamento dei Tribunali amministrativi tedesco, del 21 gennaio 1960, il cui § 195, 6° comma, n. 4 recita (1) :

« Nei casi in cui il termine d'impugnazione o per l'esperimento di un rimedio giuridico è già in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge i termini e la competenza sono retti dalle disposizioni finora in vigore, mentre il procedimento è regolato dalle disposizioni della presente legge. »

Perciò il ricorso, presentato entro il termine di due mesi, è stato tempestivamente proposto ed è ricevibile.

#### B — SE IL RICORSO SIA DIVENUTO PRIVO DI OGGETTO

Il primo ricorso era diretto contro il rifiuto dell'Alta Autorità di accettare le dimissioni del ricorrente. Tale rifiuto fu pronunziato

(1) Vedi anche il § 137 della Beamtenrechtsrahmengesetz (legge quadro per gli impiegati pubblici), entrata in vigore il 1° settembre 1957, come pure Morel : *Traité élémentaire de procédure civile*, 2<sup>e</sup> édition 1949, pp. 17 e seguenti.

dal Direttore della Divisione del personale in nome e per incarico del Presidente dell'Alta Autorità, cioè dell'autorità investita del potere di nomina, ai sensi dell'art. 1 del 1° allegato allo Statuto del personale dell'Alta Autorità. Detto rifiuto costituisce un provvedimento impugnabile dell'Alta Autorità dato che, a norma dell'art. 41 dello Statuto del personale della C.E.C.A., le dimissioni non hanno effetto immediato, bensì è necessaria una risposta dell'Alta Autorità nella quale viene stabilita la data dalla quale esse hanno effetto.

Senza essere ulteriormente sollecitata dal ricorrente, l'Alta Autorità ha accettato, con decisione del 2 luglio, le dimissioni presentate l'11 febbraio 1959. Ciò facendo, essa ha annullato il proprio precedente rifiuto, cioè ha revocato la decisione del 7 marzo 1959 sostituendola con un'altra in senso positivo. Non è possibile interpretare i fatti in modo diverso, posto che il provvedimento dell'Alta Autorità, a norma dell'art. 41 dello Statuto del personale, va in ogni caso posto in relazione con le dimissioni, solo in concomitanza con le quali esso può produrre gli effetti giuridici che si propone di ottenere. Dato però che la decisione impugnata è stata annullata dalla stessa Alta Autorità, il ricorso diretto contro di essa diviene privo di fondamento : non vi è più alcun rifiuto che possa essere annullato dalla Corte. Lo scopo del primo ricorso, cioè il costringere l'Alta Autorità ad accettare le dimissioni, è infatti già stato raggiunto. D'altra parte il primo ricorso non sollevava altre questioni all'infuori dell'annullamento del rifiuto dell'Alta Autorità. Cionondimeno il ricorrente non ha rinunciato agli atti, in quanto ritiene necessario, ai fini della data dalla quale le dimissioni hanno avuto effetto, che la Corte dichiari l'illegittimità del rifiuto. Ma anche nel caso che la domanda di annullamento rimasta immutata potesse essere interpretata come una domanda diretta ad ottenere la dichiarazione della illegittimità del rifiuto non si potrebbe ugualmente dar ragione al ricorrente. Manca infatti l'interesse ad ottenere una siffatta dichiarazione e, di conseguenza, a proseguire il primo giudizio. Come è noto, il ricorrente ha in effetti impugnato anche il provvedimento con il quale le dimissioni sono state accettate, nella parte concernente gli effetti di esso, e quindi ha impugnato anche la data dalla quale le dimissioni hanno avuto effetto. Egli

*doveva* impugnare quest'ultima decisione se voleva evitare che gli effetti di essa divenissero irrevocabili. Nel secondo giudizio deve perciò essere esaminata la questione se la decisione dell'Alta Autorità vada annullata in quanto non precisa la data dalla quale le dimissioni avranno effetto. Per decidere detta questione non è però necessaria una preventiva dichiarazione di illegittimità del rifiuto in un primo tempo pronunciato dall'Alta Autorità.

Sono quindi d'opinione che il primo ricorso è divenuto privo di oggetto in seguito all'adozione del secondo provvedimento dell'Alta Autorità e che non si può ritenere sussista un interesse alla prosecuzione del relativo giudizio. Poichè il ricorrente persiste nella sua domanda, non rimane altra possibilità che dichiarare irricevibile il ricorso.

## 2. Sulla ricevibilità del secondo ricorso

In merito al termine d'impugnazione non vi sono rilievi da fare : la decisione impugnata è stata adottata il 2 luglio ed il ricorso è stato presentato alla Corte il 31 luglio.

Mentre però nell'atto introduttivo veniva chiesto soltanto l'annullamento della decisione del 2 luglio « nella parte relativa alla decorrenza degli effetti delle dimissioni, nonchè in quella relativa alle determinazioni di ordine economico inerenti alla cessazione dalle funzioni », nella *replica* il ricorrente ha ampliato la domanda : egli chiede alla Corte di dichiarare che determinati effetti delle dimissioni sussistono. Dall'esame della decisione impugnata risulta che la Corte, in caso di annullamento, avrebbe già dovuto pronunciarsi su alcune — ma non tutte — delle questioni che costituiscono l'oggetto della richiesta di pronuncia dichiarativa successivamente proposta. Così la Corte avrebbe dovuto dire perchè la decisione non è aderente alle disposizioni dell'art. 41 dello Statuto del personale in fatto di determinazione della data delle dimissioni. Essa avrebbe anche dovuto risolvere le questioni dell'indennità di rimpatrio e della indennità di partenza. In una sentenza di annullamento, però, tali pronunzie farebbero parte della motivazione, il che d'altronde, a norma dell'art. 34 del Trattato, sarebbe suffi-

ciente perchè l'Alta Autorità adottasse gli opportuni provvedimenti. Viceversa, con la richiesta di pronunzie dichiarative contenuta nella replica, il ricorrente mira a che dette pronunzie siano contenute nel *dispositivo*. Ciò a mio parere è assolutamente superfluo ai fini dell'art. 34 del Trattato. L'ampliamento della domanda è poi inammissibile anche sotto un altro profilo, cioè in base alla semplice considerazione di quali siano i punti trattati e quali quelli non trattati nella decisione impugnata. Così, nella lettera dell'Alta Autorità in data 2 luglio non si fa parola di spese di viaggio, di compenso per ferie non godute o di interessi. In sede di ricorso d'annullamento tali questioni non possono essere prese in considerazione e ciò significa che esse sono state sollevate per la prima volta nella replica.

A sensi dell'art. 95 § 1 del Regolamento di procedura, le norme di questo si applicano anche ai ricorsi del personale. L'art. 22 dello Statuto C.E.C.A. della Corte stabilisce che l'atto introduttivo deve indicare l'oggetto del ricorso e contenere le conclusioni. Tale norma è ripetuta nell'art. 38, § 1 del Regolamento di procedura. Perciò nel ricorso deve essere chiaramente delineato l'oggetto del contendere ed indicato quali pronunzie si chiedono alla Corte. Non sono previsti successivi ampliamenti della domanda. Ciò si evince, *a contrario*, dall'art. 44, §§ 1 e 2 del Regolamento di procedura, nel quale è detto che in determinati casi possono essere proposti nuovi mezzi di prova e dedotti nuovi mezzi ed argomenti anche nella replica e nella controreplica. Per i ricorsi di merito (« *de pleine jurisdiction* ») — fra i quali si possono certo annoverare i ricorsi del personale — non è prevista alcuna eccezione a detta norma. Anche in questo caso il giudice è vincolato alle domande formulate dalle parti nella loro prima memoria. Solo quando nell'atto introduttivo viene chiesta la sostituzione del provvedimento dell'amministrazione mediante un provvedimento della Corte, questa può procedere in conformità. L'ampliamento della domanda in una successiva memoria deve pertanto essere considerato inammissibile.

Nel presente giudizio, quindi, la Corte dovrà soltanto accertare se la decisione dell'Alta Autorità in data 2 luglio 1959 sia illegittima

nella parte relativa agli effetti delle dimissioni. Poichè l'art. 41 dello Statuto non prescrive che nel provvedimento, con il quale vengono accettate le dimissioni, l'autorità investita del potere di nomina statuisca su *tutti* gli effetti di queste, nell'esaminare la legittimità di detto provvedimento non si può tener conto della mancata menzione degli altri diritti connessi alla cessazione del rapporto d'impiego. Non è previsto infatti alcun ricorso amministrativo, presupposto a mio avviso indispensabile del ricorso giurisdizionale.

### III — SE IL RICORSO DIRETTO CONTRO LA DECISIONE DEL 2 LUGLIO 1959 SIA FONDATA

#### 1. Sulla fissazione della data dalla quale le dimissioni prenderanno effetto

La prima censura attiene alla circostanza che nella decisione di cui trattasi non è stata espressamente stabilita la data dalla quale le dimissioni dovevano prendere effetto. Il ricorrente ne inferisce che vada considerata come tale la data della decisione (2 luglio) oppure la data della notifica della decisione (7 luglio) e conclude che l'art. 41, il quale stabilisce dei termini entro i quali deve essere adottato il provvedimento di accettazione delle dimissioni, è stato violato. — Anche l'Alta Autorità reputa determinante il giorno in cui detto provvedimento è stato adottato (2 luglio), ma non ritiene che ciò implichi alcuna violazione del Trattato, posto che la particolare situazione del ricorrente — trasferimento ad un'altra Istituzione delle Comunità europee, previo collocamento in congedo per motivi personali — lo avrebbe messo in condizione di non potersi dimettere fino a quando l'Alta Autorità e la Banca non avessero rinunciato ad accordarsi sulle modalità di tale trasferimento. Di conseguenza l'Alta Autorità sarebbe stata dispensata dall'osservanza dell'art. 41.

Il contenuto dell'art. 41 è stato più volte menzionato in corso di causa : entro un mese dalla ricezione della lettera di dimissioni, l'autorità investita del potere di nomina deve adottare una

decisione con la quale esse vengono accettate e viene fissata la data dalla quale esse avranno effetto. Per gli impiegati di categoria A tale data deve essere compresa entro i tre mesi successivi all'invio della lettera di dimissioni.

Innanzitutto occorre accertare se la decisione dell'Alta Autorità vada annullata per il fatto di *non* avere *espressamente* fissato la data di cessazione del rapporto di impiego. Il senso della relativa disposizione dell'art. 41 è del tutto chiaro : la precisa determinazione della data di cui trattasi è intesa ad evitare qualsiasi errore rilevante ai fini degli effetti patrimoniali delle dimissioni. Nella specie si è invece rimasti nel vago. Si possono prospettare tre alternative : può essere considerato determinante il giorno della notifica della decisione, il giorno dell'adozione di essa oppure il giorno che avrebbe dovuto essere stabilito qualora l'art. 41 fosse stato applicato. Siffatta incertezza giuridica è di per sè inammissibile. Va tuttavia osservato che per il ricorrente era chiaro che la terza alternativa andava esclusa, dato che l'Alta Autorità avrebbe potuto prendere in considerazione solo il 2 luglio od un giorno successivo. Egli non ha perciò nemmeno chiesto l'annullamento della decisione per vizi di forma. Tale annullamento non contribuirebbe a chiarire la situazione giuridica, posto che l'Alta Autorità in corso di causa ha dato a conoscere quale data essa fisserebbe espressamente qualora ciò le fosse richiesto, vale a dire il 2 luglio 1959. Il ricorrente ha invece interesse a che venga risolta la questione se l'Alta Autorità non fosse tenuta a fissare, per la cessazione del rapporto d'impiego, una data *anteriore*. Stando così le cose, la Corte non ha motivo di occuparsi ulteriormente dell'aspetto formale ed io sono comunque d'opinione che la decisione non dovrebbe essere annullata per questo motivo.

## 2. Sul diritto all'accettazione delle dimissioni

Passerò quindi a trattare della questione se la decisione sia viziata per il fatto di non aver fissato, per la cessazione del rapporto, una data anteriore al 2 luglio 1959 — secondo il ricorrente il 12 marzo o l'11 maggio — in altre parole, se l'Alta Autorità fosse libera,

in deroga al disposto dell'art. 41, di accettare o meno le dimissioni del ricorrente.

Non occorre mettere in particolare evidenza — il testo dell'art. 41 è a questo proposito perfettamente chiaro — che l'impiegato ha *in linea di principio diritto* all'accettazione delle sue dimissioni da parte dell'autorità investita del potere di nomina. Ciò corrisponde alle disposizioni vigenti nei singoli diritti nazionali, in base alle quali il capo dell'ufficio è obbligato ad accettare le dimissioni che gli vengono presentate. Rimane perciò solo da stabilire se particolari circostanze possano giustificare una deroga. In caso affermativo l'accettazione delle dimissioni fuori dai termini prescritti non costituirebbe una violazione del Trattato.

In primo luogo occorre chiedersi quale influenza potesse avere sulla situazione giuridica del ricorrente il collocamento in congedo per motivi personali. Questo, qualora venga concesso in una situazione normale, non modifica affatto lo *status dell'impiegato*. I suoi effetti sono enumerati nell'art. 33 dello Statuto del personale: l'impiegato non esercita le sue funzioni, non gli viene corrisposta la retribuzione, ecc... L'impiegato in congedo è però sempre un impiegato e come tale ha il diritto di chiedere in qualunque momento che venga posto fine al rapporto d'impiego. L'art. 41, che disciplina le dimissioni, con contempla alcuna eccezione per gli impiegati in congedo. Lo stesso vale nei singoli diritti nazionali: il diritto dell'impiegato di porre fine al rapporto d'impiego è irrinunciabile.

E' stato però già rilevato che, nella specie, sia il congedo per motivi personali, sia le dimissioni hanno avuto luogo in una situazione anormale che male si adatta allo spirito delle relative disposizioni. Il ricorrente si è trasferito da un impiego presso l'Alta Autorità, ciò presso la Comunità del Carbone e dell'Acciaio, ad un impiego presso la Banca Europea per gli Investimenti la quale non è certo un organo, ma è senza dubbio un'istituzione della Comunità Economica Europea. Finora un siffatto trasferimento non è disciplinato da apposite norme. Per questo l'Alta Autorità si è valsa in tutti i casi del genere dell'istituto, avente di per sé altra funzione, del congedo per motivi personali onde essere in grado di attendere

l'adozione di uno statuto unitario o almeno avere il tempo per tentare di accordarsi con le varie istituzioni in merito a detti trasferimenti. Si può dubitare se in tutto questo sia dato ravvisare una rinuncia da parte dell'impiegato al diritto di dimettersi oppure un obbligo, assunto per contratto, di non dimettersi per un determinato tempo; l'Alta Autorità è comunque d'opinione che i mutamenti intervenuti nella situazione di fatto e di diritto — creazione di altre Comunità europee con le conseguenti possibilità d'impiego presso le relative istituzioni — le attribuiscono il diritto di applicare le norme dello Statuto del personale, anche discostandosi dalla loro originaria portata, tutte le volte che i suoi dipendenti non escono definitivamente dall'ambito delle Comunità europee, ma si limitano a mutare d'impiego col proposito di proseguire la loro carriera presso un'altra Comunità.

### **3. Sull'unità delle Comunità europee; sull'unità delle norme relative al rapporto d'impiego**

Con ciò siamo giunti ad un punto il quale è rilevante sia in relazione al presunto obbligo di non dimettersi, sia sotto il profilo degli effetti del trasferimento ad un impiego presso un'altra istituzione europea. A questo proposito si presentano tre questioni :

- a) In quali rapporti si trovino fra di loro le Comunità europee, cioè se esista un vincolo concettuale e giuridico che permetta di parlare di unità delle Comunità europee.
- b) Se tale unità obblighi ad adottare uno Statuto del personale unitario nei suoi tratti essenziali, il quale contenga norme apposite per il caso di trasferimento da una Comunità all'altra.
- c) Se vi sia motivo di ritenere che un siffatto Statuto verrà adottato in un prossimo futuro anche dalla Banca.

#### *A — SUI RAPPORTI ESISTENTI FRA LE TRE COMUNITÀ EUROPEE*

I Trattati dichiarano che ciascuna delle tre Comunità è persona giuridica (cfr. l'art. 6 del Trattato C.E.C.A., l'art. 210 del Trattato C.E.E. e l'art. 184 del Trattato C.E.E.A.). Anche la Banca

Europea per gli Investimenti è persona giuridica (cfr. art. 129 del Trattato C.E.E.). Come è noto, però, già al momento della stipulazione del Trattato C.E.C.A. era cosa convenuta che l'integrazione economica parziale degli Stati membri nel settore del carbone e dell'acciaio avrebbe dovuto essere soltanto un primo passo al quale avrebbero fatto seguito ulteriori più ampi accordi nello stesso senso. Ciò si trova espresso nel preambolo del Trattato C.E.C.A., là dove è detto :

« .....

Conscients que l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait, et par l'établissement de bases communes de développement économique;

Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé,

..... ».

I Trattati europei rappresentano perciò soltanto la parziale realizzazione di un grande programma d'insieme, informato all'idea di un'ulteriore integrazione degli Stati europei. Questo semplice dato di fatto è più importante della circostanza che per la realizzazione di detto progetto sul piano giuridico siano stati stipulati vari Trattati e siano state istituite varie Comunità. Unitamente ai Trattati di Roma gli Stati membri hanno creato un legame giuridico fra le tre Comunità mediante la Convenzione relativa alle istituzioni comuni la quale prevede *una sola* Corte di Giustizia ed *una sola* Assemblea per le tre Comunità (cfr. artt. 1 e 3). Ricorderò ancora, per illustrare tale sforzo di unificazione, che anche il Comitato Economico e Sociale è uno solo per la C.E.E. e per la C.E.C.A. (vedi l'art. 5 della Convenzione). Occorre inoltre non perdere di vista che il Consiglio dei Ministri (per la Banca il Consiglio dei Governatori), che nelle tre Comunità e nella Banca è molto importante a causa dei suoi estesi poteri e nella sua qualità di organo composto di rappresentanti degli Stati membri, costituisce un valido fattore di coordinamento per le Comunità. Infine è noto che già da tempo ci si sforza di costituire degli uffici comuni presso i tre Esecutivi europei, meta questa che sta particolarmente a cuore ai

membri dell'Assemblea. Perciò, anche se attualmente non si può parlare di una *unità de jure condito* delle tre Comunità europee, non si può tuttavia negare che i *legami giuridici già in atto e l'unità ideale* delle tre Comunità costituiscano una realtà che costringe ad una ulteriore unificazione giuridica. Nel decidere delle controverse che riguardano contemporaneamente più di una Comunità non si possono trascurare le testè menzionate circostanze.

Per quanto concerne la Banca non si può disconoscere che essa possieda uno Statuto speciale. Il Trattato ed il Protocollo sullo Statuto della Banca mostrano ciò chiaramente. È però altrettanto chiaro che la Banca non è destinata ad una attività indipendente, ma rappresenta uno *strumento della Comunità Economica Europea*. I soci della Banca sono gli Stati membri della C.E.E. I compiti della Banca — che sono di natura pubblica — sono strettamente connessi agli scopi della Comunità; si veda a questo proposito l'art. 130 del Trattato C.E.E. :

« La Banca europea per gli investimenti ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità. A tal fine facilita, mediante la concessione di prestiti e garanzie, senza perseguire scopi di lucro, il finanziamento dei seguenti progetti in tutti i settori dell'economia :

- a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate,
- b) progetti contemplanti l'ammodernamento o la riconversione d'impresе oppure la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri,
- c) progetti d'interesse comune per più Stati membri che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri. »

come pure l'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Banca Europea per gli Investimenti :

« Nelle operazioni di prestito e di garanzia la Banca deve osservare i seguenti principi :

1. Vigila che i suoi fondi siano impiegati nel modo più razionale nell'interesse della Comunità.

.....

b) e quando l'esecuzione del progetto contribuisca all'incremento della produttività economica in generale e favorisca l'attuazione del mercato comune.

.....

La necessità di dare alla Banca uno statuto adatto ai suoi compiti economici non deve perciò far perdere di vista il legame funzionale che la unisce alla C.E.E. e di conseguenza a tutte le Comunità europee.

B — *SULL'UNITÀ DELLE NORME RELATIVE AL RAPPORTO D'IMPIEGO*

Quanto detto fin qui mi impedisce di ammettere che, nelle questioni concernenti il personale, le tre Comunità ed i loro organi ed strumenti debbano essere trattati come entità del tutto distinte. Si può certo ritenere che si è voluto evitare ciò affidando la parte principale nell'elaborazione dello Statuto del personale delle nuove Comunità al Consiglio dei Ministri, cioè ad un organo che, per così dire, è in pratica quasi comune alle tre Comunità. Questo ha finora dimostrato di tendere all'adozione di uno statuto il più possibile uguale per tutte le Comunità, cioè alla creazione di norme relative al rapporto d'impiego uniformi sul piano europeo. Già nel 1958 fu deliberato :

« I rappresentanti permanenti sono incaricati di studiare i problemi relativi alla compilazione dello statuto degli impiegati della C.E.E. e della C.E.E.A., soprattutto in relazione all'armonizzazione degli statuti delle tre Comunità europee esistenti. »

Il 9 ottobre 1959 il Consiglio ritenne opportuno dichiarare :

« .....

Nel corso di uno scambio di opinioni in seno al Consiglio fu possibile chiarire in qual modo gli organi competenti della C.E.C.A. devono essere invitati ad esaminare l'eventualità di adottare le norme relative al trattamento economico che le due nuove Comunità si propongono di introdurre.

..... »

Nello stesso giorno i Consigli hanno impartito al gruppo di lavoro « Statuto » la seguente direttiva :

« .....

Le norme relative al trattamento economico degli impiegati delle due nuove Comunità devono essere tali da poter essere adottate dalla C.E.C.A. e costituire di conseguenza la disciplina comune alle istituzioni delle tre Comunità... »

Infine vi è una delibera dei Consigli, in data 11 marzo 1960, relativa allo statuto del personale nella quale è detto :

« .....

Lo statuto generale si baserà sullo Statuto C.E.C.A. I Governi e le Commissioni comunicheranno alla Segreteria generale prima del 1° aprile 1960 le modifiche che intendono apportarvi.

..... »

### C — APPLICAZIONE ALL'ATTUALE CONTROVERSIA

Non può essere respinto l'assunto dell'Alta Autorità secondo il quale è lecito aspettarsi in un prossimo futuro l'emanazione di uno statuto del personale il quale stabilirà norme sostanzialmente simili per tutti gli impiegati delle Comunità europee e conterrà anche apposite disposizioni per il caso che un impiegato si trasferisca da una Comunità all'altra. L'assoluta necessità di disposizioni siffatte è evidente e tale necessità influisce — se non come norma giuridica certo come fatto giuridico — sulla interpretazione e sulla applicazione delle norme relative al personale vigenti, le quali in materia di trasferimento da un'istituzione ad un'altra presentano per necessità di cose una lacuna. Se l'Alta Autorità, tenendo conto della particolare situazione, si rifiuta di applicare alla lettera determinate disposizioni dello Statuto del personale che non furono adottate in vista di una situazione siffatta, non si può per questo rimproverarle di essersi illegittimamente rifiutata di agire, ma si deve al contrario affermare che gli impiegati i quali pretendono l'applicazione letterale dello Statuto, senza preoccuparsi del fatto che tale applicazione, tenuto conto delle speciali circostanze in cui essi si trovano, sarebbe contraria *al significato ed allo scopo* delle disposizioni stesse, commettono un abuso di diritto.

Non si può inoltre trascurare che l'astensione dell'Alta Autorità non significa un rifiuto definitivo. Nelle intenzioni dell'Alta Autorità la sistemazione finale deve rimanere in sospenso fino a quando non saranno state adottate disposizioni tali da consentire una soluzione soddisfacente. I diritti degli impiegati di cui trattasi non sono quindi minacciati, bensì, unitamente a quelli dell'ufficio

presso il quale prestavano servizio, dovrebbero rimanere temporaneamente immutati in forza di una « mesure conservatoire ».

Nella prassi amministrativa della C.E.C.A. non mancano precedenti del genere. Quando negli anni scorsi un impiegato della Corte di Giustizia C.E.C.A. è passato alle dipendenze dell'Alta Autorità, l'applicazione letterale dello Statuto del personale avrebbe implicato la presentazione delle dimissioni, con tutte le relative conseguenze giuridiche ed economiche, e l'inizio di una nuova carriera, nella quale l'anzianità di servizio ed i diritti alla promozione avrebbero ricominciato a maturare. Le due amministrazioni non seguirono tale via, ma procedettero ad una cosiddetta « mutation », in base alla quale i diritti quesiti rimasero immutati, ed il distacco dall'una e l'assunzione presso l'altra istituzione della Comunità non diedero origine ad oneri finanziari di qualsivoglia genere.

Questo modo di procedere, con il quale si è colmata per analogia una lacuna nello Statuto del personale, era giustificata dal lodevole desiderio delle amministrazioni di non attingere al pubblico denaro senza tassativa necessità o semplicemente in forza di una applicazione formalistica del diritto, salvaguardando al tempo stesso nel nuovo impiego i diritti quesiti del dipendente.

Immaginiamoci inoltre in qual modo avrebbe dovuto svolgersi ad esempio il trasferimento di un impiegato dalla Segreteria del Consiglio dei Ministri della C.E.C.A. alla Segreteria del Consiglio dei Ministri della C.E.E.A. prima che dette Segreterie fossero riunite. Anche in questo caso l'applicazione formalistica dello Statuto del personale della C.E.C.A. avrebbe implicato le dimissioni, con le conseguenti pretese economiche dell'impiegato il quale si trasferiva presso la Segreteria del Consiglio di un'altra Comunità ancora priva di statuto.

La separazione, sul piano giuridico, delle tre Segreterie avrebbe dovuto essere considerata così importante, nonostante l'amministrazione di esse fosse affidata ad una sola persona, il Segretario generale? È sufficiente porsi il problema per comprendere l'illogicità della prassi prospettata.

Tornando, dopo questi rilievi di carattere generale, ai singoli punti controversi, giungo alle seguenti constatazioni :

aa) *Sulla fissazione della data di cessazione del rapporto*

Le dimissioni provocano il definitivo distacco del dipendente dall'impiego presso la Comunità e la cessazione di ogni rapporto giuridico qualora, beninteso, egli non abbia diritto alla pensione. Detto istituto non si adatta perciò ai casi nei quali gli impiegati non escono dall'ambito delle Comunità europee ma semplicemente cambiano impiego. Sono perciò d'opinione che l'Alta Autorità non ha violato lo Statuto del personale rifiutando di accettare le dimissioni del ricorrente e collocandolo in congedo per motivi personali a titolo di sistemazione provvisoria. Ora, non vi è alcuna differenza tra l'affermare che le particolari circostanze in cui è avvenuto il collocamento in congedo implicavano la rinuncia a dimettersi per tutta la durata del congedo stesso e l'escludere la possibilità di dimettersi in vista dello scopo sopramenzionato, anche senza tener conto del collocamento in congedo. La questione è di scarso rilievo, come pure l'eccezione del ricorrente tratta dal fatto che egli avrebbe accettato il congedo con riserva. Se si ammette che l'Alta Autorità poteva rifiutare di accettare le dimissioni, *a fortiori* non le si può far carico di non aver osservato i termini dell'art. 41 quando, in un secondo tempo, essa accettò le dimissioni stesse. Il potere di respingere le dimissioni include la facoltà di discostarsi dall'art. 41 nel fissare la data dalla quale le dimissioni avranno effetto.

L'aver fissato tacitamente detta data al 2 luglio 1959 non costituisce perciò una violazione del Trattato.

bb) *Sul pagamento dell'indennità di rimpatrio*

È risultato in corso di causa che il ricorrente dopo esser stato assunto dalla Banca ha ricevuto un'indennità di installazione pari a quattro stipendi mensili, cioè d'importo superiore all'indennità di rimpatrio che egli pretende di ricevere dall'Alta Autorità. Egli invoca a sostegno l'art. 12 del Regolamento

generale della C.E.C.A. in base al quale gli impiegati di ruolo della Comunità all'atto della cessazione dal servizio hanno diritto all'indennità di rimpatrio, qualora abbiano almeno quattro anni di anzianità. Questa indennità è dovuta nei casi in cui il dipendente dimostri di aver preso dimora con la famiglia in una località distante più di 25 km. dal luogo in cui prestava servizio.

Le parti contrastano sulla natura e sulla funzione di questa indennità. Il ricorrente sostiene trattarsi di un supplemento di retribuzione, mentre l'Alta Autorità vi ravvisa un rimborso a forfait delle spese relative al mutamento di residenza in occasione della cessazione dal servizio. Il testo della menzionata disposizione dà ragione all'Alta Autorità; che si tratti di un rimborso spese risulta dai presupposti per la concessione della indennità, i quali del resto sono gli stessi occorrenti per l'indennità di installazione che viene corrisposta per scopi analoghi in occasione dell'assunzione. Un rimborso spese a *forfait* non ha niente di eccezionale: esso è previsto infatti anche in altre disposizioni del Regolamento generale, ad esempio nell'art. 20. Il diritto all'indennità di cui trattasi spetta infine anche alla vedova ed ai figli, mentre l'ammontare di essa è indipendente dal numero degli anni di servizio che devono in ogni caso essere almeno quattro.

Non è necessario stabilire se, in base alle norme relative al rapporto d'impiego vigenti nella C.E.C.A., abbia validità generale il principio che un impiegato può in ogni caso ricevere una sola indennità e che di conseguenza il suo diritto vien meno qualora abbia ricevuto da un terzo un'analoga prestazione. Occorre piuttosto chiedersi se, in seguito alla creazione delle nuove Comunità con le loro istituzioni ed altri organi, il concetto di «cessazione dal servizio» non vada interpretato in modo tale da escluderne il passaggio ad un'altra Comunità. Ritengo che la risposta debba essere affermativa, in considerazione dei rapporti esistenti fra le tre Comunità, ivi compresa la Banca. Un cambiamento d'impiego nell'ambito delle Comunità non giustifica il versamento di una duplice indennità,

anche se le fonti di finanziamento di essa non sono identiche nei due casi. Il sano sentimento europeo, il quale può essere considerato come facente parte degli obblighi di fedeltà di tutti gli impiegati e comprende l'aspirazione all'integrazione europea, ci deve far ritenere che il proposito di trarre profitto dal mutamento d'impiego nell'ambito delle Comunità, facendosi attribuire una duplice indennità, va considerato un abuso di diritto. A questo proposito, anche in mancanza di espresse disposizioni, è già ora possibile affermare che il *rifiuto* definitivo dell'Alta Autorità di corrispondere l'indennità di rimpatrio è perfettamente legittimo e ciò nonostante l'Alta Autorità abbia accettato le dimissioni: queste infatti — come abbiamo visto — male si adattano ai casi di trasferimento presso un'altra Comunità europea.

Vi propongo perciò di respingere anche questa pretesa del ricorrente.

cc) *Sul pagamento della liquidazione*

Il ricorrente critica infine il rifiuto dell'Alta Autorità di versargli le somme figuranti a suo credito presso la Cassa pensioni nonchè l'indennità di partenza. Sono note le proposte fatte dall'Alta Autorità al ricorrente ed è anche noto che un altro impiegato nella stessa situazione le ha accettate. Il ricorrente invece insiste sull'applicazione dell'art. 62 del Regolamento generale a norma del quale, in caso di cessazione dal servizio prima del 60° anno, l'impiegato ha diritto alla liquidazione, a meno che non possa far trasferire ad altra Cassa pensioni l'equivalente attuariale dei suoi diritti alla pensione. Detto trasferimento è contemplato nell'art. 61, invocato da ambedue le parti, il quale stabilisce fra l'altro che l'impiegato che cessa dal servizio presso la Comunità per farsi assumere da un'amministrazione sopranazionale con la quale la Comunità ha concluso un accordo ha diritto di chiedere il trasferimento di quanto accantonato in vista del suo futuro trattamento di quiescenza.

Dal citato articolo il ricorrente inferisce che nel redigere il Regolamento generale si è tenuto conto dell'eventuale isti-

tuzione di altre Comunità sopranazionali, quindi anche della Comunità economica, ed afferma che detto articolo stabilisce unicamente il *diritto* di chiedere il trasferimento, qualora esista un accordo in tal senso, non già il dovere dell'impiegato di accettarlo. L'art. 61 proverebbe quindi che non ci si può rifiutare di accogliere le sue pretese, basate sull'art. 62.

Non sono d'accordo col ricorrente nemmeno su questo punto.

Mi sembra dubbio che all'epoca in cui il Regolamento generale fu elaborato — esso fu adottato il 5 ed il 29 marzo 1956 — si avessero delle idee così precise a proposito delle nuove Comunità — di cui in quel momento si stavano discutendo i tratti generalissimi — da tenerne conto nell'art. 61. La realtà delle Comunità successivamente istituite mostra comunque che il loro legame con la C.E.C.A., nel quadro degli sforzi per l'unificazione dell'Europa, è così stretto da far apparire inadatte per esse le disposizioni dell'art. 61. È invece ragionevole ritenere che per i trasferimenti ai sensi del ripetuto articolo i quali avvengano nell'ambito delle Comunità europee verranno emanate apposite norme nelle quali si terrà conto della stretta connessione delle tre Comunità e che saranno perciò più rispondenti alla particolare natura di esse di quanto non sia l'art. 61; in particolare è lecito aspettarsi che il trasferimento dei fondi di quiescenza venga reso obbligatorio. Reputo perciò che il ricorrente non abbia alcun motivo di invocare l'art. 61. Al contrario deve essere riconosciuto all'Alta Autorità anche in questo caso il potere di rinviare la soluzione della questione controversa fino a quando non sarà stato adottato il nuovo statuto del personale. A ben vedere si tratta di una misura precauzionale destinata a durare sino alla definitiva uscita dell'impiegato dall'ambito delle Comunità europee. L'Alta Autorità ha cercato di assicurare al ricorrente un normale trattamento di quiescenza lasciando aperta la possibilità di trasferire i fondi a tal fine accantonati. In caso di immediato esborso di questi il ricorrente perderebbe l'anzianità maturata al servizio dell'Alta Autorità; la linea di condotta seguita dall'Alta Autorità non lo lede perciò in alcun modo, dato che il definitivo assetto della pendenza non è pregiudicato.

Son d'opinione che per tutti questi motivi il comportamento dell'Alta Autorità non violi alcuna norma nè alcun principio giuridico.

#### IV — RIASSUNTO E CONCLUSIONI

Poichè le restanti pretese del ricorrente devono essere ritenute inammissibili e non è perciò il caso di occuparsene ulteriormente, giungo alle seguenti conclusioni :

Propongo alla Corte di :

- a) **Dichiarare irricevibile il ricorso 27-59;**
- b) **Nel ricorso 39-59, dichiarare irricevibile la domanda nei suoi capi proposti per la prima volta nella replica e respingere perchè infondati i restanti capi.**

La pronunzia sulle spese deve essere conforme agli artt. 69 e 70 del Regolamento di procedura.