LA CORTE (Seconda Sezione),

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

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

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 30 maggio 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione
P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 5 APRILE 1973

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Sono sottoposte al nostro esame e al vostro giudizio due cause (cause 46-73 e 49-73) che riguardano un contegno illecito di estrema gravità. Fortunatamente la Corte, nel suo controllo sulla misura disciplinare inflitta dalla Commissione, non deve fissare profondamente il suo sguardo nei particolari di una vicenda che ancora «male olet»; invero, le stesse parti interessate non contestano i fatti. E potrà sembrare anche strano che in una materia disciplinare, nella quale i fatti assumono importanza preminente, ci troviamo di fronte a due ricorsi in cui l'esattezza materiale delle circostanze che sono alla base delle decisioni impugnate non è affatto messa in discussione.

I fatti sono noti e non è il caso di richiamarli se non per sommarissimi capi. Il signor De Greef, funzionario di grado D 2, che era stato assunto dalla Commissione CEE il 25 settembre 1959 come usciere e che aveva continuato a prestare servizio in tale qualità, salvo il periodo intercorrente fra una decisione di licenziamento del 28 giugno 1963 e la sentenza della Corte del 1° luglio 1964 che aveva annullato tale decisione, nel corso del 1971 aveva proposto a una persona estranea ai servizi della Commissione di aiutarla per farla assumere presso la Commissione stessa. A questo riguardo egli si era rivolto al signor Drescig, funzionario di

grado C 3 addetto al servizio telex dal 16 maggio 1967, chiedendogli di aiutarlo nel suo intento. Dopo essersi messo d'accordo con il Drescig, il De Greef aveva quindi trasmesso alla persona interessata la richiesta del Drescig di versargli 12 000 franchi belgi per farle ottenere un impiego nei servizi della Commissione. Il De Greef aveva poi combinato un incontro fra l'interessata e il Drescig, e in tale occasione egli aveva versato al Drescig, a titolo di anticipo, i 12 000 franchi belgi, dato che la persona in questione non disponeva al momento della somma stessa, di cui invece si era premunito il De Greef.

Dopo varie manovre (quali l'invio di una convocazione a un concorso inesistente scritta su carta intestata della Commissione con una firma di fantasia, e la fissazione di un appuntamento immaginario con il direttore di un servizio della Commissione), il Drescig era riuscito per vie traverse a far entrare l'interessata nei servizi della Commissione; oltre a ciò, su indicazione della medesima, egli era venuto in contatto con un'altra persona desiderosa di ottenere un impiego presso la Commissione, ricevendo pure da questa, per le sue promesse «prestazioni», la stessa somma di 12 000 franchi belgi.

In seguito a tali atti, la Commissione, con provvedimento del 14 aprile 1972, ha deciso di revocare dall'impiego il De Greef e il Drescig. Quest'ultimo subiva inoltre la perdita dei diritti alla pensione. Il signor Drescig, ricorrente nella causa n. 49-72, invoca esclusivamente motivi di carattere formale: oltre a non contestare i fatti addebitatigli, neppure critica per altro verso la decisione impugnata nel merito.

Se ne può dedurre che l'unico scopo del suo ricorso è quello di continuare a ottenere gratuitamente la remunerazione fino a una nuova decisione della Commissione nei suoi confronti, decisione che, tenuto conto dei fatti commessi e della gravità della sua colpa, non potrebbe verosimilmente essere più mite di quella ora in esame.

Premettiamo subito che in una situazione di questo genere, quando cioè praticamente i fatti nella loro gravità e la responsabilità dell'agente non sono in discussione, si dovrebbe addivenire all'annullamento della decisione impugnata soltanto qualora essa fosse inficiata da vizi di procedura o di forma particolarmente gravi. E comunque, poiché il diritto non ha da essere il solo rimedio delle forme per uccidere la sostanza di una giustizia retributiva, si dovrebbe almeno offrire alla Commissione la possibilità di eliminare vizi eventuali che non abbiano influito sul merito della decisione, senza far rivivere nel frattempo il diritto del ricorrente a percepire la remunerazione corrispondente al posto che occupava al momento del licenziamento e da cui sia stato giustamente allontanato.

La Corte ha deciso di riunire alla causa n. 49-72 di cui abbiamo ora parlato la causa n. 46-72, non solo perché entrambe mettono in discussione gli stessi presupposti formali di decisioni adottate in relazione ad attività illecite svolte, almeno in parte, di comune accordo dai due funzionari interessati, ma anche perché il ricorrente di quest'ultima causa n. 46-72 invoca dalla vostra giustizia una pena meno grave, non ritenendo che la differente sanzione sia proporzionalmente misurata, nella sua minore gravità, all'affermata minore gravità dei fatti a lui imputati.

Data la sostanziale identità dei mezzi di annullamento di carattere formale invocati dai due ricorrenti, procederò al loro esame congiuntamente, esame nel quale tanto più rifulgerà la funzione del giudice che scende in un campo tutto impregnato di attività illecita per vedere se comunque non siano stati violati i diritti della difesa del ricorrente, e per assicurarsi che la forma, palladio di giustizia, sia stata essa pure rispettata nelle sue esigenze essenziali.

Anzitutto occorre fare qualche breve osservazione sulla ricevibilità.

Una sola questione è stata sollevata a questo riguardo in relazione a quella parte delle conclusioni del ricorso n.

46-72 che riguarda l'annullamento della decisione adottata l'11 gennaio 1972 dal direttore del personale che ha sospeso il signor De Greef dall'ufficio e parzialmente dallo stipendio. Su questo punto basterà rilevare che, come risulta dall'articolo 88, quarto comma, dello statuto, la ritenuta provvisoria su parte dello stipendio è legata strettamente all'esistenza di una valida sanzione stabilita in esito al procedimento disciplinare. Osserviamo quindi con la massima sintesi che inutilmente è stata presentata un'espressa domanda della parte ricorrente (una volta che essa non vi abbia appoggiato una procedura d'urgenza diretta alla sospensione provvisoria dell'esecuzione dell'atto impugnato), e quindi altrettanto inutilmente la Commissione ha insistito per la sua dichiarazione d'irricevibilità fondandosi sull'erronea supposizione che potesse restare efficace una decisione relativa alle ritenute attuate sullo stipendio anche se dovesse essere definitivamente annullata la misura disciplinare inflitta.

Passando al merito, in primo luogo i ricorrenti sostengono che la decisione impugnata violerebbe l'articolo 87, secondo comma, dello statuto e l'articolo 5 della decisione della Commissione del 26 febbraio 1971 relativa all'esercizio dei poteri attribuiti dallo statuto dei funzionari all' autorità che ha il potere di nomina.

L'articolo 87, nello stabilire che le sanzioni diverse dall'ammonimento e dal biasimo sono inflitte dall'autorità che ha il potere di nomina previo espletamento del procedimento disciplinare previsto dall'allegato IX, dispone che il procedimento stesso venga aperto a iniziativa di questa autorità «dopo che l'interessato è stato sentito».

Per consentire a ogni istituzione di far fronte alle esigenze di decentralizzare una parte dei compiti attribuiti all'autorità che ha il potere di nomina, lo statuto prevede, al suo articolo 2, che ogni istituzione determina le autorità che esercitano, nel proprio ambito, tali poteri. Tale esigenza si pone in modo particolarmente acuto in seno a un'istituzione avente un personale così numeroso qual è la Commissione. Perciò questa, mediante decisione del 26 febbraio 1971, ha effettuato la ripartizione dei poteri conferitile dallo statuto mediante l'enumerazione dettagliata ed esauriente degli stessi e l'indicazione di volta in volta dell'organo competente ad esercitarli. Il principio che ha ispirato la Commissione nell' operare questa ripartizione è evidentemente consistito nel ritenere per sé quei poteri che essa ha stimato rivestire una particolare importanza e delicatezza, e nel ripartire gli altri fra il membro della commissione competente per le questioni amministrative, il direttore generale del personale e dell'amministrazione o il direttore generale aggiunto per i funzionari che risiedono a Lussemburgo, ovvero il direttore del personale o ancora i capi divisione della suddetta direzione generale, secondo l'importanza delle funzioni ripartite.

L'articolo 5 di questa decisione, riferendosi all'articolo 87, secondo comma, seconda frase, dello statuto e specificando in particolare l'audizione preliminare e l'inizio del procedimento disciplinare, attribuisce l'esercizio di tali competenze, nei riguardi dei funzionari delle categorie C e D che non risiedono a Lussemburgo, al direttore del personale.

Nella specie, nei confronti dei ricorrenti, funzionari rientranti in queste due categorie, è stato il capo della divisione dei diritti individuali che, su richiesta del direttore del personale del 22 dicembre 1971, ha proceduto all'audizione preliminare prevista dall'articolo 87, secondo comma, dello statuto. I ricorrenti sostengono che il direttore del personale non aveva il potere di delegare la competenza attribuitagli direttamente dalla Commissione a un altro funzionario inferiore; che d'altronde la Commissione stessa sarebbe tenuta, fino a decisione contraria, a rispettare le norme da lei adottate a questo riguardo e che per tale ragione la procedura sarebbe viziata alla base, rendendo illegittima la decisione che l'ha conclusa.

La difesa della convenuta non pare su questo punto accettabile. Essa sostiene in

sostanza che, dal momento che l'articolo 87, secondo comma, non riserva in modo esclusivo all'autorità che ha il potere di nomina l'esercizio del potere di ascoltare gli interessati, l'articolo 5 della citata decisione della Commissione, nel designare il direttore del personale come autorità competente per procedere a quell'audizione, non significherebbe che egli debba procedervi di persona.

Mi pare tuttavia difficile ammettere come regola generale che, nei casi in cui manchi nello statuto un'espressa designazione dell'autorità competente a esercitare una funzione specifica, e per questa sola ragione, tale competenza possa essere regolarmente esercitata, anche quando l'autorità che ha il potere di nomina abbia provveduto a designare espressamente il funzionario competente, da altri funzionari da quest'ultima incaricati.

Nel designare un funzionario, non nominativamente ma in base al posto che occupa, come autorità competente per esplicare una funzione determinata, la Commissione ha fatto esercizio del potere discrezionale conferitole in linea generale dall'articolo 2 dello statuto e l'ha fatto con un atto di portata normativa che costituisce anche un'autolimitazione. E ciò non significa affatto che essa abbia trasferito ai funzionari designati anche il potere di subdelegare l'esercizio della funzione loro affidata.

Su un piano generale, la tesi della Commissione ci pare inaccettabile perché non conforme all'obiettivo che la decisione considerata si è prefisso nell'effettuare la ripartizione delle competenze. Ammettere come regola generale il potere dei funzionari di subdelegare le loro competenze nei casi in cui lo statuto non le attribuisce espressamente all'autorità che ha il potere di nomina, oltre ad essere contrario a un principio generalmente ammesso, per cui «delegatus delegare non potest», condurrebbe a delle conseguenze per altro verso inaccettabili. Dove dovrebbe arrestarsi il suo esercizio? La Commissione non ci indica alcun criterio. Anche per quanto riguarda la ripartizione interna delle competenze delle istituzioni, non riteniamo ammissibile accogliere dei criteri che non soddisferebbero l'esigenza di certezza del diritto.

Rammentiamo che una tesi analoga a quella qui criticata era stata sostenuta dalla convenuta nella causa n. 48-70 (Bernardi/Parlamento europeo) a proposito del potere di nomina ad interim, per cui l'articolo 7, paragrafo 2, dello statuto non designa espressamente l'autorità competente. Tale tesi non è stata accolta dalla Corte, la quale ha invece attribuito un valore decisivo ed esclusivo alla designazione dell'autorità competente al riguardo effettuata mediante decisione generale dell'ufficio di presidenza del Parlamento sulla base dell'articolo 2 dello statuto.

Ciò non significa però che, nella specie, il motivo d'illegittimità invocato dai ricorrenti sia fondato.

Pur ritenendo che le norme relative alla competenza anche interna degli organi comunitari, soprattutto in materia disciplinare, debbono essere considerate di stretta interpretazione, delle considerazioni di ordine e logico e pratico impongono di osservare una netta distinzione tra le manifestazioni di volontà dell'ente costituenti espressione di poteri deliberanti implicanti dei giudizi di valore e quindi l'esistenza di un certo margine di discrezionalità, e attività strumentali nell'ambito del procedimento amministrativo. I primi, in ragione del carattere impegnativo che essi hanno per l'istituzione, non possono essere delegati ad opera dei singoli funzionari a cui ne sia stato affidato l'esercizio; invece le attività meramente strumentali non debbono essere compiute necessariamente dal titolare dell'organo cui sono affidate, anche se sempre debbono esercitarsi sotto la sua responsabilità.

Tale distinzione porta ad ammettere che un funzionario designato dall'autorità che ha il potere di nomina per adottare una decisione possa affidare a un suo subordinato sufficientemente qualificato l'espletamento di un'attività puramente strumentale, con carattere preparatorio

rispetto alla decisione stessa. Questa possibilità corrisponde alle esigenze che si pongono nella realtà della vita di ogni amministrazione, senza d'altra parte condurre a una pericolosa confusione sulla ripartizione delle competenze decisionali. Nella specie, il direttore del personale che era competente ad adottare la decisione di iniziare un procedimento disciplinare nei confronti dei ricorrenti, ha delegato al capo della «divisione dei diritti individuali», il quale deve reputarsi, in relazione alle sue funzioni, perfettamente adatto all'adepimento dell'incombente affidatogli, l'espletamento d'una fase preparatoria alla decisione suddetta, cioè l'audizione preliminare degli interessati. Le funzioni del capo divisione si sono limitate a informare gli interessati dei risultati a cui erano giunti gli organi che avevano stabilito dei rapporti fatti a loro riguardo e alla redazione del processo verbale delle dichiarazioni rilasciate dagli interessati, processo verbale che è stato poi sottoposto all'autorità competente a decidere sull'apertura della procedura disciplinare. Osserveremo in più che questa delega di una funzione non decisoria (e che nella specie si è risolta in atti meramente ricognitivi) a un funzionario diverso da quello indicato nella decisione della Commissione del 26 febbraio 1971, non potrà comportare un pregiudizio per i funzionari interessati, i quali hanno in particolare, nel corso del procedimento disciplinare, le più ampie possibilità di far valere il loro punto di vista anche nei confronti del processo verbale della loro audizione preliminare, e di correggere e completare le dichiarazioni effettuate.

Anche la censura relativa alla violazione dei diritti della difesa si ricollega alle stesse circostanze ora chiarite e deve essere quindi disattesa. Risulta infatti dalla relazione relativa all'audizione dei ricorrenti, effettuata dal signor De Groote, che questi ha anzitutto esposto ai due interessati, ricevuti separatamente, il contenuto e le conclusioni a cui erano giunti gli organi amministrativi che avevano indagato sul loro conto. Ciascuno dei due interessati ha avuto quindi la possibilità di presentare le sue osservazioni in merito, ciò che ha fatto. Tutto questo è stato puntualmente esposto nella relazione presentata dal signor De Groote al direttore del personale, ed è sulla base del processo verbale, non contestato come tale, che il direttore ha deciso di procedere all'apertura della procedura disciplinare nei confronti dei due ricorrenti.

Questo modo di procedere sembra perfettamente conforme a dei criteri di buona amministrazione e non è tale da pregiudicare la possibilità della difesa a del contradditorio, che doveva essere garantita nel corso del procedimento disciplinare successivamente instaurato.

Il ricorrente nella causa n. 46-72 invoca inoltre separatamente la censura di apprezzamento erroneo dei fatti, riferendosi ai termini di «estorsione» e di «truffa» che erano stati impiegati nella prima fase del procedimento disciplinare nei suoi confronti.

Il fatto che in un primo stadio di questo procedimento, nei documenti che lo riguardano, siano stati utilizzati dei termini di qualificazione del comportamento degli interessati (ripresi dalla relazione del «bureau de sécurité» e riferiti nel processo verbale suddetto) non perfettamente idonei a qualificare giuridicamente il loro modo di agire non comporta per loro alcun pregiudizio, dal momento che a tali termini non è collegato il testo della decisione che ha concluso il procedimento a loro carico. Questi termini neanche figuravano nel parere della commissione di disciplina.

D'altronde, la gravità dell'illecito commesso non deriva certamente dalla qualificazione terminologica impiegata nella descrizione dei fatti: sono questi che contano, nella loro esistenza e nei loro effetti. È quindi evidente che un apprezzamento eventualmente inesatto dei fatti imputati, che si verifichi all'inizio della procedura disciplinare, non potrebbe minimamente inficiare la validità della decisione finale, dal momento che questa si basi su elementi di fatto esatti e su apprezzamenti corretti. D'altronde, una del-

le funzioni del procedimento disciplinare è quella di appurare nella loro materialità e di valutare correttamente i fatti in vista dei quali l'autorità competente ha deciso di iniziare questo procedimento.

Si deve quindi concludere per il rigetto delle censure fatte valere dai ricorrenti in relazione sia all'articolo 5 della decisione e all'articolo 87, secondo comma, dello statuto del personale, sia ai diritti della difesa dei funzionari in relazione all'applicazione nei loro confronti dello stesso articolo 87, secondo comma.

I ricorrenti invocano ancora una violazione degli articoli 8 e 9 dell'allegato IX dello statuto per la ragione che il parere della commissione di disciplina risulta formato dal suo presidente, ciò che porterebbe a pensare che questi avrebbe partecipato alle decisioni della commissione stessa, contrariamente al principio stabilito dall'articolo 8, primo comma. Questa disposizione, se letta congiuntamente all'articolo 9, mostrerebbe che lo statuto ha voluto distinguere nettamente fra il presidente e i membri della commissione di disciplina. Risulterebbe in particolare da questi testi che il parere della commissione di disciplina non deve essere firmato dal presidente.

Dal processo verbale della delibera della commissione di disciplina del 7 marzo 1972 non risulta che il presidente abbia preso parte alla decisione. D'altra parte, neppure si può presumere una sua partecipazione, dato che i membri della commissione hanno adottato all'unanimità le loro decisioni in merito alle sanzioni da applicare ai ricorrenti ed era comunque fuori questione che necessitasse un intervento del presidente per la formazione della volontà dell'organo di disciplina.

La firma del presidente in calce al parere reso dalla commissione testimonia solo della sua partecipazione alla procedura e non costituisce affatto una prova dell'irregolarità invocata dai ricorrenti; la quale, d'altronde, anche se si fosse verificata, non sarebbe certo sufficiente a invalidare la decisione successivamente adottata dall'autorità che ha il potere di nomina.

Il ricorrente nella causa n. 46-72 rimprovera alla decisione impugnata di avergli inflitto una sanzione sproporzionata rispetto alla gravità delle sue mancanze.

Pur non contestando i fatti addebitatigli, ne sostiene un'interpretazione tendente a sminuire la gravità della sua colpa. Egli cerca di dissociare il suo comportamento riguardo sia alla finalità perseguita, sia agli effetti, da quello del Drescig, sostenendo che aveva agito esclusivamente nell'interesse della signorina Oger e che non aveva personalmente tratto alcun vantaggio pecuniario.

Su questa base, egli ritiene che la sanzione inflittagli sarebbe eccessiva in relazione alla gravità relativa della sua responsabilità, tenuto conto della sanzione inflitta al Drescig per una colpa di gran lunga maggiore.

Non risulta che il De Greef abbia voluto con questa critica far valere il mezzo di sviamento di potere. In mancanza di una qualificazione giuridica ad opera dell'interessato, la Corte può tuttavia definire essa stessa a quale dei mezzi di ricorso previsti dal trattato debba ascriversi il vizio invocato dal ricorrente alla luce degli argomenti che questi abbia sviluppato. Ritengo piuttosto che il ricorrente abbia qui inteso semplicemente chiedere alla Corte di procedere «ex aequo et bono» a una riduzione della sanzione inflittagli.

Comunque sia, in assenza di qualsiasi elemento suscettibile di far risultare l'esistenza di uno sviamento di potere a danno del ricorrente, e al di fuori dei casi in cui vi sia una sproporzione grave e manifesta fra il fatto addebitato e la sanzione inflitta, non si può sindacare l'esercizio del potere discrezionale di cui dispone l'autorità amministrativa nella valutazione della gravità della sanzione rispondente alla colpa del funzionario.

È vero che il ricorrente fa alla convenuta l'appunto di aver male valutato certi fatti, non avendo tenuto conto che egli non aveva beneficiato minimamente, come non ne aveva avuta l'intenzione, della somma versata dalla persona interessata a ottenere un impiego nei servizi della Commissione. Ma tale rilievo è del

tutto infondato, perché, mentre non risulta che la decisione impugnata attesti al riguardo niente in contrario, è esatto che l'avere il De Greef partecipato attivamente e ad iniziativa propria, anche se senza profitto pecuniario, a una serie di atti aventi un fine chiaramente illecito e tali da arrecare pregiudizio alla reputazione dell'istituzione da cui dipendeva, costituisce una colpa grave, tale da giustificare ampiamente la sanzione inflitta.

Dicevo all'inizio che fortunatamente la Corte non ha dovuto sobbarcarsi accertamenti sui fatti tanto disdicevoli di questa causa. E non vogliamo pertanto fare delle illazioni sul diverso interesse che le parti hanno perseguito nell'attuazione del comune disegno contrario ai requisiti di dignità e di onestà a cui devono rispondere i funzionari delle istituzioni europee. Ma è certo che la compartecipazione necessaria per raggiungere un risultato coscientemente voluto da entrambi i soggetti risulta senza ombra di dubbio. In questo contesto la Corte non deve rivedere la relativa adeguatezza delle misure adottate, e se la Commissione ha ritenuto di applicare sanzioni meno gravi per il De Greef, la Corte non avrà da far rilievi; ma tanto meno questa potrà imporre un'ulteriore differenziazione tra i corresponsabili dell'illecito mercato.

Concludo quindi al rigetto dei due ricorsi.

Le spese seguiranno la sorte normalmente stabilita dal regolamento di procedura per i ricorsi di funzionari respinti dalla Corte.