Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° **Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa incontrate.**

Pescatore Kutscher Sørensen

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 ottobre 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della seconda sezione

P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 30 SETTEMBRE 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

la presente causa concerne l'applicazione dell'art. 24 dello statuto del personale delle Comunità europee, a norma del quale (n. 1) le istituzioni comunitarie hanno il dovere di assistere i loro dipendenti, in particolare nei procedimenti a carico degli autori di minacce, oltraggi, ingiurie, diffamazione o attentati contro la persona o i beni, di cui essi siano oggetto a motivo della loro qualità o delle loro funzioni.

In effetti è su tale norma che il ricorrente ha fondato il ricorso proposto contro la Commissione.

Assunto nel 1963 a Lussemburgo dalla Comunità carbosiderurgica in qualità di dipendente locale incaricato di eseguire lavori di magnaneria, il ricorrente veniva trasferito nel 1970 a Bruxelles, dove espletava le stesse mansioni presso il servizio di manutenzione degli edifici della Commissione. Il 1° ottobre 1972, dopo un periodo di prova, egli era assunto in ruolo col grado D 1 e veniva preposto alla

1 — Traduzione dal francese.

squadra addetta alla manutenzione dei serramenti e dei mobili metallici negli edifici dell'amministrazione. In particolare, egli aveva il compito di coordinare e controllare i lavori eseguiti «in appalto» dagli operai forniti alla Commissione da un'impresa di magnaneria di Bruxelles, che aveva stipulato con la suddetta istituzione un contratto a tal fine.

A quanto pare, il ricorrente era contrario al ricorso alla mano d'opera fornita da un'impresa privata per l'esecuzione dei lavori sopra descritti ed avrebbe preferito lavorare con dipendenti locali assunti direttamente dall'amministrazione. I suoi rapporti con i rappresentanti e gli operai della ditta di cui trattasi — alla quale egli faceva carico, fra l'altro, di fornire alla Commissione personale privo delle necessarie capacità — divenivano quasi subito tesi e difficili.

Già prima della sua nomina in ruolo, e soprattutto durante il periodo di prova, i superiori del ricorrente avevano constatato le difficoltà causate dal suo carattere «irritante per la sua tendenza a complicare le cose con considerazioni estranee al lavoro e spesso di pura fantasia».

Anzi, proprio in conseguenza di questo giudizio, che figura nel rapporto sul periodo di prova redatto il 16 maggio 1972, tale periodo era stato protratto di altri tre mesi.

Prescindendo dal valore di detto rapporto, deve ammettersi che l'amministrazione era a conoscenza, sin dal 1972, degli ostacoli frapposti al buon funzionamento del servizio dal comportamento tenuto dal ricorrente nei confronti degli operai cui era preposto.

La presente controversia, tuttavia, è stata originata da una lettera indirizzata il 25 marzo 1974 dal direttore della ditta in questione al direttore generale dell'amministrazione e del personale — da cui dipende il servizio «attrezzatura» — nella quale si criticava aspramente il comportamento del ricorrente. Ritengo indispensabile citarne i punti essenziali:

«Il sig. N. oltrepassa già da molto tempo i limiti delle sue attribuzioni. Riteniamo inammissibili le sue continue ingerenze nei nostri rapporti con gli operai» per quanto concerne i salari, licenziamenti, numero delle ore di lavoro, ecc. «Non crediamo di esagerare affermando che i nostri operai sono terrorizzati; comunque la nostra squadra, formata da elementi capaci, rischia di disperdersi a causa dell'atmosfera tesa in cui si trova a dover lavorare ...

Si ha la netta impressione che il sig. N., con i suoi molteplici maneggi, miri a disgregare la nostra squadra per motivi a lui solo noti».

Lo scrivente suggeriva quindi che l'amministrazione aprisse un'inchiesta obiettiva anche se, a suo avviso, i superiori diretti del ricorrente erano già da lungo tempo a conoscenza della situazione. Egli chiedeva infine che venissero presi adeguati provvedimenti per modificare tale stato di cose nell'interesse sia della Commissione, sia dell'impresa da lui diretta.

Il testo della lettera non veniva portato subito a conoscenza del ricorrente. Poiché infatti a quell'epoca il direttore generale era assente, il suo assistente non si riteneva autorizzato a trasmetterne una copia al ricorrente; egli si limitava ad informarlo, con nota 17 aprile 1974, circa l'esistenza di tale protesta, riferendogli tuttavia alcuni degli addebiti formulati contro di lui e comunicandogli, in particolare, che gli si faceva carico di «terrorizzare» gli operai sottoposti al suo controllo. Egli lo informava inoltre del fatto che il direttore generale aveva ordinato al capo divisione responsabile di sentire gli interessati, cioè sia l'autore della lettera, sia lo stesso ricorrente, ed invitava infine quest'ultimo a stendere una relazione concernente i suoi «rapporti di lavoro» con gli operai di cui trattasi.

Il ricorrente chiedeva di rimando che gli venisse inviata una copia della lettera — da lui considerata oltraggiosa e calunniosa nei suoi confronti — e, allo scopo

di dimostrare che egli non «terrorizzava» affatto gli operai cui era preposto, raccoglieva e trasmetteva all'amministrazione una serie di dichiarazioni in cui questi attestavano che il ricorrente si comportava con loro in modo del tutto equo e corretto.

Alcune settimane dopo, il 28 maggio 1974, il direttore generale del personale trasmetteva all'avvocato al quale il ricorrente aveva affidato la tutela dei suoi interessi di fronte all'amministrazione una copia della lettera di cui trattasi e gli comunicava che era stata aperta, sui fatti addebitati al ricorrente, un'inchiesta condotta dal direttore del servizio «attrezzatura» con l'assistenza di due dipendenti, fra cui il superiore gerarchico diretto del ricorrente.

Rispondendo con lettera 24 giugno 1974, il patrono del ricorrente chiedeva per la prima volta che venisse applicato l'art. 24 dello statuto del personale, «data la gravità degli addebiti calunniosi ed assurdi» mossi al suo cliente, che egli confutava punto per punto, formulando, a sua volta, aspre critiche all'indirizzo del loro autore.

Questi, sentito già il 7 giugno in assenza del ricorrente, aveva sostanzialmente confermato le dichiarazioni contenute nella sua lettera.

Il ricorrente veniva invitato a presentare oralmente le sue osservazioni due mesi dopo, dinanzi ad uno solo dei membri di quella che possiamo definire «commissione d'inchiesta». Secondo quanto sostiene la convenuta, in quell'occasione egli si rifiutava peraltro di fornire qualsiasi ulteriore chiarimento che potesse agevolare lo svolgimento dell'inchiesta.

L'amministrazione perveniva comunque alla conclusione che, sulla base di tutte le informazioni disponibili, non vi era alcuna necessità di proseguire le indagini: l'8 ottobre 1974, nel corso di un colloquio con il patrono del ricorrente, il direttore generale del personale gli rendeva noto che l'amministrazione considerava chiuso l'incidente e gli assicurava che non sarebbe stato adottato alcun provvedimento che potesse ledere il ricorrente.

Il ricorrente, tuttavia, restava nella convinzione che la Commissione fosse venuta meno, arrecandogli così pregiudizio, all'obbligo — impostole dall'art. 24 dello statuto — di assisterlo ed anzi di proteggerlo contro gli addebiti, calunniosi, diffamatori e lesivi della sua onorabilità, che gli erano stati mossi. Il 17 dicembre 1974, pertanto, egli presentava all'autorità che ha il potere di nomina, in conformità all'art. 90 dello statuto, una domanda in cui invitava la Commissione a «far rispettare l'art. 24 dello statuto», ad informarlo circa i risultati dell'inchiesta svolta fino a quel momento, a portarla a termine dandogli comunicazione completa e ufficiale dei documenti del fascicolo e, infine, a dichiarare formalmente l'infondatezza degli addebiti formulati a suo carico.

L'amministrazione, manifestamente poco disposta ad accogliere tali richieste, volle chiudere definitivamente la questione. Con nota di risposta 24 febbraio 1975, il direttore generale del personale comunicava al ricorrente che nessuna pubblicità era stata data alla lettera di cui trattasi e che la questione era stata trattata in via riservata, confermandogli inoltre la sua decisione di non darvi alcun seguito, di modo che l'incidente non avrebbe comportato per lui alcuna conseguenza dannosa: così stando le cose non vi era motivo di riaprire l'inchiesta.

Insoddisfatto di tale risposta, il ricorrente proponeva reclamo a norma dell'art. 90 dello statuto il 22 maggio 1975, ribadendo la sua richiesta di una decisione che dichiarasse l'infondatezza degli addebiti mossigli ed esigendo il versamento di un risarcimento del danno materiale e morale cagionatogli, a suo dire, dall'omissione della Commissione di prestargli la dovuta assistenza. Il presente ricorso è appunto diretto contro la decisione implicita di rifiuto risultante dal silenzio mantenuto dalla Commissione sul reclamo suddetto.

Signori, avete avuto più volte l'occasione di pronunziarvi sull'applicazione dell'art. 24, n. 1, dello statuto e sapete che, in generale, vengono sostenute dinanzi a voi due interpretazioni fra loro divergenti di tale norma.

Secondo i ricorrenti — e questo è appunto il caso del ricorrente — deve prevalere un'interpretazione estensiva, nel senso che alle istituzioni comunitarie incombe l'obbligo generale di tutelare i loro dipendenti ogniqualvolta questi siano oggetto, in particolare, di minacce, oltraggi, ingiurie o diffamazioni tali da recar loro pregiudizio, provenienti sia da persone estranee alle istituzioni, sia da colleghi o superiori gerarchici.

Secondo la convenuta, invece, l'art. 24 impone all'amministrazione un semplice obbligo di assistenza e, per di più, solo nel caso in cui il dipendente offeso abbia adito le vie legali contro l'offensore. La Commissione difende pertanto un'interpretazione letterale e restrittiva dell'art. 24, n. 1, secondo la quale l'intervento dell'istituzione a fianco del dipendente ha unicamente carattere suppletivo e sussidiario. A questo proposito, essa si ispira alle conclusioni presentate dall'avvocato generale Gand nell'ambito della causa 83-63, Krawczinski/Commissione (Racc. 1965, pag. 765), nelle quali veniva, fra l'altro, sollevata la questione del se l'art. 24, norma «rivolta verso l'esterno, in forza della quale la Comunità coopera in un procedimento giudiziario promosso da uno dei suoi dipendenti» contro un terzo, possa trovare applicazione anche all'interno della Comunità per dirimere le difficoltà insorte nei rapporti di servizio.

Voi avete risolto tale problema in senso affermativo, riconoscendo che l'art. 24 si applica non solo nel caso in cui un dipendente sia vittima di un'offesa proveniente da un terzo estraneo all'amministrazione, ma anche qualora l'autore dell'offesa sia del pari un dipendente comunitario e in particolare il superiore gerarchico diretto dell'interessato (sentenza 11 luglio 1974, Guillot/Commissione, Racc. 1974, pag. 791).

Di conseguenza, mi sembra superfluo, nel caso di specie, stabilire se l'autore degli addebiti oltraggiosi formulati nei confronti del ricorrente vada considerato alla stregua di un terzo, in quanto direttore di un'impresa privata o, al contrario, legato all'amministrazione per il fatto che la ditta di cui trattasi ha stipulato un contratto con la Commissione e che gli addebiti suddetti concernono direttamente i rapporti di servizio interni.

Tuttavia, occorre andare ancora più oltre e respingere risolutamente la tesi restrittiva difesa dalla Commissione. Il ricorrente, infatti, non si limita a richiamarsi all'art. 24, n. 1, dello statuto, ma invoca inoltre il principio generale secondo cui l'amministrazione è tenuta a proteggere qualsiasi dipendente oggetto di addebiti gravi e tali da ledere la sua reputazione e la sua dignità professionale.

Orbene, è proprio richiamandosi a tale principio che voi avete affermato, nella sentenza Guillot, che l'amministrazione è tenuta, in una siffatta situazione, ad adoperarsi attivamente al fine di accertare la veridicità degli addebiti ed a respingerli ove risultino infondati.

Alla luce di tale giurisprudenza occorre accertare se, nella fattispecie, la Commissione abbia adempiuto agli obblighi che le incombevano.

In primo luogo, mi sembra assodato che le dichiarazioni contenute nella lettera indirizzata al direttore generale dell'amministrazione e del personale dal responsabile della ditta privata abbiano — come ha ammesso la stessa amministrazione e come del resto risulta chiaramente dai termini in cui la lettera è redatta — un carattere manifestamente ingiurioso e oltraggioso nei confronti del ricorrente e siano tali da ledere la sua dignità professionale, giacché concernono direttamente il suo comportamento in servizio, e in particolare i suoi rapporti con gli operai dell'impresa interessata, e mirano a screditarlo agli occhi dei suoi superiori. Si tratta quindi di addebiti gravi che, ove

fossero risultati fondati, avrebbero indubbiamente comportato conseguenze dannose per il ricorrente.

L'amministrazione, del resto, se ne è resa perfettamente conto ed ha ammesso la necessità di accertare se tali addebiti fossero o meno giustificati.

A questo punto, occorre chiedersi se essa abbia adottato, in proposito, i provvedimenti richiesti sia dall'art. 24, sia dal principio generale che le impone di tutelare i suoi dipendenti.

La risposta, a mio parere, non può essere che affermativa: in assenza di qualsiasi procedimento promosso dal ricorrente, dinanzi al giudice nazionale competente, contro l'autore della lettera, la Commissione non poteva intervenire in giudizio al suo fianco. Del resto, deve ammettersi, a favore del ricorrente, che una denuncia per oltraggi, ingiurie o diffamazioni non avrebbe sortito alcun esito per il semplice motivo che nessuna pubblicità era stata data agli addebiti formulati nei suoi confronti.

La questione restava quindi confinata all'interno dell'amministrazione e, non a torto, il direttore generale del personale ha disposto — come richiesto dalle circostanze — l'apertura di un'inchiesta puramente amministrativa, effettuata nell'ambito del servizio e condotta in modo da evitare ogni pubblicità.

Tale comportamento è conforme al principio da voi sancito nella sentenza Guillot, secondo cui l'amministrazione deve dare agli addebiti la minore pubblicità possibile.

Il ricorrente sostiene che l'inchiesta avrebbe dovuto svolgersi in contraddittorio e lamenta di non essere stato messo a confronto con l'autore della lettera, in modo da poter confutare direttamente gli addebiti da questo formulati. Da parte mia, ritengo invece che la commissione d'inchiesta, evitando di porre a confronto gli interessati e, soprattutto, di chiamare a deporre gli operai ai quali il ricorrente, di sua iniziativa, aveva sollecitato il rilascio di dichiarazioni a lui favorevoli, abbia agito correttamente.

A mio parere, non si può non approvare il comportamento dell'amministrazione, la quale ha manifestamente voluto «minimizzare» la controversia procedendo con la massima riservatezza possibile.

Il ricorrente, tuttavia, le fa carico di aver chiuso prematuramente l'inchiesta, senza dargli comunicazione ufficiale di tutti i documenti del fascicolo. Tale critica sarebbe senz'altro fondata se l'amministrazione avesse adottato un provvedimento che ledesse i diritti statutari del ricorrente, nominandolo ad un altro posto o, peggio, infliggendogli una sanzione disciplinare. In realtà le cose sono andate diversamente: il direttore generale dell'amministrazione e del personale ha stabilito, con decisione debitamente notificata al ricorrente, di non dare alcun seguito agli addebiti e di considerare chiuso l'incidente, in modo che per l'interessato non ne derivasse alcuna conseguenza dannosa.

Una decisione siffatta equivale al rigetto degli addebiti oltraggiosi mossi al ricorrente con l'intento di ledere la sua reputazione: pertanto, mi sembra che l'amministrazione abbia applicato correttamente i principi di equità e di sana amministrazione cui era tenuta a conformarsi.

Per quanto concerne poi la questione del se il ricorrente abbia diritto a pretendere una presa di posizione più decisa da parte dell'amministrazione, è necessario distinguere fra gli addebiti oltraggiosi — cioè quelli di «terrorizzare» gli operai sottoposti al suo controllo e di aver deliberatamente tentato di «disgregare la squadra» messa a disposizione della Commissione — ed i fatti constatati in precedenza dai suoi superiori gerarchici, in particolare nel rapporto sul periodo di prova del 1972.

Da una parte, siamo in presenza di asserzioni gravi e ingiuriose che, ove fossero

state riconosciute fondate dall'amministrazione, avrebbero potuto nuocere al ricorrente; dall'altra, si tratta di constatazioni fatte dalla stessa amministrazione in forza del suo potere di valutazione circa il comportamento dei suoi dipendenti.

Orbene, sotto il profilo delle esigenze derivanti dall'art. 24 dello statuto e, più in generale, dal principio secondo cui le istituzioni sono tenute a tutelare i loro dipendenti, hanno rilievo unicamente gli addebiti formulati dall'autore della lettera di protesta.

Al contrario, i giudizi espressi sul comportamento in servizio del ricorrente, sia nel rapporto sul periodo di prova, sia nei rapporti informativi annuali, hanno rilevanza sotto un diverso punto di vista. Tali giudizi possono, è vero, essere contestati dall'interessato — che può formulare, ove lo ritenga opportuno, le sue osservazioni in proposito — e perfino dare origine a una controversia giudiziaria; in tal caso, però, si tratterebbe di una lite avente un oggetto distinto da quello del presente ricorso. Del resto, il ricorrente non si è avventurato in tale direzione. Nel corso della fase orale le parti hanno anzi concordemente riconosciuto l'opportunità di escludere dalla discussione, in quanto posteriore ai fatti che hanno originato il ricorso, il progetto di rapporto informativo 31 ottobre 1975 dal quale si desume — una volta di più — l'esistenza di difficoltà suscitate dal comportamento tenuto dal ricorrente nei confronti degli operai soggetti al suo controllo.

Tenendo quindi unicamente conto dei dati della controversia relativi all'asserita violazione dell'art. 24 dello statuto e dell'obbligo di tutela incombente all'amministrazione nei confronti dei suoi dipendenti, non posso suggerirvi altro che la reiezione delle conclusioni del ricorrente.

Questi chiede inoltre il risarcimento del danno che, a suo dire, ha subito in conseguenza del comportamento illegittimo della convenuta, la quale sarebbe venuta meno al suddetto obbligo di tutela. Ritengo che tale domanda vada del pari respinta per due motivi.

In primo luogo, l'amministrazione — a mio avviso — si è comportata legittimamente ed ha adempiuto a tutti gli obblighi incombentile nel caso di specie: essa quindi non può essere ritenuta responsabile di un eventuale danno.

In secondo luogo, non risulta che il ricorrente sia rimasto in qualche modo danneggiato. Non vi è stato danno materiale, giacché i suoi diritti statutari non sono stati violati in alcun modo: l'amministrazione ha semplicemente archiviato la questione, senza adottare alcun provvedimento che potesse arrecargli pregiudizio. Né egli può sostenere che la sua reputazione sia stata lesa e quindi di aver subito un danno morale: infatti, abbiamo visto che il direttore generale del personale ha fatto in modo che agli addebiti formulati contro il ricorrente non venisse data alcuna pubblicità per lui nociva.

Vero è che tali addebiti sono stati portati a conoscenza di terze persone, e in particolare degli operai della ditta di cui trattasi. Tuttavia, anche ammettendo che ne sia derivato un danno per il ricorrente, ciò va addebitato unicamente alla sua iniziativa di sollecitare le dichiarazioni dei suddetti operai.

Così stando le cose, propongo che il ricorso venga respinto e che ciascuna delle parti sopporti le spese da essa incontrate, come disposto dall'art. 70 del regolamento di procedura.