CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 14 luglio 1998 *

1. Il Parlamento europeo ricorre contro la sentenza del Tribunale di primo grado 10 luglio 1997 [1] che ha annullato la sua decisione 22 maggio e la sua decisione di conferma 9 agosto 1995, con le quali il Parlamento stesso ha considerato irregolare l'assenza della signora Gaspari, dipendente dell'istituzione, per una giornata e ha detratto tale giorno dal congedo ordinario dell'interessata.

I fatti che hanno dato origine alla controversia

2. I fatti accertati nella sentenza di primo grado sono, in breve, i seguenti:

— Il 3 maggio 1995, la signora Gaspari ha trasmesso ai servizi amministrativi del Parlamento un certificato medico attestante la sua incapacità lavorativa per il periodo dal mercoledì 3 maggio al venerdì 5 maggio 1995 compreso.

— Il 4 maggio 1995, il medico di controllo del Parlamento si è recato per una visita fiscale al domicilio della signora Gaspari e ha informato quest'ultima di ritenerla idonea a riprendere servizio dal giorno successivo, venerdì 5 maggio 1995.

— La signora Gaspari è rientrata in servizio solo lunedì 8 maggio 1995. Lo stesso giorno ella ha inviato una nota alla Direzione del personale in cui denunciava il comportamento del medico di controllo nei suoi confronti.

— Il 22 maggio 1995, la divisione del personale ha comunicato alla signora Gaspari che la sua assenza era considerata irregolare e che, a norma dell'art. 60 dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), il giorno di assenza sarebbe stato dedotto dal suo congedo ordinario. Tale decisione è stata confermata il 9 agosto 1995.

— Il 21 agosto 1995, la signora Gaspari ha presentato un reclamo (datato 11 agosto) avverso la decisione 22 maggio 1995, facendo valere che ella si era limitata a seguire le indicazioni del suo medico

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Causa T-36/96, Gaspari/Parlamento (Racc. PI pag. II-595).

curante, che le osservazioni del medico di controllo erano prive di fondamento e che quest'ultimo aveva usato metodi «di parte».

— Il 13 dicembre 1995, il Parlamento ha respinto il detto reclamo.

La motivazione della sentenza di primo grado

3. Dei tre motivi di annullamento fatti valere dalla signora Gaspari contro la decisione amministrativa (difetto di motivazione, violazione dell'art. 59 dello Statuto e errore di valutazione manifesto), il Tribunale ha esaminato solo il primo, ritenendolo sufficiente per accogliere la domanda.

4. Dopo aver affermato che l'atto impugnato non è, in senso proprio, la relazione del medico di controllo, bensì la decisione amministrativa che ha dichiarato irregolare l'assenza, il Tribunale sottolinea che in realtà la relazione del medico di controllo costituiva la sola e unica base di tale decisione.

5. Secondo il Tribunale, la conseguenza logica di tale premessa è che il dipendente interessato, se ne ha fatto domanda, «deve poter prendere visione della relazione del medico di controllo», per essere in grado di conoscere i motivi della decisione e valutarne la fondatezza.

6. Dato che la relazione non era stata trasmessa né alla dipendente né al suo medico curante, nella fattispecie la motivazione della decisione si limitava ad un mero riferimento al parere del medico di controllo, che ha ritenuto che l'interessata dovesse riprendere servizio il venerdì 5 maggio. Secondo il Tribunale, tale motivazione è «puramente formale e, di conseguenza, insufficiente a permettere alla ricorrente di valutarne la fondatezza».

7. Il Tribunale aggiunge inoltre che sono stati violati i diritti della difesa della ricorrente: non essendole state comunicate le conclusioni della visita fiscale, la signora Gaspari non ha potuto far conoscere il suo punto di vista sulle stesse né contestarle con qualche possibilità di successo. Il principio del rispetto dei diritti della difesa esige che l'interessato sia in grado di esprimere il proprio punto di vista sull'intero contenuto della relazione del medico di controllo.

I motivi del ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado

8. Nel suo ricorso, il Parlamento fa valere i seguenti quattro [2] motivi:

a) Il Tribunale avrebbe dovuto ritenere irricevibile il ricorso presentato dalla signora Gaspari ai sensi dell'art. 179 del Trattato CE, in quanto i motivi dedotti nello stesso non erano stati fatti valere nel previo reclamo amministrativo.

b) Il Tribunale ha commesso un errore ritenendo che l'atto impugnato fosse privo di motivazione o munito di motivazione insufficiente. Spetta al dipendente interessato dimostrare l'infondatezza del parere del medico di controllo. In caso contrario, tutto il sistema previsto dall'art. 59, n. 1, dello Statuto non avrebbe più significato.

c) Il Tribunale ha violato l'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura esaminando la pretesa violazione dei diritti della difesa, motivo che era stato sollevato dalla ricorrente solo in sede di replica.

d) Comunque, non vi sarebbe stata alcuna violazione dei diritti della difesa; pertanto, il Tribunale ha commesso un errore di diritto annullando, per questo motivo, le decisioni amministrative impugnate.

Sul primo motivo

9. Il Parlamento fa valere in primo luogo che il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare irricevibile il ricorso della signora Gaspari, dato che i motivi sui quali esso si fondava erano diversi da quelli esposti nel previo reclamo amministrativo.

10. Un simile argomento appare del tutto sorprendente in questa fase procedurale se si considera che esso non è stato addotto in primo grado, nel controricorso. Se il Parlamento avesse ritenuto irricevibile il ricorso in primo grado, avrebbe dovuto formulare l'eccezione appropriata al momento procedurale opportuno, e precisamente dinanzi al giudice che doveva statuire sul ricorso in questione.

2 — In realtà, i titoli del ricorso si riferiscono solo a tre motivi, vale a dire l'irricevibilità del ricorso in primo grado, l'obbligo di motivazione e l'introduzione d'ufficio di un nuovo motivo da parte del Tribunale. Tuttavia, esponendo quest'ultimo motivo, il Parlamento ricorre ad una duplice argomentazione, procedurale e di merito, che ritengo necessario trattare separatamente. Anche se avrei potuto fare riferimento alla prima e alla seconda parte del terzo motivo, ho preferito parlare, per maggiore chiarezza, di due motivi distinti.

Basta leggere il controricorso del Parlamento, invece, per constatare come vi si polemizzi sulla motivazione delle decisioni e sul preteso errore di valutazione, senza però sollevare alcuna eccezione in ordine all'irricevibilità della domanda della signora Gaspari. Nel controricorso si chiedeva il rigetto del ricorso per ragioni di merito senza fare alcun riferimento alla sua irricevibilità.

11. Del resto, niente impedisce ad un ricorrente di far valere dinanzi al Tribunale argomenti di diritto non invocati nel previo reclamo amministrativo. La concordanza tra il reclamo e il ricorso, a cui talvolta ha fatto riferimento la Corte [3], impone che le conclusioni del ricorrente siano le stesse sia nell'uno che nell'altro, e che la causa petendi sia già stata definita nel reclamo, al fine di salvaguardare la natura di tale atto. Questa esigenza non può però essere interpretata in modo così rigido da impedire al ricorrente di aggiungere dinanzi al Tribunale argomenti (o prove) nuovi, diversi da quelli già dedotti nel reclamo. L'intervento obbligatorio di un avvocato nei ricorsi presentati dai dipendenti dinanzi al Tribunale, al solo fine di ripetere gli argomenti esposti da questi ultimi, senza l'assistenza di un avvocato, nei loro reclami amministrativi, non avrebbe molto senso.

12. Nel caso di specie, le conclusioni (la dichiarazione di nullità delle decisioni), la causa petendi (il preteso comportamento irregolare dell'istituzione convenuta), e addirittura alcuni argomenti di diritto addotti sono stati formulati sia nel reclamo che nel ricorso. Il fatto che il ricorso contenga argomenti aggiuntivi o trasponga in termini giuridici quelli addotti in precedenza non può, a mio parere, comportare la sua irricevibilità.

13. Infine, la giurisprudenza della Corte consente che l'esame di motivi di ordine pubblico fondati su un vizio che inficia l'atto impugnato (in particolare il difetto di motivazione e la violazione dei diritti della difesa) possa avvenire in qualsiasi fase del procedimento, non potendo essere precluso il diritto del ricorrente di avvalersene solo perché esso non li ha dedotti nel reclamo [4].

Sul secondo motivo

14. Il problema sollevato dal secondo motivo riguarda l'obbligo di motivazione delle decisioni impugnate. Come ho già detto, queste ultime contenevano solo un riferimento alla relazione del medico di controllo, senza tuttavia riportarne il contenuto.

15. Per esaminare tale motivo, occorre partire da una questione di principio: un'istituzione comunitaria deve includere nella motivazione di decisioni come quelle in esame il testo della relazione redatta dal medico di controllo dopo la visita fiscale nei confronti del dipendente? In caso contrario, si può

3 — V. le citazioni di tale giurisprudenza al punto 9 della sentenza del Tribunale 29 marzo 1990, causa T-57/89, Alexandrakis/Commissione (Racc. pag. II-143).

4 — Sentenza 20 febbraio 1997, causa C-166/95 P, Commissione/Daffix (Racc. pag. I-983, punti 24 e 25).

ritenere che tali decisioni siano prive della motivazione richiesta per tali atti amministrativi?

16. A mio parere, la decisione con cui si considera ingiustificata l'assenza di un dipendente deve, senz'altro, esporre i motivi che hanno condotto l'istituzione interessata ad adottare tale atto: se si tratta di assenze successive ad una visita fiscale in cui risulta — come ammette l'interessato — che il medico abbia personalmente ingiunto al dipendente di riprendere il servizio senza che questi abbia ottemperato, risulta sufficientemente motivata la decisione in cui si espongono tali fatti e si citano, come applicabili, gli artt. 59 e 60 dello Statuto del personale.

17. Non ritengo necessario che simili decisioni contengano anche il testo integrale della relazione inviata dal medico di controllo all'istituzione in questione, o le valutazioni di ordine clinico che vi figurano o che, all'occorrenza, potrebbero essere ottenute da tale medico.

18. A volte, il segreto professionale può addirittura impedire al medico di controllo di comunicare all'istituzione interessata le sue valutazioni tecniche riguardanti il paziente [5]. In questi casi, è sufficiente che il suo parere contenga la valutazione finale sull'opportunità o meno della ripresa del servizio da parte del dipendente. La motivazione dell'atto amministrativo è appunto costituita, a sua volta, da tale conclusione finale (e non dai presupposti clinici di questa). Di fatto, e al fine di mantenere la necessaria simmetria con la situazione inversa, non è nemmeno obbligatorio che, sul certificato medico con cui si prescrive un congedo di malattia al dipendente, il medico curante formuli le sue valutazioni tecniche dettagliate sullo stato di salute del dipendente stesso.

19. Anche supponendo che il segreto professionale non abbia una tale portata e che il medico di controllo possa far pervenire all'istituzione la totalità delle sue valutazioni, quest'ultima non sarebbe per questo obbligata a riportarle nella decisione con cui si consideri ingiustificata l'assenza del dipendente, essendo sufficiente un riferimento al parere del medico. Con le sfumature che esporrò di seguito, questa concisa motivazione può essere valida, nel senso che è sufficiente a giustificare l'atto amministrativo, salvo la possibilità di svilupparla ulteriormente, in caso di divergenza.

20. Penso che quest'ultimo punto costituisca la chiave della controversia. L'istituzione presso la quale il dipendente presta servizio può evitare di includere nella sua decisione originaria il contenuto della relazione del medico di controllo, ma non può esimersi dal richiedere tale relazione e dal comunicarla al

5 — Ai sensi dell'art. 86 delle norme deontologiche dell'ordine dei medici del Lussemburgo, acclusc come allegato III del ricorso, il medico incaricato del controllo é tenuto al segreto professionale nei confronti dell'amministrazione o dell'organismo da cui dipende e al quale può e deve fornire solo le sue conclusioni sul piano amministrativo senza indicare i motivi di ordine medico che le giustificano.

dipendente interessato [6] qualora quest'ultimo la chieda legittimamente, sia per conoscerne i termini, sia per impugnare l'atto amministrativo adottato sulla base del parere medico.

21. Questo aspetto della questione non riguarda tuttavia l'obbligo di motivazione dell'atto amministrativo, ma una fase successiva delle sua esistenza, vale a dire la sua eventuale contestazione in sede amministrativa o giudiziaria. Tenuto conto del carattere eminentemente tecnico delle valutazioni del medico di controllo, la sua relazione costituisce un mezzo di prova che, all'occorrenza, può essere contrastato con altri mezzi di prova similari o assoggettato ad una controperizia nel corso del procedimento di riesame e di controllo dell'atto amministrativo.

22. Mi sembra indispensabile insistere su questo punto: per motivare l'atto con cui è stata considerata irregolare l'assenza della dipendente era sufficiente che l'istituzione indicasse i fatti provati (la visita fiscale, l'ingiunzione espressa di riprendere il servizio fatta dal medico fiscale all'interessata, il comportamento successivo di quest'ultima) e le disposizioni dello Statuto applicabili ad un tale comportamento sulle quali si basa la decisione. Il disaccordo della signora Gaspari con tale decisione, fondato su una sua valutazione negativa della diagnosi del medico, rende necessario che, nell'ambito del reclamo amministrativo (e a fortiori nell'ambito del sindacato giurisdizionale), essa possa prendere visione, se ne faccia richiesta, della relazione medica che la riguarda. Si tratta però di due momenti distinti, che è opportuno non confondere.

23. Il rigetto di tale richiesta da parte dell'istituzione non violerebbe l'obbligo di motivazione ma, eventualmente, il diritto del dipendente di contestare, con piena cognizione di causa e ad armi pari, un atto amministrativo recante pregiudizio nei suoi confronti. In proposito, si debbono esaminare le valutazioni operate dal Tribunale, nella sentenza impugnata, in ordine ai diritti della difesa, valutazioni sulle quali vertono il terzo e il quarto motivo di impugnazione.

24. Pertanto, occorre accogliere tale motivo in quanto il Tribunale ha commesso un errore di diritto ritenendo che le decisioni amministrative contestate fossero insufficientemente motivate.

Sul terzo motivo

25. Con il suo terzo motivo [7], il Parlamento contesta il fatto che la sentenza del Tribunale non abbia rispettato l'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, ai sensi del quale è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

26. I rappresentanti del Parlamento fanno valere che il motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa è stato dedotto dalla

6 — Facendo riferimento all'obbligo dell'istituzione, considerato in sé e per sé, non affronto il problema di stabilire quale dei suoi servizi interni sia tenuto alla comunicazione della relazione al dipendente. Su tale questione (a mio parere del tutto secondaria) si sono in parte svolte le difese del Parlamento durante l'udienza dinanzi alla Corte.

7 — V. la nota 2 relativa all'esposizione sistematica del Parlamento nel suo ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado.

ricorrente solo al momento della replica, senza che esso sia stato formulato nel previo reclamo amministrativo. Di conseguenza, il Tribunale non avrebbe dovuto ammetterne l'esame. A maggior ragione, esso non avrebbe dovuto neppure esaminarlo d'ufficio.

27. Per quanto concerne le eventuali differenze di contenuto tra il reclamo e il ricorso dinanzi al Tribunale, rinvio alle mie considerazioni sul primo motivo. Insisto sul fatto che non mi pare censurabile la circostanza che, non alterando né la pretesa né la causa petendi, il ricorso giurisdizionale faccia valere ulteriori argomenti di diritto rispetto a quelli addotti in sede amministrativa. In ogni caso, trattandosi per giunta di motivi di ordine pubblico, è sempre possibile farli valere in una fase successiva.

28. Quanto alla pretesa distorsione che si sarebbe verificata nell'ambito del procedimento, non credo neppure che sia stato violato l'art. 48 del regolamento di procedura del Tribunale, e ciò per due ragioni:

a) da un lato, non occorre verificare fino a che punto quest'ultimo possa esaminare d'ufficio taluni vizi di un atto comunitario che violino diritti fondamentali; nella fattispecie, infatti, il motivo tratto dalla violazione dei diritti della difesa è stato sollevato dalla ricorrente, come riconosce espressamente il Parlamento [8];

b) dall'altro lato, se il titolo del primo motivo del ricorso si riferiva solo alla motivazione dell'atto, è anche vero che il suo contenuto sottolineava l'impossibilità, per la dipendente, di esaminare e contestare nel merito la decisione impugnata, argomento questo che riguarda i diritti della difesa.

29. Di conseguenza, il Tribunale non ha violato alcuna norma di diritto statuendo, nella sentenza, su un argomento di diritto sollevato dalla ricorrente nel corso del procedimento svoltosi dinanzi ad esso.

Sul quarto motivo

30. Dopo aver sostenuto che l'argomento relativo alla violazione dei diritti della difesa doveva essere dichiarato irricevibile dalla sentenza impugnata, i rappresentanti del Parlamento affermano che, in ogni caso, questa violazione non vi è mai stata.

8 — Punto 50 del ricorso: «(...) L'introduzione da parte del Tribunale di primo grado di questo nuovo argomento (...) fatto valere dalla ricorrente solo in sede di replica (...)».

31. L'esame di questo motivo richiede un chiarimento preliminare: quello di verificare se il Parlamento si sia effettivamente rifiutato di comunicare il parere medico alla ricorrente. Si tratta di una circostanza a proposito della quale la sentenza impugnata non contiene alcuna menzione sotto il titolo «Fatti», né alcuna allusione sotto i titoli «Procedimento precontenzioso» o «Procedimento giurisdizionale». Tuttavia, successivamente, nelle sue valutazioni giuridiche, il Tribunale afferma per due volte che la ricorrente, nel suo reclamo amministrativo, ha chiesto di poter conoscere la relazione medica (punti 30 e 31).

32. Il contenuto di tale reclamo era molto sintetico e si limitava a due argomenti: «1) mi sono limitata a seguire scrupolosamente le prescrizioni del mio medico, vale a dire quelle relative a un'assenza dal posto di lavoro per tre giorni; 2) le osservazioni del medico di controllo (che il mio medico sarebbe molto interessato a conoscere) erano necessariamente prive di fondamento, in quanto era la prima volta che mi vedeva e in altre occasioni ha usato questi metodi di parte, come dimostra l'allegata nota del comitato del personale in data 30 marzo 1995».

33. Da parte sua, il Parlamento insiste sul fatto che la ricorrente ha ammesso, durante l'udienza dinanzi al Tribunale, di non aver mai chiesto di consultare la relazione del medico di controllo.

34. Dato che il Tribunale è giudice del merito e che l'impugnazione non costituisce l'ambito appropriato per un riesame di quest'ultimo, tenuto conto, inoltre, della circostanza che i rappresentanti del Parlamento non hanno fatto valere che sia avvenuto lo snaturamento di qualche elemento di prova, direttamente e immediatamente deducibile dai fatti di causa bisogna ammettere che la signora Gaspari ha chiesto, nel suo reclamo, di poter prendere visione della relazione medica. L'inerzia dell'istituzione convenuta dinanzi a tale richiesta pregiudica retroattivamente la validità delle decisioni anteriori alla data del reclamo?

35. A mio parere, la risposta deve essere negativa: ho già precisato che le decisioni oggetto del reclamo erano sufficienti a spiegare alla loro destinataria i motivi per i quali l'amministrazione considerava irregolare la sua assenza. Inoltre, la signora Gaspari ammette di aver ricevuto dal medico che ha effettuato la visita fiscale l'ingiunzione di riprendere il servizio il giorno successivo, ingiunzione che si spiega evidentemente con il fatto che egli la riteneva idonea a tal fine. Se la dipendente avesse avuto bisogno della relazione medica dettagliata (per esempio per farla conoscere al suo medico curante), avrebbe potuto domandarla in ogni momento, prima del reclamo, per motivare quest'ultimo in modo più preciso.

36. In ogni caso, il rifiuto (implicito) del Parlamento di comunicare alla dipendente la relazione medica da essa richiesta nei termini esposti in precedenza potrebbe costituire un motivo di annullamento della decisione di rigetto del reclamo, per presunta violazione dei diritti della difesa, commessa nel corso del procedimento relativo al detto reclamo, ma non un motivo di annullamento delle decisioni originarie.

37. Ritengo che sia necessario sottolineare questa differenza: da un lato, le decisioni oggetto della controversia erano, in origine, sufficientemente motivate, in quanto esse portavano a conoscenza dell'interessata i motivi per i quali l'amministrazione considerava la sua assenza ingiustificata. Dall'altro, anche ammettendo che il Parlamento, di fronte alle richieste della dipendente, avrebbe dovuto trasmetterle una copia della relazione medica (alla fine prodotta nel procedimento dinanzi al Tribunale), ciò non riguarda l'obbligo di motivazione, ma un elemento di prova tale da poter essere contraddetto nell'ambito del previo reclamo amministrativo e, a fortiori, in quello del ricorso.

38. Pertanto, se vi è stata violazione dei diritti della difesa, essa è stata commessa dopo l'adozione delle decisioni impugnate. Si tratterebbe quindi di un vizio che non inficia queste ultime, bensì un atto amministrativo successivo, quale l'atto di rigetto del reclamo. Paradossalmente, tale ultimo atto non è stato annullato dalla sentenza impugnata, che ha invalidato le sole decisioni del 22 maggio e del 9 agosto 1995.

39. In conclusione, occorre accogliere anche il quarto motivo, visto che il Tribunale ha commesso un errore di diritto annullando le due decisioni impugnate per un fatto (la mancata risposta alla successiva domanda di comunicazione della relazione medica) posteriore a queste e che non può pregiudicarne la validità.

40. Infine, dato che il Tribunale non si è pronunciato sugli altri due motivi di annullamento fatti valere in primo grado dalla ricorrente e su cui esistono ancora problemi di valutazione dei fatti e delle prove, occorre, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto CE della Corte di giustizia, rinviare la causa dinanzi ad esso perché statuisca in merito.

41. A mio parere, non ricorrendo l'ipotesi di cui all'art. 122 del regolamento di procedura della Corte, non occorre decidere sulle spese.

Conclusione

42. Propongo quindi alla Corte di accogliere il ricorso del Parlamento europeo, così da

1) annullare la sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado il 10 luglio 1997 nella causa T-36/96, Gaspari/Parlamento;

2) rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché esso statuisca sugli altri motivi di impugnazione fatti valere dalla ricorrente;

3) riservare la decisione sulle spese.