CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 9 marzo 1999 *

Introduzione

1. Con il presente ricorso, un dipendente destituito dal servizio (in prosieguo: il «ricorrente») ha impugnato la sentenza del Tribunale di primo grado [1] con la quale era stata rigettata la domanda di annullamento della decisione della Commissione relativa alla sua destituzione.

2. Il ricorrente è l'ex capo dell'unità 3 «Turismo» della direzione A «Strategia comunitaria per lo sviluppo delle imprese e il miglioramento del contesto aziendale» della Direzione generale Politica delle imprese, commercio, turismo ed economia sociale (DG XXIII) (in prosieguo: l'«unità XXIII.A.3»). Con decisione 22 giugno 1995, la Commissione, ovvero l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN»), stabiliva di infliggergli la sanzione disciplinare proposta dalla commissione di disciplina, vale a dire la destituzione dal servizio senza perdita dei diritti alla pensione di vecchiaia.

3. In particolare veniva contestato al ricorrente,

in primo luogo, «di aver esercitato e di esercitare attività esterne non autorizzate»,

in secondo luogo, «di aver mancato al suo dovere di riservatezza, avendo fornito come sua residenza, senza informarne i superiori, la sede di un'impresa esterna partecipante regolarmente a progetti sovvenzionati o da sovvenzionare da parte della Commissione, nonché avendo espresso pubblicamente critiche nei confronti di un ente nazionale operante nel settore del turismo»,

in terzo luogo, «di aver prestato servizi nell'ambito delle sua attività professionale presso la Commissione per conto di soggetti o enti esterni all'istituzione idonei a comprometterne l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni in qualità di capo unità presso la Commissione»,

in quarto luogo, «di aver preparato documenti per soggetti o enti esterni all'istituzione, destinati successivamente o alla Commissione o a soggetti esterni partecipanti a progetti beneficiari di sovvenzioni comunitarie»,

e

in quinto luogo, «di aver commesso irregolarità amministrative ed illeciti nella gestione finanziaria e di bilancio nell'am-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Sentenza 19 marzo 1998, causa T-74/96, Georges Tzoanos (Racc. PI pag. II-343).

bito dell'esercizio delle sue funzioni di capo dell'unità "Turismo" » [2].

4. Il 3 agosto 1994 il ricorrente veniva provvisoriamente sospeso dal servizio con una trattenuta pari alla metà del suo stipendio. Non essendo intervenuta una decisione definitiva nel termine previsto, il 4 dicembre 1994 egli veniva pienamente reintegrato nel suo diritto pecuniario — con mantenimento della sospensione — e le somme sino ad allora trattenute gli venivano restituite.

5. A seguito del procedimento dinanzi alla commissione di disciplina, il 22 giugno 1995 l'APN disponeva — con decorrenza dal 1° agosto 1995 — la destituzione del ricorrente senza perdita del diritto alla pensione di vecchiaia. La decisione veniva adottata in conformità dell'art. 86, n. 2, lett. f), dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»; le citazioni di articoli senza ulteriori indicazioni si riferiscono parimenti a questo Statuto).

6. Il ricorrente proponeva reclamo contro la decisione dell'APN, espressamente rigettato con decisione 19 febbraio 1996. Il 17 maggio 1996 il ricorrente presentava conseguente ricorso, respinto con la sentenza 19 marzo 1998.

7. Nella succitata sentenza, il Tribunale è giunto alla conclusione, tra l'altro, che ai sensi dell'art. 88, quinto comma, dello Statuto non era necessaria la sospensione del procedimento disciplinare richiesta dal ricorrente fino a che non si fosse concluso il procedimento penale avviato a suo carico. Il Tribunale ha inoltre statuito che le irregolarità amministrative e gli illeciti nella gestione finanziaria e di bilancio rientravano nella sfera di responsabilità del ricorrente e, infine, che questi non poteva far valere di non aver avuto accesso a documenti determinanti per la sua difesa.

8. Il 19 maggio 1998 il ricorrente ha proposto ricorso contro la detta sentenza, sostenendo tra l'altro che il Tribunale ha erroneamente interpretato l'art. 88, quinto comma, dello Statuto e, inoltre, che esso gli ha attribuito una responsabilità per omissioni che non rientravano nell'ambito dei suoi compiti. Inoltre il ricorrente ha dedotto — come già nel procedimento di primo grado — la violazione dei suoi diritti della difesa, per insufficiente motivazione degli addebiti mossi nei suoi confronti. Inoltre sarebbe stato violato il principio di «parità delle armi», poiché il ricorrente non avrebbe avuto accesso a documenti che avrebbero confermato le sue affermazioni.

2 — Sunto della sentenza nella causa T-74/96 (Racc. PI pag. I-A-129, in particolare pag. I-A-130).

9. Il ricorrente pertanto chiede:

1) di annullare la sentenza impugnata;

2) di statuire definitivamente sulla controversia e a tal proposito di accogliere il suo originario ricorso nel senso di:

a) annullare la decisione della Commissione 22 giugno 1995, con la quale egli è stato destituito dal servizio senza perdita del diritto alla pensione di vecchiaia, e la decisione 19 febbraio 1996 relativa all'espresso rigetto del suo ricorso presentato il 21 settembre 1995 contro la decisione impugnata;

b) condannare la Commissione alle spese di entrambi i procedimenti.

10. Secondo il parere della Commissione, il ricorso è infondato e, in due punti, anche irricevibile. Infatti, nell'ambito di un procedimento di impugnazione, le valutazioni del Tribunale relative alla sfera di competenze attribuita al ricorrente non potrebbero essere messe in discussione. Inoltre il ricorso, per quanto riguarda la violazione dei diritti della difesa, si limiterebbe a reiterare, al paragrafo 23, alle pagg. 17 e 18 dell'atto d'impugnazione, motivi già dedotti nel procedimento davanti al Tribunale di primo grado, fatto che determinerebbe in ogni caso la sua irricevibilità.

11. La Commissione pertanto chiede:

1) di dichiarare

a) il ricorso irricevibile per quanto riguarda il secondo motivo, nella parte in cui si riferisce agli accertamenti del Tribunale in merito all'oggetto e all'ampiezza delle competenze attribuite al ricorrente, e per quanto riguarda il terzo motivo, nella parte in cui si riferisce agli argomenti ripresi al paragrafo 23 dell'atto d'impugnazione, pagg. 17 e 18;

b) di respingere comunque interamente il ricorso nel merito;

2) di condannare il ricorrente alle spese del procedimento d'impugnazione.

Contesto giuridico

12. Nel presente procedimento è di rilievo soprattutto l'art. 88 dello Statuto. Esso recita:

(Primo comma) «In caso di colpa grave addebitata ad un funzionario dall'autorità che ha il potere di nomina (...) quest'ultima può sospendere immediatamente il colpevole».

(Secondo comma) (...)

(Terzo comma) «La posizione del funzionario sospeso deve essere definitivamente regolata entro quattro mesi (...). Se nessuna decisione è intervenuta al termine dei quattro mesi, l'interessato percepisce nuovamente la sua retribuzione integrale».

(Quarto comma) «Se l'interessato non ha subito alcuna sanzione (...) o se, allo spirare del termine previsto dal comma precedente, non è stato possibile prendere una decisione sul suo caso, ha diritto al rimborso delle ritenute operate sulla sua retribuzione».

(Quinto comma) «Tuttavia, quando il funzionario sia sottoposto a procedimento penale per gli stessi fatti, la sua posizione sarà definitivamente regolata soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza dell'autorità giudiziaria».

Motivi d'impugnazione

13. Il ricorrente motiva il suo ricorso (in parte in maniera sommaria) citando la violazione di tutta una serie di norme e principi. Egli richiama in particolare a questo proposito gli artt. 33 e 46 dello Statuto della Corte, ai sensi dei quali le sentenze vanno motivate. Inoltre si riferisce agli artt. 12, 13, 14, 17, 21, primo e secondo comma, e 25 dello Statuto, che fanno tutti parte del Titolo II «Doveri e diritti del funzionario». L'art. 87, secondo comma, l'art. 88, quinto comma, nonché gli artt. 1, 2, 3, 7, secondo e undicesimo comma, dell'allegato IX dello Statuto ulteriormente menzionati dal ricorrente riguardano il regime disciplinare e, rispettivamente, il procedimento disciplinare. Il ricorrente richiama altresì i principi giuridici generali applicabili nel diritto comunitario e precisamente, in particolare, il principio del rispetto dei diritti della difesa, il diritto al contraddittorio e il diritto ad un giudice imparziale (nonché l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), i principi della certezza del diritto, della buona fede e del legittimo affidamento, il dovere di sollecitudine, nonché il principio secondo cui ogni atto amministrativo deve basarsi su una motivazione giuridicamente ammissibile, cioè pertinente e non viziata da errori di fatto o di diritto. Nell'ambito dell'ulteriore esame,

si considereranno solo i punti che sono stati sviluppati in dettaglio dal ricorrente.

14. Il ricorrente deduce, in maniera circostanziata tre motivi. In primo luogo, egli contesta l'interpretazione nonché l'applicazione, a suo parere errate, dell'art. 88, quinto comma, dello Statuto, in secondo luogo, le conclusioni errate a cui sarebbe pervenuto il Tribunale, in particolare per quanto riguarda le sue funzioni e responsabilità, e in terzo luogo, la violazione dei principi del contraddittorio, della «parità delle armi» e dell'obbligo di motivazione.

Sul primo motivo

15. Nell'ambito di questo motivo d'impugnazione, le censure mosse dal ricorrente si possono riassumere fondamentalmente in quattro punti. Il primo punto riguarda il significato, e la funzione di tutela che ne deriva, dell'obbligo di attendere, ai sensi dell'art. 88, quinto comma, il passaggio in giudicato della sentenza dell'autorità giudiziaria prima di regolare definitivamente la posizione del dipendente. Il secondo punto verte sulla questione se il procedimento disciplinare e quello penale debbano aver luogo contemporaneamente. Il terzo punto comprende la problematica relativa all'interpretazione del concetto di «stessi fatti». Il quarto punto ha per oggetto la definizione della nozione di «procedimento penale».

16. Per motivi di economia processuale, è d'uopo iniziare con l'analisi dei punti secondo e quarto.

— *Punto secondo del primo motivo, relativo al periodo di svolgimento del procedimento disciplinare e di quello penale*

17. Può considerarsi pacifico che a carico del ricorrente è stato formalmente avviato un procedimento penale almeno dopo l'adozione della decisione impugnata del 22 giugno 1995.

— Argomenti delle parti

18. Il ricorrente sostiene che, proprio per questo motivo, la sua posizione avrebbe dovuto essere regolata definitivamente solo dopo la conclusione di questo procedimento, con la conseguenza che la sentenza e la decisione dell'APN impugnate dovrebbero essere annullate.

19. A suo parere, si limiterebbe l'ambito di applicazione dell'art. 88, quinto comma, e si aggiungerebbe qualcosa al suo contenuto, ove si presupponesse che un procedimento penale debba già essere pendente *mentre è in corso* quello disciplinare. Dal testo dello Statuto discenderebbe soltanto che il dipendente deve trovarsi sottoposto a procedimento penale. Nulla si direbbe in ordine al fatto che i due procedimenti debbano aver luogo contemporaneamente.

20. Un dipendente sospeso dal servizio sarebbe privato di tutti i suoi diritti, anche quando dovesse risultare, nel corso del procedimento penale, che i fatti per i quali gli è stata irrogata una sanzione disciplinare in realtà non sussistevano. Laddove lo Statuto afferma che «la posizione» [3] del dipendente viene regolata definitivamente, esprimerebbe un concetto generale sul quale l'APN potrebbe pronunciarsi anche dopo una sua decisione. Ciò implicherebbe che tutti i provvedimenti precedenti potrebbero avere solo carattere provvisorio e che la posizione del dipendente dovrebbe ancora essere riesaminata con eventuale revoca della decisione.

21. A parere della Commissione, dalla formulazione letterale dello Statuto risulta chiaramente che il procedimento penale e quello disciplinare devono svolgersi contemporaneamente. Si aggiungerebbe qualcosa al testo dell'art. 88, quinto comma, se si ritenesse — come fa il ricorrente — che l'APN sia tenuta a riesaminare la posizione del funzionario sanzionato disciplinarmente ogniqualvolta, successivamente, siano avviati procedimenti penali aventi per oggetto gli stessi fatti. Ciò sarebbe totalmente in contrasto con i principi della buona amministrazione e della certezza del diritto.

22. Nel caso in cui il procedimento penale venisse aperto dopo la conclusione di quello disciplinare e si stabilisse in questo contesto che gli addebiti posti a carico del dipendente in realtà non sussistevano, in altri termini, se si venisse a conoscenza di fatti nuovi, il dipendente potrebbe richiedere, ai sensi dell'art. 11 dell'allegato IX dello Statuto [4], la riapertura del procedimento disciplinare.

— Presa di posizione

23. Non si può condividere l'opinione del ricorrente, poiché se si dovesse tener conto anche di successivi procedimenti penali, non si potrebbe mai sapere, al momento di una decisione disciplinare, se questa sia definitiva o temporanea. Ciò non sarebbe conforme, come giustamente osserva la Commissione, al principio della certezza del diritto.

3 — Nel testo francese «situation».

4 — Il quale recita: «Il procedimento disciplinare può essere riaperto d'ufficio dall'autorità che ha il potere di nomina o a domanda dell'interessato, in base a fatti nuovi fondati su mezzi di prova pertinenti».

24. Anche dalla struttura complessiva dell'art. 88 si ricava un'interpretazione diversa rispetto a quella suggerita dal ricorrente. Il quinto comma non recita: «se viene istruito un procedimento penale», bensì: «tuttavia, quando il funzionario sia sottoposto a procedimento penale». Tale espressione va vista in relazione al terzo e al quarto comma. Pertanto si deve riconoscere che il procedimento penale deve essere istruito nel termine dei quattro mesi previsti dal terzo comma oppure — in caso di scadenza di quest'ultimo — nel periodo in cui il procedimento disciplinare è pendente, poiché altrimenti una decisione definitiva non potrebbe essere sospesa ai sensi del quinto comma. Il collegamento tra questi commi conferma la necessità della contemporaneità di entrambi i procedimenti. Ciò si evince anche dal concetto di decisione «definitiva» come termine della sospensione «temporanea» dal servizio. Una decisione divenuta definitiva a seguito di una sanzione disciplinare temporanea non può diventare retroattivamente una misura solo temporanea per via di un procedimento penale pendente solo in un secondo tempo.

— *Punto quarto del primo motivo: sulla nozione di «procedimento penale»*

— Argomenti delle parti

25. Il ricorrente fa valere che nella sentenza impugnata il Tribunale ha interpretato restrittivamente l'accezione di «procedimento penale» di cui all'art. 88, quinto comma. Dagli atti processuali si evincerebbe che prima della decisione relativa alla destituzione dal servizio era già stata avviata un'inchiesta penale. Nulla farebbe ritenere che si debba necessariamente intendere la nozione di «procedimento penale» come un procedimento instaurato davanti ad un tribunale penale. Il procedimento verrebbe invece aperto non appena sia stata avviata un'inchiesta.

26. La Commissione sottolinea come sussista una differenza tra semplici inchieste giudiziarie e procedimenti penali. Le inchieste non porrebbero direttamente in essere un processo pubblico, bensì servirebbero solo a raccogliere informazioni. Spesso accadrebbe che alla fase istruttoria non segua alcun processo.

— Presa di posizione

27. L'espressione «procedimento penale» non consente di comprendere a prima vista se con essa si intenda effettivamente un processo dinanzi ad un tribunale penale[5]. Tuttavia, considerando le disposizioni analoghe contenute nell'art. 7, secondo comma, dell'allegato IX dello Statuto, risulta che in esse si presuppone che «il fatto addebitato abbia dato luogo a proce-

5 — Neanche il testo francese è più chiaro, poiché si parla di «poursuites pénales».

dimento *dinanzi all'autorità giudiziaria*» [6]. In base a tale diversa formulazione si potrebbe giungere alla conclusione che il concetto di «procedimento penale» contenuto nell'art. 88, quinto comma, debba essere interpretato in senso più ampio e atto a ricomprendere altresì i provvedimenti istruttori preliminari a un vero e proprio procedimento davanti ad un tribunale penale. Tuttavia se si considerano le disposizioni dell'art. 88, quinto comma, nel loro contesto complessivo, appare chiaro che, dal punto di vista della finalità, non sussiste alcuna differenza con l'art. 7, secondo comma, dell'allegato IX. Una disciplina diversa nel medesimo Statuto non avrebbe alcun senso. L'art. 88, quinto comma, impone che in caso di un tale procedimento penale la posizione del dipendente sia disciplinata soltanto «dopo il passaggio in giudicato della *sentenza dell'autorità giudiziaria*» [7]. Dal termine «sentenza» deriva chiaramente che, anche in questo caso, deve intendersi solo un procedimento giudiziario, poiché da inchieste o accertamenti può derivare un rinvio a giudizio, ma non una sentenza.

28. Come osserva il Tribunale ai punti 36 — citando una lettera del patrocinante del ricorrente del 31 maggio 1995 — e 37 della sentenza, al momento dell'adozione della decisione impugnata non era (ancora) stato avviato alcun procedimento penale a carico del dipendente. La formulazione del punto 31 della sentenza non contrasta con tale conclusione, poiché riporta il parere delle parti e non quello del Tribunale; per quest'ultimo sono decisivi solo i punti 36 e 37, che accertano che alla data di adozione della decisione impugnata non era stato avviato alcun procedimento penale.

29. Pertanto, i presupposti dell'art. 88, quinto comma, non sono soddisfatti, poiché — come sopra illustrato — neanche un procedimento penale avviato successivamente cambierebbe qualcosa. Non si può pertanto contestare all'APN o al Tribunale una non corretta interpretazione dell'art. 88, quinto comma, con la conseguenza che, in realtà, non si dovrebbe procedere all'esame degli ulteriori argomenti addotti nell'ambito del primo motivo d'impugnazione.

30. Benché alla data di emanazione della decisione disciplinare — la sola determinante — non fosse stato formalmente aperto alcun procedimento penale, il Tribunale ha deciso di pronunciarsi solo in seguito nel merito della controversia, per consentire al ricorrente di provare che la sua posizione avrebbe potuto essere pregiudicata in un (successivo) procedimento penale. In particolare, il Tribunale ha preso in esame, al riguardo, l'obiettivo di tutela su cui si fonda l'art. 88, quinto comma. Perciò anche in questa sede si sono presi in esame gli altri punti del primo motivo.

6 — Il corsivo è mio. Nel testo francese si parla di «poursuite devant un tribunal répressif».

7 — Il corsivo è mio. Il testo francese recita: «(...) qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie est devenue définitive».

— *Punto primo del primo motivo di ricorso: censura relativa all'errata interpretazione dell'obiettivo di tutela enunciato nell'art. 88, quinto comma, dello Statuto*

— Argomenti delle parti

31. Il ricorrente contesta le conclusioni del Tribunale quali si evincono dal punto 34 della sentenza. In esso il Tribunale ha affermato:

«(...) in modo tale da non porre il dipendente di cui trattasi, nell'ambito dei procedimenti penali avviati a suo carico, in una situazione meno favorevole rispetto a quella in cui si sarebbe potuto trovare in assenza di tale decisione dell'autorità amministrativa e, all'occorrenza, della decisione del giudice amministrativo, nella specie il Tribunale (...) La ratio dell'art. 88, quinto comma, dello Statuto risponde all'esigenza di non incidere sulla posizione del dipendente di cui trattasi nell'ambito di procedimenti penali che siano avviati nei suoi confronti per fatti peraltro già oggetto di un procedimento disciplinare nell'ambito della sua istituzione» [8].

32. A parere del ricorrente, il tenore dell'art. 88, quinto comma, non consente una simile interpretazione restrittiva. Scopo della norma sarebbe piuttosto quello di garantire che l'autorità amministrativa, che eventualmente emani una decisione disciplinare, sia pienamente edotta dei fatti addebitati al dipendente, che siano anche oggetto di un procedimento penale. La norma troverebbe la sua giustificazione — come lo stesso Tribunale rileverebbe — nella differenza di ampiezza del sindacato che possono operare, «da un lato, l'autorità amministrativa e il giudice amministrativo e, dall'altro, la polizia giudiziaria e il giudice penale, questi ultimi disponendo normalmente di poteri di controllo più estesi rispetto a quelli attribuiti ai primi» [9].

33. Per evitare errori nell'ambito di un procedimento disciplinare, lo Statuto prevederebbe che le autorità competenti attendano il passaggio in giudicato della sentenza dell'autorità giudiziaria, al fine di poter eventualmente valutare in modo più preciso e adeguato i fatti posti a carico del dipendente. Tale principio varrebbe a maggior ragione in quanto la posizione di un dipendente non risulterebbe aggravata davanti ad un tribunale penale, come avverrebbe quando fosse già stato emanato un provvedimento disciplinare. Infatti le sanzioni disciplinari potrebbero riguardare azioni irrilevanti dal punto di vista penale e, pertanto, non penalmente perseguibili.

34. Il ricorrente avanza a questo proposito circostanziati argomenti, che tuttavia non occorre esaminare in dettaglio, poiché dal

8 — Sunto della sentenza impugnata (citata alla nota 2, Racc. PI pag. I-A-132).

9 — Sunto della sentenza (citata alla nota 2, Racc. PI pag. I-A-132).

tenore dell'art. 88, quinto comma, si evince che il procedimento disciplinare e quello penale devono avere per oggetto gli stessi fatti, come osserva anche la Commissione.

35. La Commissione è inoltre del parere che, anche se si interpretasse l'art. 88, quinto comma, dello Statuto, nel modo sostenuto dal ricorrente, tale argomento sarebbe irrilevante nel caso di specie. Come avrebbe stabilito il Tribunale, dagli elementi del fascicolo si evincerebbe che, alla data di adozione della decisione disciplinare controversa, non era stato avviato alcun procedimento penale a carico del dipendente ai sensi dell'art. 88, quinto comma. Per questa ragione, tale norma non potrebbe assolutamente trovare applicazione in questo caso.

— Presa di posizione

36. Si deve concordare con il Tribunale che il reale intento di tutela dell'art. 88, quinto comma, consiste nel non arrecare pregiudizio al dipendente nel procedimento penale. La ratio dell'art. 88, quinto comma, non è primariamente l'accertamento di una fattispecie dal punto di vista penale come presupposto di un procedimento disciplinare. Del resto, il dipendente in questione avrebbe in merito lo stesso interesse dell'APN.

37. Seguendo il ragionamento del ricorrente, l'autorità disciplinare potrebbe basarsi su fatti completi e certi solo una volta che sia concluso un procedimento penale contemporaneamente pendente. Da ciò si potrebbe tuttavia concludere che nei semplici procedimenti disciplinari i fatti non potrebbero essere sufficientemente accertati. Non si può però condividere tale conclusione. Anche se l'ampiezza del sindacato di un tribunale penale può andare oltre quella di una commissione di disciplina, dalle possibilità di verifica citate nell'allegato IX dello Statuto emerge che il potere di controllo è sufficiente per chiarire la fattispecie nell'ambito di un procedimento disciplinare ed emanare una decisione sull'irrogazione di una sanzione disciplinare.

38. Qualora il procedimento penale dovesse giungere ad altra conclusione, ai sensi dell'art. 11 dell'allegato IX dello Statuto, il procedimento disciplinare può essere riaperto, cosicché non sussiste neanche in questo senso un pregiudizio dei diritti del dipendente.

39. Si deve inoltre considerare che un'autorità pubblica normalmente non può avere di per sé alcun interesse a sospendere a lungo un procedimento disciplinare. Secondo l'esperienza, i procedimenti penali possono protrarsi a lungo fino all'esaurimento di tutti i gradi di giurisdizione. Ad esempio, il dipendente potrebbe percepire interamente il suo stipendio per tutta la durata del procedimento penale, se non intervenisse alcuna decisione disciplinare nel termine di quattro mesi previsto dal-

l'art. 88, terzo e quarto comma, dello Statuto.

— *Punto terzo del primo motivo: individuazione degli stessi fatti*

— Argomenti delle parti

40. Alla luce di tutte le circostanze illustrate, si può affermare che la vera ratio dell'art. 88, quinto comma, è quella di non pregiudicare il dipendente in un procedimento penale. Per questo motivo, è inoltre giustificato aspettarsi adeguate dichiarazioni e motivazioni da parte di chi si richiama alla sospensione. In questo senso, la conclusione del Tribunale al punto 38 della sentenza è corretta, laddove esso afferma:

41. Il ricorrente fa valere che il Tribunale ha erroneamente ritenuto che egli avrebbe dovuto indicare i fatti su cui si basavano entrambi i procedimenti.

«Tuttavia, considerato che a tale data il ricorrente era oggetto di un'inchiesta che poteva sfociare in procedimenti penali, si deve consentirgli, conformemente alla ratio legis dell'art. 88, quinto comma, dello Statuto, di provare in modo specifico che una decisione che regolasse definitivamente la sua situazione poteva incidere sulla sua posizione in eventuali successivi procedimenti penali che avrebbero potuto scaturire dall'inchiesta in corso al momento del procedimento disciplinare e vertenti su fatti identici. Spetta, *a tal riguardo*, al ricorrente individuare con precisione tali fatti, indicando i motivi per i quali una decisione dell'APN in merito ad ognuno di essi sarebbe stata idonea ad incidere sulla sua posizione in eventuali successivi procedimenti penali» [10].

42. Il ricorrente assume che egli non era tenuto ad indicare «i motivi per i quali una decisione dell'APN in merito ad ognuno di essi sarebbe stata idonea ad incidere sulla sua posizione in eventuali successivi procedimenti penali» [11] (egli si riferisce, al riguardo, ai punti 38 e 41 della sentenza impugnata). Sarebbe sufficiente che l'identità dei fatti nel procedimento disciplinare e in quello penale venga provata, senza la necessità di fornire ulteriori precisazioni.

43. Poiché in quella fase del procedimento penale egli non avrebbe avuto accesso al fascicolo, l'art. 88, quinto comma, seguendo il ragionamento del Tribunale, risulterebbe nella maggior parte dei casi, se non addirittura costantemente, una norma priva di effetto utile.

10 — Sunto della sentenza impugnata (citata alla nota 2, Racc. PI pag. I-A-133), il corsivo è mio.

11 — Sunto della sentenza impugnata (citata alla nota 2, Racc. PI pag. I-A-133).

44. Infine, con riferimento al punto 41 della sentenza, il ricorrente fa valere che sussiste del pari una violazione dell'art. 88, quinto comma, in quanto il Tribunale porrebbe a carico del dipendente interessato la prova che egli avesse motivo di *credere* che una decisione dell'APN potesse pregiudicare la sua posizione in un procedimento penale. Un procedimento disciplinare non potrebbe basarsi su ipotesi. Perciò il procedimento avrebbe dovuto essere sospeso fino a che non fosse intervenuta una sentenza. Del resto, la stessa APN, in seguito alla revoca della sua immunità, avrebbe avuto una conoscenza precisa dei fatti.

45. La Commissione ribatte che, per quanto riguarda l'accesso del ricorrente ai documenti del fascicolo, dai documenti allegati alla risposta fornita dal ricorrente ai quesiti rivoltigli dal Tribunale emerge che egli era completamente informato dei fatti addebitatigli.

46. Inoltre la Commissione sostiene che, poiché lo scopo dell'art. 88, quinto comma, è quello di non pregiudicare la posizione dell'interessato nell'ambito di un procedimento penale, è logico che l'amministrazione non possa accontentarsi di semplici affermazioni da parte del dipendente, ma si aspetti da quest'ultimo un'esposizione circostanziata sulla consistenza dei fatti alla base di entrambi i procedimenti, con l'indicazione dei motivi per i quali una decisione dell'APN in merito a tali fatti potrebbe influire sulla sua posizione in un procedimento penale.

47. Infine, per quanto riguarda l'osservazione del dipendente secondo cui l'art. 88, quinto comma, non potrebbe essere basato su semplici ipotesi, la Commissione è dell'avviso che tale argomento muova da un'errata interpretazione dei corrispondenti passaggi della sentenza. Al punto 41 il Tribunale sosterrebbe che è compito del dipendente illustrare perché ritiene che una decisione dell'APN potrebbe pregiudicare la sua situazione. L'aspetto ipotetico non si riferirebbe quindi ai fatti, bensì alle conseguenze che una decisione dell'APN in merito a tali fatti potrebbe avere per il dipendente nell'ambito del procedimento penale.

— Presa di posizione

48. Come si evince dal punto 35 della sentenza, il Tribunale si aspetta indicazioni precise in merito alla nozione di «stessi fatti» solo a partire dal momento dell'avvio effettivo del procedimento penale. Al punto 35 della sentenza si precisa testualmente:

«(...) solamente quando procedimenti penali di tal genere sono stati avviati, i fatti ad essi inerenti possono essere individuati e posti a raffronto con i fatti in ordine ai quali è stato aperto il procedimento disciplinare al fine di accertarne l'eventuale identità» [12].

12 — Sunto della sentenza impugnata (citata alla nota 2, Racc. PI pag. I-A-133).

49. Ciò premesso, il Tribunale conclude al punto 37 che l'APN non ha violato l'art. 88, quinto comma.

50. Il Tribunale si aspetta indicazioni più precise da parte del ricorrente non per il procedimento disciplinare, bensì solo nell'ambito del procedimento giudiziario avviato e ai fini di quest'ultimo, come si evince chiaramente dal punto 40 della sentenza, poiché il Tribunale era manifestamente disposto, nell'interesse del ricorrente, a rimandare la decisione nella causa pendente. Non si trattava quindi di una sospensione del procedimento disciplinare, bensì di un'eventuale decisione successiva del Tribunale sulla legittimità del provvedimento adottato dall'APN. Il ricorrente non ha tuttavia fornito le precisazioni necessarie richieste dal Tribunale.

51. Considerando che, come rileva il Tribunale, il procedimento penale era stato avviato in Belgio il 4 gennaio 1996 [13] e che il ricorrente ha tuttavia risposto per iscritto ai quesiti rivoltigli dal Tribunale solo nel settembre 1997 — l'udienza ha avuto luogo solo nel novembre 1997 — non risulta del tutto chiaro perché alla fine del 1997 il ricorrente non avrebbe ancora dovuto disporre di alcuna informazione sul procedimento aperto a suo carico.

13 — Sentenza impugnata (citata alla nota 1, punti 36 e 41).

52. Inoltre non può essere oggetto di critiche l'esigenza, che il Tribunale ha avanzato nei confronti del dipendente, non volendo pregiudicarne la situazione nel procedimento penale e perciò sospendendo l'altro procedimento o emanando la sentenza eventualmente in un secondo tempo, di indicare i fatti su cui si fondano entrambi i procedimenti. In questo senso è irrilevante anche l'indicazione secondo cui l'APN sarebbe venuta a conoscenza dei fatti a seguito della revoca dell'immunità del ricorrente, poiché in quest'ultimo caso solo la conoscenza dei fatti da parte del Tribunale ha rilevanza.

53. Il ricorrente non ha quindi dichiarato che fosse stato avviato un procedimento penale avente ad oggetto gli stessi fatti di quello disciplinare, né ha indicato che un accertamento preliminare (per via giudiziaria) della legittimità della decisione disciplinare potesse pregiudicare la sua posizione nell'ambito di tale procedimento penale.

54. Ne consegue che l'APN non ha applicato scorrettamente l'art. 88, quinto comma, né il Tribunale è incorso in errore nell'interpretazione di questo articolo. Il

primo motivo va pertanto respinto nella sua totalità in quanto infondato.

55. Si deve inoltre sottolineare come solo le circostanze al momento dell'emanazione della decisione disciplinare siano determinanti ai fini dell'esame della sua legittimità. Poiché il 22 giugno 1995 non era ancora stato formalmente avviato un procedimento penale, non sussisteva alcuna necessità per l'APN di regolare definitivamente la posizione del ricorrente solo in seguito. Secondo quanto risulta dagli atti — si vedano, in particolare, i punti 36 e 41 della sentenza —il 4 gennaio 1996 è stato notificato al ricorrente l'avvio di un procedimento penale a suo carico. In effetti, solo il 19 febbraio 1996 — quindi successivamente — è stato deciso in merito al suo reclamo; dagli elementi del fascicolo si può tuttavia concludere che anche in quel momento all'APN non erano noti i particolari necessari in merito a questo procedimento. Prova ne è che questi elementi non erano noti neanche al momento dell'udienza davanti al Tribunale, il 13 novembre 1997. Nella normalità dei casi la denuncia penale viene presentata dall'APN, che ovviamente ha anche conoscenza degli stessi fatti. Nel caso di specie, solo il ricorrente conosceva le circostanze e, avendo egli richiesto la sospensione ai sensi dell'art. 88, quinto comma, avrebbe dovuto comunicarne anche i particolari. Il Tribunale non avrebbe dovuto verificare con tale ampiezza se al momento del procedimento di cui era investito era stato avviato un procedimento penale avente ad oggetto gli stessi fatti. Per il Tribunale, non sussisteva alcuna necessità di sospendere il procedimento o di rimandare la decisione. Un'ulteriore conferma di ciò viene dal fatto che, ai sensi dell'art. 185 del Trattato, i ricorsi non hanno effetto sospensivo. Tuttavia, anche se non si dovesse tener conto delle considerazioni precedentemente esposte, dall'esame del ragionamento svolto dal Tribunale in ordine al primo motivo non risulta che esso abbia commesso errore di diritto.

Sul secondo motivo (relativo alle conclusioni del Tribunale in merito alle funzioni e responsabilità del ricorrente)

Argomenti delle parti

56. A parere del ricorrente, il Tribunale nella sua sentenza si è basato su motivazioni errate ed ha omesso di trarre le conclusioni in fatto e in diritto risultanti dagli atti. Egli si riferisce, a questo proposito, al punto 203 della sentenza, in cui il Tribunale afferma che la Commissione, nel caso di specie, non ha fondato la responsabilità del ricorrente in ordine alla gestione amministrativa di progetti sulla sua qualità di dipendente con funzioni di ordinatore dei pagamenti. Il Tribunale ne trarrebbe la conclusione che il ricorrente non potrebbe sottrarsi a tale responsabilità contestando di aver esercitato tale funzione. La responsabilità che gli viene imputata si riferirebbe però proprio all'ambito dei compiti affidati al dipendente incaricato della gestione finanziaria. Tuttavia poiché egli — prosegue il ricorrente — non ha mai ordinato pagamenti, non potrebbe avere alcuna responsabilità in tale ambito. Il ricorrente rinvia a questo proposito alla decisione con cui il suo reclamo è stato espressamente respinto. In tale decisione, la Commissione lo avrebbe — erroneamente — indicato come dipendente con funzioni di ordinatore dei pagamenti. Su tali funzioni la Commissione avrebbe quindi fondato il proprio addebito. Il Tribunale avrebbe dovuto trarre conseguenze dal fatto che egli non aveva mai ricoperto questa posizione. Al ricorrente potrebbero imputarsi inadempienze solo per omissioni rientranti nella sua sfera di responsabilità. La Commissione, invece, gli attribuirebbe responsabilità — in quanto capo dell'unità XXIII.A.3 — per irregolarità che in realtà andrebbero imputate al Direttore generale.

57. La Commissione replica, a questo proposito, che dal modo in cui il ricorrente cita la sentenza sorge un'impressione errata, poiché viene estrapolato solo uno specifico passaggio dall'intera argomentazione. Le conclusioni del Tribunale non sarebbero fondate sulla constatazione che la Commissione non ha fondato la responsabilità del ricorrente sulle sue funzioni di ordinatore dei pagamenti. Il Tribunale avrebbe dichiarato, indipendentemente dalla questione delle sue funzioni di ordinatore dei pagamenti, che il ricorrente, in veste di capo unità, era tenuto a verificare la fondatezza delle richieste di pagamento, cosicché egli sarebbe stato personalmente responsabile se un pagamento si fosse rivelato ingiustificato. La Commissione sottolinea inoltre come l'esistenza di quest'obbligo ricada nell'ambito degli accertamenti in fatto compiuti dal Tribunale, i quali non potrebbero essere impugnati.

58. Del resto, la Commissione avrebbe definito (erroneamente) il ricorrente come «ordinatore dei pagamenti» in un solo documento, ossia nella decisione di rigetto del reclamo. In tutti gli altri casi, essa avrebbe sempre fatto riferimento alla sua qualità di capo unità.

Presa di posizione

59. Anche questo motivo deve ritenersi infondato. Come si evince dalla sentenza, il Tribunale non si è limitato ad accertare se il ricorrente fosse da ritenere responsabile per le sue mansioni di ordinatore dei pagamenti, bensì ha dapprima verificato — ai punti 187 e seguenti — quali fossero i compiti attribuitigli. Su queste basi, ha accertato in che misura la Commissione avesse attribuito la responsabilità al ricorrente nella decisione disciplinare impugnata. Con riferimento alla responsabilità asserita dalla Commissione nell'ambito della gestione finanziaria e di bilancio di progetti, il Tribunale ha preso dettagliatamente in esame gli argomenti del ricorrente. Al punto 202 della sentenza, è giunto alla conclusione che alla sua unità era stata affidata una particolare missione, di cui faceva parte anche la gestione amministrativa. Inoltre il Tribunale ha ritenuto che tale compito non fosse stato eseguito correttamente e che, in ogni caso, le irregolarità riscontrate ricadessero nella sfera di responsabilità del dipendente responsabile dell'unità, a meno che quest'ultimo dimostrasse di aver fatto tutto il possibile per adempiere i suoi compiti. Per questo motivo, il ricorrente non può sostenere di essere esente da ogni responsabilità, non avendo mai ordinato pagamenti. Solo in seguito a questa dettagliata verifica, su cui non è ammesso il sindacato, il Tribunale ha affermato che, del resto, si doveva sottolineare il fatto che la Commissione, nell'ambito del procedimento in questione, non aveva fondato le responsabilità del ricorrente sulla sua qualità di ordinatore dei pagamenti.

60. Pertanto, laddove il Tribunale conclude che le irregolarità addebitate — indipendentemente dalla mansione di ordinatore dei pagamenti — ricadevano nella sfera di responsabilità del ricorrente, si tratta di un accertamento di fatto che non può essere riesaminato in sede d'impugnazione. Il secondo motivo è quindi irricevibile nella

parte in cui viene messo in discussione l'accertamento in fatto del Tribunale per quanto si riferisce alla responsabilità del ricorrente. Ciò si può tuttavia tralasciare, essendo il secondo motivo in ogni caso infondato, dato che il Tribunale ha tratto le necessarie e giuste conseguenze dal fatto che il ricorrente, in realtà, non esercitava le funzioni di ordinatore dei pagamenti, ma si è basato sulla responsabilità di fatto e non su quella meramente formale del ricorrente all'interno dell'unità.

Sul terzo motivo (relativo al rispetto dei principi del contraddittorio, di «parità delle armi» e dell'obbligo di una motivazione pertinente)

Prima censura

— Argomenti delle parti

61. A parere del ricorrente, la sentenza deve essere annullata anche perché in essa non avrebbero trovato applicazione i principi del contraddittorio e di «parità delle armi». Al punto 329 della sentenza sarebbe riportato, a torto, che il ricorrente ha avuto accesso al fascicolo di cui disponeva la commissione di disciplina per formulare il proprio parere e di cui disponeva l'APN ai fini dell'emanazione della decisione. Inoltre si affermerebbe erroneamente che il dipendente ha potuto prendere conoscenza di tutti gli elementi di fatto sui quali si basava la decisione.

62. La Commissione avrebbe certo prodotto, su richiesta del Tribunale, determinati documenti, però non la maggior parte di quelli relativi alla gestione finanziaria e di bilancio. Il ricorrente avrebbe eventualmente potuto rinvenire in altri documenti elementi idonei per corroborare la sua difesa e per suffragare i suoi argomenti. Dalla sentenza Solvay/Commissione emergerebbe che i diritti della difesa di cui fruisce la parte ricorrente nel corso del procedimento amministrativo subirebbero una restrizione troppo ampia rispetto ai poteri della Commissione, «che cumulerebbe la funzione di autorità che notifica gli addebiti con quella di autorità giudicante, disponendo nel contempo di una conoscenza del fascicolo più approfondita di quella della difesa» [14].

63. La Commissione ribatte a questo proposito che, nel caso di specie, il Tribunale ha accertato che il ricorrente aveva ammesso di aver avuto accesso al fascicolo in questione, il quale era a disposizione sia della commissione di disciplina sia dell'APN. Tale circostanza non verrebbe contestata neanche nell'atto d'impugnazione. Per questo motivo, non sarebbe chiaro perché il Tribunale avrebbe violato il principio di «parità delle armi».

14 — Così la formulazione letterale nella sentenza 29 giugno 1995, causa T-30/91, Solvay/Commissione (Racc. pag. II-1775, punto 83).

64. Per quanto riguarda i restanti documenti di cui il ricorrente richiede la produzione, la Commissione sottolinea come né la commissione di disciplina né l'APN avessero operato una selezione dei documenti.

65. Dalla sentenza Solvay discenderebbe che si deve decidere e verificare in base alle circostanze specifiche di ciascun caso di specie se la mancata produzione di documenti può influire, a svantaggio del ricorrente, sullo svolgimento del procedimento e sul contenuto della decisione. Il Tribunale avrebbe effettuato tale esame nel caso di specie e sarebbe giunto alla conclusione che il diritto di accedere ad altri documenti non può influire sugli accertamenti effettuati, poiché questi si baserebbero su documenti a cui il ricorrente ha avuto accesso. Tale conclusione non potrebbe essere sindacata nell'ambito del procedimento d'impugnazione, in quanto accertamento in fatto da parte del Tribunale.

— Presa di posizione

66. In primo luogo, si deve rilevare che, al punto 329 della sentenza, il Tribunale ha sottolineato come nel corso dell'udienza il ricorrente non avesse mostrato alcuna reazione alle affermazioni della Commissione secondo cui, durante il procedimento disciplinare, egli avrebbe avuto accesso al fascicolo di cui disponevano la commissione di disciplina e l'APN. Il Tribunale ne ha desunto che il principio di «parità delle armi» è stato rispettato e che il ricorrente ha potuto prendere conoscenza di tutti gli elementi di fatto sui quali si basava la decisione, e ciò in tempo utile per presentare le proprie osservazioni in merito. In seguito il Tribunale ha verificato se si sarebbero potuti fare ulteriori accertamenti nel caso in cui il ricorrente avesse avuto accesso ad altri documenti oltre a quelli trasmessigli nel corso del procedimento disciplinare. In tal caso, si dovrebbe riconoscere una violazione dei suoi diritti della difesa, qualora i documenti richiesti dal ricorrente — così prosegue il Tribunale — avessero evidenziato che il dipendente non aveva avuto alcuna responsabilità nella gestione amministrativa. Tuttavia la responsabilità del ricorrente è stata accertata senza errori di diritto da parte del Tribunale in base ai soli documenti prodotti, cioè in base al fascicolo trasmesso. Nessun altro documento — tra quelli non trasmessi — avrebbe permesso al ricorrente di contestare la sua responsabilità. Pertanto, anche per questo motivo non è possibile riscontrare alcun errore nella sentenza.

Seconda censura

67. Infine, il ricorrente fa valere, nell'ambito del terzo motivo, che gli addebiti mossi nei suoi confronti non sono stati formulati chiaramente né motivati. Poiché, tuttavia, come il ricorrente stesso afferma, tale argomento è stato sollevato in parte anche nel procedimento precontenzioso e davanti allo stesso Tribunale, questa osservazione va respinta nel procedimento di impugnazione in quanto irricevibile.

Terza censura

— Argomenti delle parti

68. Il ricorrente contesta al Tribunale di essersi sostituito alla Commissione e di aver formulato in merito a singoli progetti gli addebiti a suo carico che la stessa Commissione aveva omesso di formulare puntualmente.

— Presa di posizione

69. Questa affermazione va respinta in quanto infondata. Con riferimento al primo progetto — l'IFTO — il Tribunale, al punto 266, ha rinviato alla relazione della DG XX, in assenza di indicazioni complementari nella decisione impugnata. Due addebiti contenuti in tale relazione, a cui la decisione fa richiamo, riguardano precisamente il ricorrente.

70. Con riferimento al secondo progetto — l'IERAD — il Tribunale, al punto 278, ha affermato che, in assenza di indicazioni complementari nella decisione impugnata, doveva essere esaminata la relazione della DG XX alla quale la decisione stessa rinvia. Da tale relazione si evince che le irregolarità sopra citate sono effettivamente imputabili al ricorrente, anche se quest'ultimo non vi viene espressamente menzionato. Conseguentemente il Tribunale, tenuto conto di queste precisazioni e del contenuto della decisione di rigetto del reclamo, nonché delle repliche del ricorrente, ha concluso che si potevano desumere quattro concreti addebiti a suo carico.

71. Il Tribunale ha poi sottolineato come la Commissione avesse precisato gli addebiti nella sua decisione di rigetto del reclamo presentato dal dipendente.

72. Anche in ordine al terzo progetto — il BDG — il Tribunale ha rilevato che, in base alla relazione della DG XX, alla quale la decisione disciplinare rinvia, si poteva concludere che erano state imputate due irregolarità a carico del ricorrente, di seguito citate. Infine il Tribunale ha dimostrato in modo circostanziato come anche tali addebiti potessero essere posti a carico del ricorrente.

73. Ne consegue che non è stato il Tribunale a definire gli addebiti mossi al ricorrente, poiché questi risultano dalle citate relazioni su cui si basa la decisione dell'APN. Pertanto, discende dalle considerazioni che precedono che non si può riscontrare alcun errore di diritto da parte del Tribunale neanche nell'ambito di questa censura. Il terzo motivo deve pertanto essere respinto nella sua totalità in quanto infondato.

Sulle spese

74. Ai sensi dell'art. 122 del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, quest'ultima statuisce sulle spese. Poiché nel caso di specie il ricorrente è risultato soccombente, va condannato alle spese del procedimento ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura.

Conclusione

75. Per questi motivi, propongo alla Corte di decidere come segue:

«1) L'impugnazione è respinta.

2) Il ricorrente è condannato alle spese».