CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE POIARES MADURO presentate il 13 luglio 2006 [1]

1. La Corte è chiamata a pronunciarsi sul ricorso proposto dalla Commissione delle Comunità europee contro la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 12 luglio 2005, causa T-157/04, De Bry/Commissione (in prosieguo: la «sentenza impugnata») [2], che ha accolto la domanda d'annullamento della decisione 26 maggio 2003, relativa al rapporto sull'evoluzione di carriera del ricorrente (in prosieguo: il «REC») per il periodo 1° luglio 2001 - 31 dicembre 2002, in quanto, in particolare, detto rapporto è stato adottato in violazione dei diritti di difesa del dipendente.

2. Se i fatti di causa sono relativamente semplici, con il motivo d'impugnazione dedotto dalla ricorrente si chiede alla Corte di precisare la portata dei diritti della difesa del dipendente che i suoi superiori gerarchici incaricati della compilazione del suo rapporto informativo sono tenuti a garantirgli.

1 — Lingua originale: il portoghese.

2 — T-157/04 (Racc. PI pagg. I-A-199 e II-901).

I — Contesto dell'impugnazione

A — *Disposizioni applicabili*

3. Ai sensi dell'art. 43 dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), la competenza, il rendimento e il comportamento in servizio dei dipendenti, eccettuati quelli di grado A1 e A2, sono oggetto di un rapporto informativo periodico compilato almeno ogni due anni, alle condizioni stabilite da ciascuna istituzione.

4. Il 26 aprile 2002, la Commissione ha adottato una decisione relativa alle disposizioni generali d'esecuzione dell'art. 43 dello Statuto (in prosieguo: le «DGE»), il cui art. 1 prevede la compilazione di un rapporto periodico, intitolato «Rapporto sull'evoluzione di carriera concernente le competenze, il rendimento e il comportamento in servizio di ciascun dipendente di ruolo».

5. Gli elementi fondamentali del procedimento di redazione del rapporto informativo, quali risultano da tale normativa, possono essere riassunti come segue.

6. Gli attori di tale procedimento sono, in primo luogo, il compilatore, che, di regola, è il capo unità in quanto superiore gerarchico diretto del dipendente oggetto del rapporto informativo (art. 3, n. 1, delle DGE); in secondo luogo, l'organo di convalida che, generalmente, è il direttore, in quanto superiore gerarchico diretto del compilatore (artt. 2, n. 2, e 3, n. 1, delle DGE) e infine il compilatore d'appello, che, in linea di massima, è il direttore generale in quanto superiore gerarchico diretto dell'organo di convalida (art. 2, n. 4, delle DGE).

7. Il procedimento di redazione del rapporto informativo è descritto agli artt. 7 e 8 delle DGE. Esso inizia con una «autovalutazione», effettuata dal dipendente oggetto del rapporto informativo, che costituisce parte integrante del rapporto finale. Si instaura poi un dialogo tra il dipendente e il compilatore, che redige un rapporto e lo trasmette all'interessato. Quest'ultimo sottoscrive e restituisce il rapporto, che viene quindi firmato dal compilatore, controfirmato dall'organo di convalida e acquista carattere definitivo, oppure chiede un colloquio con l'organo di convalida, al termine del quale quest'ultimo conferma il rapporto o lo modifica. Se il dipendente oggetto del rapporto informativo non è soddisfatto della decisione dell'organo di convalida, può chiedergli di adire il comitato paritetico di valutazione (in prosieguo: il «CPV»). La funzione del CPV consiste nel verificare se il REC è stato redatto in maniera corretta, obiettiva e conforme alle consuete norme di valutazione. A tal fine, esso emette un parere motivato in base al quale il compilatore d'appello modifica o conferma il REC, fermo restando che, qualora si discosti dalle raccomandazioni contenute nel suddetto parere, è tenuto a motivare la sua decisione.

8. Nel luglio 2002, la Commissione ha portato a conoscenza del personale un documento intitolato «Sistema di valutazione del personale incentrato sull'evoluzione di carriera — Guida» (in prosieguo: la «guida della valutazione»).

B — *Fatti all'origine della causa principale*

9. Dipendente della Commissione di grado A 5, il sig. De Bry è stato oggetto di un REC per il periodo 1° luglio 2001 - 31 dicembre 2002 che, a seguito di un colloquio con il compilatore in data 30 gennaio 2003, è stato vistato da quest'ultimo il 18 febbraio 2003 e approvato lo stesso giorno con visto dell'organo di convalida.

10. Il 25 febbraio 2003, il sig. De Bry ha chiesto la revisione della sua valutazione. Dopo un incontro in data 11 marzo 2003, l'organo di convalida ha apportato alcune modifiche, il 19 marzo 2003, ai commenti descrittivi, pur mantenendo inalterati i giudizi attribuiti. Sotto la rubrica «Comportamento in servizio», egli ha aggiunto in particolare il seguente commento descrittivo:

«Il sig. De Bry è sempre disponibile a portare a termine il lavoro facendo ricorso ad ore straordinarie durante la settimana e addirittura nel fine settimana. Tuttavia, tale disponibilità a lavorare oltre il normale orario di servizio si accompagna spesso all'inosservanza dell'orario normale».

11. Il 26 marzo 2003, il sig. De Bry ha proposto appello contro il suo rapporto informativo. Su raccomandazione conforme del CPV, il compilatore d'appello, con decisione 26 maggio 2003, ha respinto l'appello del ricorrente e ha reso definitivo il REC controverso.

12. Con lettera 26 agosto 2003, il sig. De Bry ha proposto un reclamo in forza dell'art. 90, n. 2, dello Statuto. L'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») ha respinto tale reclamo con decisione 6 gennaio 2004. Il sig. De Bry ha accusato ricevuta di quest'ultima in data 12 gennaio 2004.

13. Con atto introduttivo pervenuto alla cancelleria del Tribunale di primo grado delle Comunità europee il 22 aprile 2004, il sig. De Bry ha proposto, ai sensi dell'art. 236 CE, un ricorso volto ad ottenere l'annullamento del REC del 26 maggio 2003.

C — *La sentenza impugnata*

14. A sostegno della sua domanda d'annullamento, il ricorrente ha dedotto in particolare un motivo fondato sulla violazione dei diritti della difesa. Tale violazione consisterebbe nel fatto che la censura relativa all'inosservanza dell'orario di lavoro «normale» è stata formulata nel commento descrittivo afferente alla rubrica «Comportamento in servizio» del REC controverso, mentre, durante il periodo di valutazione, il ricorrente non era stato oggetto di richiami che gli avrebbero consentito di far valere il suo punto di vista e di comprendere tale commento dell'organo di convalida. In altre parole, secondo il ricorrente, dato che egli non aveva avuto modo di formulare le proprie osservazioni sui singoli ritardi che potevano essergli imputati, nella valutazione che lo riguardava non poteva prendersi in considerazione la pretesa mancanza di puntualità.

15. In base a un'argomentazione svolta ai punti 79-94 della sentenza, il Tribunale ha

accolto tale motivo e ha pertanto annullato la decisione che aveva approvato il REC controverso.

16. Secondo la sentenza impugnata, l'art. 26 dello Statuto, che costituisce per i dipendenti la concretizzazione del principio del rispetto dei diritti della difesa, mira ad evitare che le decisioni che incidono sulla loro posizione amministrativa e sulla loro carriera, quale la decisione che rende definitivo un REC, si fondino su fatti relativi al loro comportamento non menzionati nel rispettivo fascicolo personale e non comunicati agli interessati, e che questi ultimi non siano quindi stati posti in condizione di far valere utilmente il loro punto di vista riguardo a tali elementi di fatto.

17. Ne consegue, secondo il Tribunale, che gli elementi di fatto che hanno costituito la base dei giudizi di valore sfavorevoli per il dipendente oggetto del rapporto informativo, per essere opponibili a quest'ultimo, devono essere stati riportati nei «documenti» di cui all'art. 26 dello Statuto, precedentemente inseriti nel suo fascicolo personale o, quanto meno, portati a sua conoscenza. Nella fattispecie, per consentire al sig. De Bry di difendere utilmente i propri interessi, contestando la censura o modificando il proprio comportamento in servizio in modo da ottenere un giudizio positivo, la constatazione della sua mancanza di puntualità avrebbe quindi dovuto essere oggetto di avvertimenti scritti in tempo utile, cioè entro un termine ragionevole a partire dal fatto censurato.

18. Ciò vale a maggior ragione, secondo il Tribunale, se si considera che tale censura è in contrasto con una valutazione anteriore, dato che il precedente rapporto informativo sul ricorrente definiva irreprensibile il «comportamento personale per quanto riguarda gli orari di lavoro» del sig. De Bry e lo riteneva anzi meritevole del giudizio più elevato.

19. Infine, il Tribunale sottolinea che l'obbligo incombente ai superiori gerarchici di un dipendente di registrare per iscritto ed in tempo utile qualsiasi fatto che possa essere posto a carico di quest'ultimo nell'ambito di un REC da redigere è previsto dalla guida della valutazione che la Commissione si è imposta quale regola di condotta. Vi si sottolinea che nessun elemento di valutazione deve costituire una sorpresa per l'interessato. Di conseguenza, la guida insiste sull'esigenza di fornire riscontri per l'intero periodo di valutazione, che devono fare riferimento ad elementi precisi del comportamento e intervenire il più rapidamente possibile dopo un lavoro, affinché gli interessati possano regolarmente formarsi un giudizio sul proprio modo di procedere. La guida invita inoltre i compilatori a raccogliere, per l'intero periodo di valutazione, esempi di lavori e a conservarne copia o a redigere note.

20. Il Tribunale rileva poi che tale violazione dei diritti della difesa può avere influito sul giudizio attribuito al dipendente (v. punti 92-94 della sentenza impugnata) e accoglie quindi il motivo.

21. Riassumendo, il Tribunale ha dichiarato in sostanza che il rispetto dei diritti della difesa del dipendente oggetto del rapporto informativo richiede che, per poter essergli opposti, gli elementi di fatto successivamente posti a fondamento dei giudizi di valore contenuti nel rapporto informativo vengano precedentemente registrati, sotto forma di avvertimenti scritti, in «documenti» ai sensi all'art. 26 dello Statuto, inseriti nel fascicolo personale del dipendente o, quanto meno, portati a sua conoscenza. Solo mettendo il dipendente, mediante un avvertimento scritto, di fronte alla constatazione della sua mancanza di puntualità, e ciò in tempo utile, cioè entro un termine ragionevole a partire dal fatto censurato, gli si sarebbe consentito di difendere utilmente i suoi interessi, contestando tale censura o tenendone conto, anche solo al fine di ottenere un buon giudizio.

II — Analisi dell'impugnazione

22. A sostegno del suo ricorso, la Commissione deduce un unico motivo, fondato sul fatto che il Tribunale avrebbe travisato la portata del rispetto dei diritti della difesa. Né il principio generale del rispetto dei diritti della difesa né l'art. 26 dello Statuto, che ne costituisce una concretizzazione particolare, vieterebbero ai compilatori del rapporto informativo di prendere in considerazione nel REC un fatto a carico del dipendente oggetto del rapporto informativo che non sia stato precedentemente registrato per iscritto e comunicato a quest'ultimo in tempo utile.

23. L'argomentazione svolta dalla ricorrente nel presente procedimento mi induce ad esaminare la questione se, conformemente al principio del rispetto dei diritti della difesa, all'art. 26 dello Statuto e/o alla guida della valutazione, la Commissione potesse accogliere la censura relativa agli orari di lavoro del sig. De Bry solo se, come ha dichiarato il Tribunale, essa fosse stata preventivamente riportata per iscritto in un «documento» inserito nel fascicolo personale dell'interessato o, quanto meno, trasmesso a quest'ultimo affinché l'avvertimento scritto gli consentisse di contestare la fondatezza di tale censura e di migliorare il proprio comportamento al fine di ottenere un buon giudizio.

24. In altri termini, la questione centrale nella causa in esame è la seguente: la possibilità di muovere una contestazione è subordinata alla previa redazione sistematica di un «documento» ai sensi dell'art. 26 dello Statuto e alla sua comunicazione, anch'essa previa, all'interessato, oppure devono essere comunicati solo i «documenti» già esistenti relativi a tale contestazione?

A — *Sulla portata dell'art. 26 dello Statuto*

25. L'art. 26, commi primo e secondo, dello Statuto dispone quanto segue:

«Il fascicolo personale del dipendente deve contenere:

a) tutti i documenti relativi alla sua posizione amministrativa e tutti i rapporti concernenti la sua competenza, il suo rendimento e il suo comportamento;

b) le osservazioni formulate dal dipendente in merito ai predetti documenti.

Ogni documento deve essere registrato, numerato, e classificato senza discontinuità; l'istituzione non può opporre a un dipendente, né produrre contro di lui documenti di cui alla lettera a) che non gli siano stati comunicati prima dell'inserimento nel fascicolo personale».

26. Secondo una giurisprudenza consolidata tali disposizioni dell'art. 26 dello Statuto «hanno (...) lo scopo di garantire i dipendenti contro decisioni relative alla loro posizione amministrativa e alla loro carriera, eventualmente adottate dall'autorità che ha il potere di nomina in base a fatti attinenti al loro comportamento e dei quali, tuttavia, non vi sia traccia nel fascicolo personale» e che non siano stati comunicati all'interessato [3].

27. Concordo con il Tribunale (v. punto 81 della sentenza impugnata) che la decisione che rende definitivo un REC rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 26 dello Statuto.

28. Infatti, la circostanza che, ai sensi di tale disposizione, i rapporti informativi, una volta adottati, divengano elementi del fascicolo personale, e debbano quindi necessariamente figurare in tale fascicolo [4], non impedisce che la loro adozione sia subordinata alla regola del fascicolo personale, in quanto tutti i «documenti» utilizzati dall'amministrazione per redigere tale rapporto devono essere stati precedentemente inseriti nel fascicolo personale del dipendente oggetto del rapporto informativo.

3 — Sentenza 7 ottobre 1987, causa 140/86, Strack/Commissione (Racc. pag. 3939, punto 7). V. anche, per una formulazione analoga, sentenze della Corte 28 giugno 1972, causa 88/71, Brasseur/Parlamento (Racc. pag. 499, punto 11); 12 febbraio 1987, causa 233/85, Bonino/Commissione (Racc. pag. 739, punto 11); 12 novembre 1996, causa C-294/95 P, Ojha/Commissione (Racc. pag. I-5863, punto 57); del Tribunale 5 dicembre 1990, causa T-82/89, Marcato/Commissione (Racc. pag. II-735, punto 78), e 29 febbraio 1996, causa T-547/93, Lopes/Corte di giustizia (Racc. PI pagg. I-A-63 e II-185, punto 80).

4 — V. citate sentenze Bonino/Commissione, e Lopes/Corte di giustizia, punto 82, nonché sentenza del Tribunale 30 novembre 1993, causa T-78/92, Perakis/Parlamento (Racc. pag. II-1299, punto 29).

29. A tale proposito, è di scarsa importanza stabilire se i compilatori del rapporto informativo possano essere considerati come l'«APN» ai sensi della giurisprudenza menzionata. D'altro canto, una formula utilizzata più raramente estende l'obbligo di rispettare la garanzia procedurale di cui all'art. 26 dello Statuto a tutte le decisioni adottate dall'«amministrazione» che incidono sulla situazione amministrativa e sulla carriera del dipendente [5].

30. La condizione da cui dipende l'applicabilità dell'art. 26 dello Statuto è l'esistenza di una decisione che incida sulla situazione amministrativa e sulla carriera del dipendente. Orbene, ciò si verifica innegabilmente nel caso della decisione che rende definitivo un REC. Infatti, come ha ricordato il Tribunale (v. punto 6 della sentenza impugnata), gli esercizi di redazione del rapporto informativo e di promozione sono connessi in quanto un dipendente, in linea di principio, viene promosso quando il suo punteggio totale di merito, che corrisponde al giudizio numerico risultante dal REC, da un lato, e il punteggio totale di priorità attribuitogli nell'ambito della procedura di promozione, dall'altro, accumulati nel corso di uno o di più esercizi, supera la soglia di promozione. Pertanto, il Tribunale ha già avuto modo di dichiarare che il rapporto informativo doveva essere compilato nel rispetto delle disposizioni dell'art. 26 dello Statuto [6].

5 — V., ad es., sentenza del Tribunale 18 giugno 1996, causa T-293/94, Vela Palacios/CES (Racc. PI pagg. I-A-305 e II-893, punto 37).

6 — Ibidem, punti 36-38.

31. Così, se la decisione di adozione definitiva di un REC rientra nell'ambito di applicazione della regola del fascicolo personale, rimane da stabilire se tale regola imponga che accertamenti di fatto possono essere posti a fondamento di giudizi di valore sfavorevoli contenuti in un rapporto informativo solo qualora tali accertamenti siano stati previamente registrati in «documenti» ai sensi dell'art. 26 dello Statuto, previamente inseriti nel fascicolo personale del dipendente o, quanto meno, comunicati a quest'ultimo.

32. Il Tribunale ha statuito in tal senso dichiarando che, dal momento che lo scopo dell'art. 26 dello Statuto consiste nell'evitare che decisioni che incidono sulla situazione amministrativa e sulla carriera del dipendente siano fondate su fatti concernenti il suo comportamento non menzionati nel suo fascicolo personale, qualsiasi elemento di fatto su cui si basi un giudizio di valore sfavorevole per il dipendente oggetto del rapporto dev'essere stato previamente registrato in un «documento» ai sensi dell'art. 26 dello Statuto, inserito nel fascicolo personale del detto dipendente o, quanto meno, comunicato a quest'ultimo entro un termine ragionevole a partire dal fatto contestato.

33. Siffatta interpretazione porta a subordinare la possibilità di prendere in considerazione un fatto a carico nel rapporto informativo di un dipendente alla previa redazione sistematica di un «documento» sotto forma di avvertimento scritto.

34. Orbene, non sembra essere questo il senso della giurisprudenza della Corte. Il Tribunale fa valere a sostegno la sentenza Strack/Commissione [7] (v. punto 84 della sentenza impugnata). È vero che, con riferimento a una procedura di riconoscimento di una malattia professionale, esso dichiara che gli accertamenti sanitari debbono figurare nel fascicolo personale, «qualora i fatti in essi riportati costituiscano la base di rapporti riguardanti la competenza, il rendimento o il comportamento del dipendente» [8]. Tuttavia, dalla stessa sentenza emerge che tali accertamenti sanitari erano stati registrati in documenti e la Corte si è limitata a rammentare che, contrariamente a quanto sosteneva la Commissione, tali documenti, quand'anche fossero coperti da segreto medico, dovevano essere inseriti nel fascicolo personale, qualora i fatti in essi riportati fossero tali da influire sulla situazione amministrativa o sullo svolgimento della carriera del dipendente [9].

35. Del pari, la Corte ha annullato una decisione di nomina di un concorrente in quanto il rapporto di valutazione del periodo di sperimentazione della ricorrente, su cui si fondava il provvedimento controverso, non era stato inserito nel suo fascicolo personale in modo da consentirle di formulare le proprie osservazioni al riguardo, in violazione dell'art. 26 dello Statuto [10]. La Corte ha altresì dichiarato illegittima, in quanto adottata in violazione dell'art. 26, secondo comma dello Statuto, una decisione di nuova assegnazione anticipata di un dipendente nell'interesse del servizio, fondata su un rapporto non inserito nel fascicolo personale del dipendente e neppure previamente comunicato a quest'ultimo [11].

36. Anche la giurisprudenza del Tribunale richiede l'inserimento nel fascicolo personale o, quanto meno, la comunicazione all'interessato dei documenti *esistenti*. I giudici di primo grado hanno così visto una violazione delle disposizioni dell'art. 26 dello Statuto nel fatto che i pareri emessi dai superiori gerarchici consultati nell'ambito di una procedura di promozione o di nuova assegnazione contenevano, oltre alle valutazioni derivanti dall'esame comparato delle candidature, elementi concernenti la competenza, il rendimento o il comportamento di un candidato che non erano stati precedentemente inseriti nel suo fascicolo personale né portati a sua conoscenza [12]. Essi hanno del pari dichiarato che l'art. 26 dello Statuto impone di inserire un rapporto intermedio di valutazione della qualità delle prestazioni della ricorrente nel suo fascicolo personale, in quanto detto rapporto poteva servire ai fini della compilazione del successivo rapporto informativo [13].

37. Come si vede, l'orientamento generale della giurisprudenza relativa alla regola della

7 — Citata.

8 — Ibidem, punto 13.

9 — Ibidem, punti 4-14.

10 — V. sentenza Bonino/Commissione, citata.

11 — V. sentenza Ojha/Commissione, citata.

12 — V. sentenza Perakis/Parlamento, citata, punti 28-32. Per un richiamo a tale soluzione, v. sentenze del Tribunale 30 novembre 1993, causa T-76/92, Tsirimokos/Parlamento (Racc. pag. II-1281, punti 34 e 35), e Lopes/Corte di giustizia, citata, punti 81 e 82.

13 — V. sentenza Vela Palacios/CES, citata, punti 36-38.

compilazione dei fascicoli personali è inequivocabile. Ne risulta che qualsiasi scritto che riporti un elemento di fatto concernente il comportamento del dipendente dev'essere considerato un «documento» ai sensi dell'art. 26 dello Statuto e, in quanto tale, inserito nel fascicolo personale o quanto meno portato previamente a conoscenza dell'interessato. Per contro, dalla giurisprudenza non emerge alcun indizio [14], per quanto è a mia conoscenza, che deponga a favore di un'interpretazione dell'art. 26 dello Statuto nel senso che una decisione che incida sulla situazione amministrativa e sulla carriera del dipendente può fondarsi su un fatto a carico solo se tale fatto è stato precedentemente registrato per iscritto in un «documento».

38. Salvo tenere in non cale il tenore letterale di detta disposizione, concordo pertanto con la Commissione nel considerare che l'art. 26, secondo comma, dello Statuto presuppone l'esistenza di documenti ai sensi del primo comma, lett. a), della medesima disposizione, ma non sancisce l'obbligo di redigere siffatti documenti.

14 — Salvo in un caso, che tuttavia non sembra del tutto probante. Nella sentenza nella causa Marcato/Commissione (cit., punti 73-81), il Tribunale ha annullato una decisione dell'APN relativa alla compilazione di un elenco dei dipendenti più meritevoli ai fini di una promozione in base a un progetto presentato dal comitato di promozione, in quanto quest'ultimo aveva esaminato il comportamento del ricorrente ascoltando le dichiarazioni orali del rappresentante del direttore generale, mentre, data l'importanza che avevano avuto, tali dichiarazioni, ai sensi dell'art. 26 dello Statuto, avrebbero dovuto essere immediatamente registrate per iscritto e inserite nel fascicolo personale del ricorrente, cui era stata negata l'iscrizione nel suddetto elenco. Tuttavia, dalla motivazione esposta dal giudice sembra emergere che tale soluzione sia dovuta al fatto che il ricorrente non aveva avuto la possibilità di formulare dinanzi al comitato di promozione le sue osservazioni in merito alle dichiarazioni del rappresentante del direttore generale e, pertanto, era stato violato il suo diritto della difesa.

B — *Sulla portata del principio del rispetto dei diritti della difesa*

39. Se la lettera dell'art. 26 dello Statuto non lo impone, occorre ora accertare se l'interpretazione di tale norma alla luce del principio del rispetto dei diritti della difesa, o tale principio in se stesso, non comporti che un fatto può fondare una valutazione sfavorevole contenuta nel rapporto informativo di un dipendente solo se esso è stato precedentemente registrato per iscritto in un «documento» o, quanto meno, è stato oggetto, durante il periodo di valutazione, di avvertimenti scritti, portati a conoscenza del detto dipendente entro un termine ragionevole.

40. Il Tribunale, infatti, inserisce l'interpretazione da esso adottata della regola del fascicolo personale nella prospettiva più ampia del rispetto dei diritti della difesa (v. punto 79 della sentenza impugnata).

41. Effettivamente, una giurisprudenza costante rammenta che «il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento a carico di una persona e che possa concludersi con un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale di diritto comunitario» [15]. Tale principio è stato infatti

15 — V., ad es., sentenze della Corte 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, detta «Boussac Saint Frères» (Racc. pag. I-307, punto 29); 29 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione (Racc. pag. I-2885, punto 39); sentenze del Tribunale 19 giugno 1997, causa T-260/94, Air Inter/Commissione (Racc. pag. II-997, punto 59), e 8 marzo 2005, causa T-277/03, Vlachaki/Commissione (Racc. PI pagg. I-A-57 e II-243, punto 64).

ritenuto applicabile ai procedimenti antidumping [16], ai procedimenti in materia di concorrenza [17] e di aiuti di Stato [18], e, ovviamente, nel settore del diritto del pubblico impiego [19].

42. Come ogni principio generale di diritto, tale principio è destinato a supplire alla mancanza di disposizioni che garantiscano i diritti della difesa o a colmarne le lacune, in quanto è applicabile «anche se non vi è alcuna normativa che riguardi il procedimento in questione» [20] o «anche in mancanza di una disciplina specifica» [21]. Esso potrebbe quindi imporre vincoli procedurali più severi rispetto a quelli previsti dalle disposizioni intese a garantire i diritti della difesa.

43. Ciò vale a maggior ragione quando, come nel caso dei compilatori per i giudizi sui dipendenti che hanno l'incarico di valutare, l'autore dell'atto dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio è quindi soggetto solo a un controllo limitato [22]. In questi casi, infatti, il giudice comunitario rafforza i vincoli formali e procedurali cui subordina la stesura dell'atto. Come esso ha dichiarato, «quando l'amministrazione dispone di un tale potere di valutazione, è di fondamentale importanza il rispetto delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario. Fra queste garanzie si annoverano in particolare (...) il diritto dell'interessato a far conoscere il proprio punto di vista e il diritto ad una decisione sufficientemente motivata» [23].

44. È noto che, in generale, tale principio «richiede che il destinatario di una decisione pregiudizievole sia messo in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi presi in considerazione per motivare la decisione controversa» [24].

45. A tal fine occorre, come ha dichiarato il Tribunale, che gli elementi di fatto a carico

16 — V., ad es., sentenze 27 giugno 1991, causa C-49/88, Al-Jubail Fertilizer/Consiglio (Racc. pag. I-3187), e 3 ottobre 2000, causa C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques/Consiglio (Racc. pag. I-8147).

17 — V. sentenza 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione (Racc. pag. 461).

18 — V. sentenze 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione (Racc. pag. 2263), e Boussac Saint Frères, citata.

19 — V. sentenze del Tribunale 23 gennaio 2002, causa T-237/00, Reynolds/Parlamento (Racc. pag. II-163), e Vlachaki/Commissione, citata.

20 — Citate sentenze Belgio/Commissione, punto 27, e Air Inter/Commissione, punto 59.

21 — Sentenza Vlachaki/Commissione, citata, punto 64 . Oppure «anche in mancanza di una disposizione espressa prevista a tale scopo dalla normativa riguardante il procedimento di cui trattasi» (sentenza Reynolds/Parlamento, citata, punto 86).

22 — V., in tal senso, sentenze della Corte 5 maggio 1983, causa 207/81, Ditterich/Commissione (Racc. pag. 1359, punto 13), e del Tribunale 7 maggio 2003, causa T-278/01, Den Hamer/Commissione (Racc. PI. pagg. I-A-139 e II-665, punto 58).

23 — V. sentenza del Tribunale 21 ottobre 1992, causa T-23/91, Maurissen/Corte dei conti (Racc. pag. II-2377, punto 41) che ribadisce, nel caso del procedimento di compilazione del rapporto informativo di un dipendente, una soluzione che era già stata originariamente adottata nell'ambito particolare della tariffa doganale comune (v. sentenza 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München (Racc. pag. I-5469, punto 14).

24 — V., ad es., sentenze Reynolds/Parlamento, citata, punto 101, e Vlachaki/Commissione, citata, punto 64, v., per una formulazione leggermente diversa ma equivalente, sentenza 21 settembre 2000, causa C-462/98 P, Mediocurso/Commissione (Racc. pag. I-7183, punto 36).

posti a fondamento di un rapporto informativo siano stati registrati per iscritto e comunicati al dipendente oggetto del rapporto informativo entro un termine ragionevole a partire dal loro verificarsi?

46. La ricorrente nel presente procedimento vede in tale presa di posizione un travisamento della portata del principio del rispetto dei diritti della difesa. A suo parere, i diritti della difesa si esercitano unicamente nell'ambito dello stesso procedimento che può sfociare nell'adozione di un atto pregiudizievole; essi non implicano un obbligo, a carico dell'autore dell'atto, di rivolgere un avvertimento alla persona considerata prima che venga avviato tale procedimento.

47. Tale motivo mi sembra fondato. Infatti, ciò che rileva, sotto il profilo del rispetto dei diritti della difesa, è che l'interessato possa far valere «*utilmente*» il proprio punto di vista sugli elementi posti a suo carico. In altri termini, è necessario e sufficiente che le sue osservazioni possano essere formulate in un momento in cui possono servire al suo diritto alla difesa, cioè in un momento in cui possono ancora modificare la valutazione dell'autore dell'atto e, quindi, influire sul contenuto negativo dell'atto che questi intende adottare.

48. Orbene, il procedimento di compilazione del rapporto informativo è interamente soggetto al principio del contraddittorio, in modo da garantire il diritto alla difesa del dipendente oggetto del rapporto informativo. Egli può far valere il proprio punto di vista in varie fasi prima che il rapporto informativo divenga definitivo. Ricordo [25] così che il procedimento inizia con un dialogo tra il dipendente e il compilatore, che se il dipendente non è soddisfatto del rapporto redatto a seguito di tale dialogo può chiedere un incontro con l'organo di convalida, in seguito al quale quest'ultimo può modificare il rapporto; che, infine, se la decisione dell'organo di convalida non soddisfa il dipendente, quest'ultimo può adire con un ricorso motivato il CPV, che emette un parere in base al quale il compilatore d'appello redige il rapporto informativo definitivo. D'altro canto, è pacifico che, nella fattispecie, in seguito all'incontro svoltosi tra il sig. De Bry e l'organo di convalida, quest'ultimo ha modificato alcuni commenti descrittivi del compilatore.

49. Del resto, la giurisprudenza impone il rispetto dei diritti della difesa, inteso come possibilità offerta al destinatario di una decisione che pregiudichi in maniera sensibile i suoi interessi di far conoscere utilmente il proprio punto di vista solo *dopo l'avvio* del procedimento che può sfociare in una siffatta decisione. Lo lascia intendere già la formula utilizzata, secondo cui il rispetto dei diritti della difesa s'impone «*in qualsiasi* procedimento a carico di una persona e che possa concludersi con un atto per essa lesivo» [26]. In maniera più circoscritta, la Corte ha ricordato che, nell'ambito dei procedimenti antidumping, le imprese interessate devono essere state messe in condizione di far valere

25 — V. paragrafo 7 delle presenti conclusioni.

26 — Il corsivo è mio (v. i riferimenti menzionati al paragrafo 41 delle presenti conclusioni).

il loro punto di vista «*nel corso* del procedimento amministrativo» [27]. Del pari, a proposito di una relazione della Corte dei conti, che può contenere anche giudizi di valore sfavorevoli nei confronti di una persona, la Corte ha precisato che, in virtù del principio del contraddittorio, la persona indicata nominativamente doveva essere invitata ad esprimere il suo punto di vista sui passaggi su di essa che si «prevedeva» di inserire nella relazione, prima che essa fosse «definitivamente adottata» [28]. La Corte ha inoltre dichiarato che, nell'ambito dei procedimenti in materia di concorrenza, il rispetto del contraddittorio, elemento essenziale del diritto alla difesa, s'imponeva solo a partire dalla comunicazione degli addebiti all'impresa sottoposta a procedimento e non sin dalla fase dell'indagine previa [29]. Infine, e soprattutto, lo stesso Tribunale ha respinto un motivo fondato sulla violazione dei diritti della difesa dedotto contro una decisione di adozione di un rapporto informativo, in quanto il ricorrente era stato sentito dal compilatore d'appello, aveva avuto modo di adire il comitato paritetico dei rapporti informativi e gli aveva trasmesso un gran numero di osservazioni [30].

50. Solo in via eccezionale il semplice motivo di consentire al dipendente di far valere utilmente il suo punto di vista sui fatti a carico che possono essere presi in considerazione in una decisione che incida sulla sua situazione amministrativa o sulla sua carriera presuppone che tali fatti siano stati precedentemente registrati in un documento che dev'essergli stato comunicato entro un termine ragionevole a partire dal fatto contestato. Si deve essere in presenza di un procedimento che può sfociare in una decisione recante pregiudizio che non offre altrimenti la possibilità di esprimersi utilmente sui fatti in questione [31]. Orbene, come ho appena dimostrato, ciò non si verifica nella fattispecie.

51. Tuttavia, il Tribunale afferma che il dipendente oggetto del rapporto informativo può far valere sufficientemente il suo punto di vista durante il procedimento di valutazione solo in relazione ai giudizi di valore in senso proprio, cioè ai commenti descrittivi e al punteggio in quanto trascrizione numerica di tali commenti, ma non sugli elementi di fatto che hanno costituito la base di detti giudizi di valore (v. punti 82 e 83 della sentenza impugnata). In altre parole, il sig. De Bry non ha potuto difendersi contro le censure relative alla mancanza di puntualità, constatazione che ha offuscato il giudizio positivo secondo cui egli era «sempre disponibile a portare a termine il lavoro facendo ricorso a ore straordinarie durante la settimana e addirittura nel fine settimana».

52. Confesso di non comprendere bene la pertinenza della distinzione con riguardo al rispetto dei diritti della difesa. La censura relativa all'inosservanza del normale orario di lavoro si accerta, si sia essa verificata o

27 — Sentenza Industrie des poudres sphériques/Consiglio, citata, punto 99 (il corsivo è mio).

28 — Sentenza 10 luglio 2001, causa C-315/99 P, Ismeri Europa/Corte dei conti (Racc. pag. I-5281, punti 29 e 30).

29 — V. sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione (Racc. pag. 2859, punti 15 e 16).

30 — V. citata sentenza Den Hamer/Commissione, punto 73.

31 — V. nota 14.

meno, essa non si discute. Quanto all'eventuale giustificazione della mancanza di puntualità che il sig. De Bry potrebbe addurre per evitare una valutazione sfavorevole, ai fini del carattere effettivo del suo diritto alla difesa è sufficiente che tale giustificazione venga fatta valere nel corso del procedimento di valutazione.

53. In realtà, come sostiene giustamente la Commissione, l'obbligo che venisse imposto al compilatore di avvertire per iscritto il dipendente oggetto del rapporto informativo in merito a qualsiasi fatto che possa essere riconosciuto a carico nel rapporto informativo, entro un termine ragionevole a partire dal suo verificarsi, trasformerebbe profondamente il significato stesso del diritto di essere sentito. Tale diritto non sarebbe più espressione di un diritto alla difesa e si trasformerebbe nel diritto di essere avvertito. La funzione di tale diritto non consisterebbe più nel mettere l'interessato in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista relativamente agli elementi posti a suo carico per basare un atto che gli arreca pregiudizio; tale funzione consisterebbe nel consentire a tale persona di comportarsi in modo tale che non sussistano le condizioni per adottare siffatta decisione. L'ammissione di tale fuoriuscita della garanzia procedurale del diritto di essere sentiti dall'ambito del rispetto dei diritti della difesa emerge peraltro dalla motivazione della sentenza impugnata. Al punto 86 della sentenza, il Tribunale dichiara infatti che solo un avvertimento scritto con cui si constati la mancanza di puntualità, comunicato al ricorrente in tempo utile, avrebbe consentito a quest'ultimo di difendere utilmente i suoi interessi, contestando tale censura o tenendone conto per migliorare il suo comportamento in servizio. Orbene, come ho sottolineato in precedenza, la contestazione di tale censura può ancora intervenire utilmente nel corso del procedimento di compilazione del rapporto informativo. Migliorare il proprio comportamento in servizio costituisce un obiettivo che travalica l'ambito del rispetto dei diritti della difesa.

54. Tale obiettivo, in realtà, si persegue con il rapporto informativo in sé. Come ha ammesso lo stesso Tribunale, le osservazioni contenute in un rapporto informativo «possono aiutare un dipendente a migliorare, per quanto occorra, i suoi meriti che condizionano necessariamente il suo avanzamento di carriera» [32].

55. Quanto all'argomento secondo cui l'esigenza di comunicare al sig. De Bry avvertimenti scritti relativi alla sua mancanza di puntualità era rafforzata, nella fattispecie, dal fatto che l'inosservanza dell'orario di lavoro normale non era stata valutata sfavorevolmente nel precedente rapporto informativo (v. punto 89 della sentenza impugnata), esso è irrilevante. Una variazione rispetto al rapporto precedente, se pure richiede una motivazione più circostanziata [33], non può avere una qualsiasi incidenza sulla portata del rispetto dei diritti della difesa.

32 — Sentenza del Tribunale 20 aprile 2005, causa T-86/04, Sundholm/Commissione (non pubblicata nella Raccolta, punto 32).

33 — V. in particolare sentenze della Corte 16 dicembre 1987, causa 178/86, Turner/Commissione (Racc. pag. 5367), e del Tribunale 16 luglio 1992, causa T-1/91, Della Pietra/Commissione (Racc. pag. II-2145, punto 30).

56. Non rientrando nell'ambito del principio del rispetto dei diritti della difesa, l'obbligo di registrare in uno scritto comunicato all'interessato entro un termine ragionevole qualsiasi fatto relativo al suo comportamento atto a costituire la base di una valutazione sfavorevole inserita nel suo rapporto informativo comporta infine notevoli inconvenienti pratici. Esso induce i compilatori a un'osservazione quotidiana, senza carenze, del comportamento dei dipendenti oggetto del rapporto informativo, impone loro di reagire molto rapidamente mediante la stesura di note e rende difficile la tenuta dei fascicoli personali, che rischiano di divenire presto scarsamente gestibili a causa delle dimensioni che acquisirebbero. Tale obbligo tende infine a formalizzare eccessivamente i rapporti tra i superiori gerarchici e i loro agenti, il che non può che essere fonte di tensioni.

C — *Sulla portata della guida della valutazione*

57. Rimane da verificare se, come ha sostenuto il Tribunale (v. punto 91 della sentenza impugnata), la guida della valutazione presupponesse nella fattispecie una nozione più vincolante del principio del rispetto dei diritti della difesa e/o dell'art. 26 dello Statuto, nel senso che esso obblighi i superiori gerarchici di un dipendente a comunicargli per iscritto e in tempo utile qualsiasi elemento di fatto che possa essere preso in considerazione a suo sfavore nel REC da redigere.

58. È vero che la guida della valutazione, che la Commissione ha portato a conoscenza del suo personale nel mese di luglio 2002, può essere qualificata come direttiva interna e, in quanto tale, dev'essere considerata come una regola di condotta indicativa che l'amministrazione si è autoimposta. Salvo violare il principio della parità di trattamento, la Commissione è quindi tenuta a rispettarla, a meno di esplicitare i motivi che la inducono a derogarvi [34].

59. Tuttavia, il modo in cui il Tribunale descrive gli obblighi imposti dalla guida della valutazione ai compilatori non mi convince. Mi sembra eccessivo interpretare quest'ultima nel senso che imponga di registrare per iscritto qualsiasi censura relativa a un fatto concernente il comportamento dell'interessato e di comunicarglielo entro un termine ravvicinato a partire dal verificarsi di tale fatto. È vero che la guida insiste sull'esigenza di «riscontri costruttivi forniti regolarmente e nei tempi opportuni», al fine di evitare che la valutazione costituisca «una sorpresa per l'interessato» (capitolo 3 della guida). La guida precisa inoltre, al punto 3.2, che tale riscontro «deve riferirsi ad elementi precisi del comportamento» e «intervenire il più rapidamente possibile dopo un lavoro». Sotto questo profilo, è vero che la guida

34 — Come emerge da una giurisprudenza consolidata. V., in particolare, sentenze della Corte 30 gennaio 1974, causa 148/73, Louwage/Commissione (Racc. pag. 81, punto 12); 1° dicembre 1983, causa 190/82, Blomefield/Commissione (Racc. pag. 3981, punto 20); 13 dicembre 1984, cause riunite 129/82 e 274/82, Lux/Corte dei conti (Racc. pag. 4127, punto 20), e del Tribunale 10 settembre 2003, causa T-165/01, McAuley/Consiglio (Racc. PI pagg. I-A 193 e II-963, punto 44).

obbliga i compilatori «a raccogliere esempi di lavori (...), a conservarne copia o a redigere note» (punto 3.1 della guida della valutazione). Tuttavia, sarebbe eccessivo interpretare tali prescrizioni nel senso che impongono di redigere una nota su ogni singolo fatto inerente al comportamento. La guida precisa peraltro, al capitolo 3, che il riscontro può essere assicurato mediante «valutazioni formali o *informali* e un *dialogo individuale*» [35]. In altri termini, la censura relativa a un fatto specifico inerente al comportamento può benissimo assumere la forma di un avvertimento orale.

60. In ogni caso, tali obblighi imposti dalla guida della valutazione non possono essere interpretati come un'espressione particolare, più vincolante, del rispetto dei diritti della difesa. Tale rispetto, definito come diritto di essere sentito, si impone, come si è detto, solo nell'ambito del procedimento di compilazione del rapporto informativo, ma non nel corso del periodo di valutazione. Il diritto di essere avvertiti, quanto meno oralmente, previsto dalla guida di valutazione, fa piuttosto parte delle esigenze di buona amministrazione. Rientra infatti nella buona amministrazione il fatto che i superiori gerarchici informino il più rapidamente possibile i dipendenti giudicati in merito alle censure che potrebbero essere loro rivolte, per consentire loro di migliorare il proprio comportamento in servizio e garantire in tal modo il buon funzionamento di quest'ultimo.

61. È vero che si potrebbe replicare che il rispetto dei diritti della difesa, per l'appunto, «risponde alle esigenze di buona amministrazione» [36]. Tuttavia, se il rispetto dei diritti della difesa può essere interpretato come un elemento della buona amministrazione, quest'ultima nozione travalica ampiamente l'ambito della suddetta garanzia procedurale. Così avviene in particolare in quanto la buona amministrazione impone ai compilatori di avvertire i dipendenti oggetto del rapporto informativo entro un breve termine a partire dal verificarsi dei fatti che potrebbero costituire la base di una valutazione sfavorevole nel rapporto informativo.

62. Discende da tutte le considerazioni che precedono che la sentenza impugnata è viziata da un errore di diritto in quanto ha travisato la portata del rispetto dei diritti della difesa alla luce sia del principio fondamentale, sia dell'art. 26 dello Statuto e della guida della valutazione.

35 — Il corsivo è mio.

36 — V., ad es., citata sentenza Vlachaki/Commissione, punto 36.

III — Conclusione

63. Per tali motivi, propongo alla Corte di accogliere il motivo d'impugnazione fondato sulla violazione del diritto comunitario e di annullare quindi la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 12 luglio 2005, causa T-157/04, De Bry/Commissione.