CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 13 settembre 2001 [1]

Introduzione

1. La Commissione impugna la sentenza del Tribunale di primo grado 14 luglio 2000 [2], con cui il Tribunale ha annullato la decisione che negava ad un dipendente l'autorizzazione a pubblicare un articolo.

La questione giuridica centrale consiste nel definire il criterio che un'istituzione deve adottare per opporsi validamente alla pubblicazione, da parte di uno dei suoi dipendenti, di un testo il cui oggetto riguardi l'attività della Comunità e che sia atto a compromettere gli interessi di quest'ultima. Il potere discrezionale dell'istituzione, così come, per converso, l'intensità del controllo giurisdizionale di legittimità dovranno essere valutati alla luce del diritto fondamentale alla libertà di espressione.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Causa T-82/99, Cwik/Commissione (Racc. pag. II-0713).

Fatti

2. I fatti all'origine della presente controversia, come esposti nella sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.

3. Il sig. Michael Cwik, economista di formazione, è entrato al servizio della Commissione nel 1970. All'epoca dei fatti, le sue funzioni consistevano nell'accogliere gruppi di visitatori e nello svolgere conferenze sull'euro, sull'Unione economica e monetaria e sull'insieme delle attività facenti capo alla direzione generale «Affari economici e finanziari» (DG II), alla quale era assegnato.

4. Nel marzo 1997 il sig. Cwik veniva invitato a tenere una conferenza a Cordova (Spagna) nell'ambito del 5° Congresso internazionale di cultura economica. Nell'ottobre successivo il convenuto nel presente procedimento chiedeva al suo superiore gerarchico, il direttore generale Ravasio, l'autorizzazione a tenere la conferenza dal titolo «L'esigenza di una modulazione delle politiche economiche a livello locale e

regionale nell'ambito dell'Unione monetaria dell'Unione europea» [3]. Il sig. Cwik corredava la sua domanda di un riassunto e di uno schema dettagliato del suo intervento, a cui era unito un allegato.

5. Il 26 ottobre 1997 il sig. Ravasio rilasciava l'autorizzazione, pur osservando quanto segue: «Tema di carattere non molto economico. Presentazione più classica, per favore. Attenzione ai rischi del *fine-tuning*».

6. Il 30 ottobre 1997 il sig. Cwik teneva la sua conferenza.

7. Nel febbraio 1998 gli organizzatori del congresso chiedevano al sig. Cwik il testo del suo intervento per pubblicarlo insieme a quelli degli altri relatori.

8. Il convenuto redigeva il testo e chiedeva al direttore generale di autorizzarne la pubblicazione, ai sensi dell'art. 17, secondo comma, dello Statuto del personale delle Comunità europee.

9. Dopo aver consultato numerosi collaboratori, il sig. Ravasio comunicava al convenuto, il 20 aprile 1998, che la pubblicazione del suo articolo sarebbe stata inopportuna.

10. Il sig. Cwik modificava quindi l'articolo tenendo conto di alcune delle critiche formulate riguardo alla prima versione da uno dei collaboratori consultati e lo sottoponeva nuovamente per l'approvazione il 5 giugno 1998.

11. A seguito di altre consultazioni, il 10 luglio 1998, il direttore generale negava ancora l'autorizzazione in quanto l'articolo illustrava «una tesi che non è condivisa dagli uffici della Commissione, sebbene quest'ultima non abbia adottato al riguardo alcuna politica ufficiale». Egli aggiungeva:

«Riconosco l'importanza di dibattiti interni che riflettano le diverse opzioni delle politiche economiche, ma ritengo preferibile, nelle manifestazioni esterne, presentare un punto di vista comune (...).

Temo che gli interessi della Comunità possano essere compromessi qualora la Commissione, da una parte, ed i suoi funzionari, dall'altra, manifestino opinioni differenti. Del resto, i miei collaboratori che hanno letto l'articolo hanno espresso

3 — Titolo originale in inglese: «The need for economic fine-tuning at the local and regional level in the Monetary Union of the European Union».

dubbi sulla sua qualità. Per queste ragioni, non ne autorizzo la pubblicazione».

12. Il 25 agosto 1998 il sig. Cwik presentava un reclamo amministrativo avverso detta decisione, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto.

13. Il reclamo veniva respinto con decisione 5 gennaio 1999, con la seguente motivazione:

«(...) i possibili conflitti di interesse afferenti ad una pubblicazione tra il dipendente e l'istituzione cui appartiene non si limitano al caso di un'opposizione pubblica ad una politica dell'istituzione, giacché l'interesse di questa può consistere nel riservarsi la più ampia facoltà di intervenire prima di adottare una posizione definitiva. È evidente che il fatto che il reclamante si esprima in termini chiari e per iscritto sulla questione (se l'Unione economica e monetaria abbia bisogno o meno di modulare a livello territoriale le politiche salariali o fiscali ["fine-tuning"]) presuppone proprio che si comprometta la salvaguardia della detta facoltà di intervenire; anche qualora [il dipendente] manifestasse la propria opinione a titolo puramente personale, non si potrebbe escludere che un lettore colleghi, nonostante tale riserva, il giudizio del dipendente che lavora nel settore in questione a quello dell'istituzione cui appartiene, proprio perché non esiste un'opinione di quest'ultima.

[I]n nessun caso è possibile assimilare un riassunto di una pagina ad un articolo che ne conta più di venti. L'autorizzazione sulla base del primo non comporta assolutamente l'autorizzazione del secondo. Tale principio è tanto più applicabile a questo singolo caso in quanto si scoprono divergenze rilevanti tra il riassunto della conferenza e il testo dell'articolo».

14. Il 12 aprile 2000 il sig. Cwik ha proposto ricorso di annullamento contro la detta decisione.

Sentenza impugnata

15. La sentenza impugnata accoglie il motivo di annullamento basato su un errore di interpretazione e di applicazione dell'art. 17, secondo comma, dello Statuto.

16. Per quanto riguarda la decisione adottata dal direttore generale, il Tribunale di primo grado ha considerato che l'accertamento di una semplice divergenza di opinioni tra il dipendente e l'istituzione cui appartiene non è atta a compromettere gli interessi della Comunità. La libertà di espressione impone invece la possibilità di manifestare opinioni diverse da quella ufficiale. Inoltre, l'interpretazione del direttore generale priverebbe di contenuto l'art. 17, secondo comma, dello Statuto, il

quale stabilisce che, al di là della semplice divergenza di opinioni, l'autorizzazione può essere negata solo se la pubblicazione è atta a compromettere gli interessi della Comunità.

17. Secondo il Tribunale, la decisione di rigetto del reclamo amministrativo ha aggiunto come motivo di diniego che il rischio di confondere l'opinione del dipendente con quella dell'istituzione cui appartiene potrebbe ridurre la facoltà di intervenire di quest'ultima per adottare una posizione sul *fine-tuning*. Il giudice di merito ritiene che tale valutazione sia manifestamente infondata, dato che la Commissione, nonostante l'asserita mancanza di una sua posizione ufficiale, si era già espressa pubblicamente e con chiarezza sull'argomento controverso in senso decisamente negativo; inoltre, l'autore, che agiva a titolo personale, non esercitava funzioni di direzione e l'articolo era rivolto ad un pubblico specializzato, molto probabilmente ben informato sulle posizioni della Commissione.

18. Il Tribunale ha dichiarato che sussisteva un manifesto errore di valutazione ed ha annullato la decisione impugnata, senza esaminare gli altri motivi dedotti.

Motivi di impugnazione

19. La Commissione articola il suo ricorso in due motivi.

20. Il primo motivo è tratto da un'interpretazione erronea dell'art. 17, secondo comma, dello Statuto, in quanto la sentenza impugnata ignorerebbe il potere discrezionale di cui dispone l'autorità amministrativa per valutare il rischio di danno agli interessi comunitari.

21. Il secondo motivo critica un difetto di motivazione della sentenza di primo grado.

Analisi del ricorso

Sulla presunta interpretazione erronea dell'art. 17, secondo comma, dello Statuto

22. La ricorrente ritiene che il Tribunale abbia superato i limiti del suo potere di controllo ed abbia interpretato l'art. 17, secondo comma, dello Statuto in maniera indebitamente restrittiva.

Tale motivo si basa su vari argomenti, tra i quali mi permetto di individuare i seguenti tre, che passo ad esaminare.

23. In primo luogo, il giudice a quo, ai punti 52, 56, 57 e 66 della sentenza impugnata, non avrebbe tenuto conto della funzione preventiva del meccanismo di autorizzazione previa che lo stesso Tribunale aveva invece riconosciuto nella sua sentenza 19 maggio 1999, Connolly/Commissione [4]. Conformemente alla detta sentenza, «la formalità di cui all'art. 17, secondo comma, dello Statuto costituisce una misura preventiva che consente, da un lato, di non compromettere gli interessi delle Comunità e, dall'altro, (...) di evitare che, successivamente alla pubblicazione di un testo che pregiudica gli interessi delle Comunità, l'istituzione in questione adotti sanzioni disciplinari nei confronti del dipendente che ha esercitato il diritto di espressione di cui gode in modo incompatibile con le sue funzioni» [5].

24. Secondo la ricorrente, imporre all'autorità amministrativa di dimostrare, al fine di negare l'autorizzazione, che la pubblicazione del testo arrecherebbe un danno concreto agli interessi della Comunità potrebbe far sì che, qualora non si possa fornire la prova di tale danno, l'istituzione debba concedere l'autorizzazione per infliggere, una volta concretizzatosi il danno, una sanzione disciplinare all'autore.

25. In limine, vorrei fare due precisazioni: non è certo che, riguardo alla natura del rischio deducibile, il Tribunale si sia espresso nei termini generici attribuitigli dalla ricorrente, né la Corte ha confermato nella sua sentenza sul ricorso 6 marzo 2001, Connolly/Commissione [6], la tesi relativa alla funzione preventiva dell'art. 17, secondo comma, dello Statuto.

26. Infatti, in relazione alla decisione del direttore generale, il giudice di merito si limita a denunciare il carattere insufficiente delle motivazioni esposte per giustificare il diniego e che si riassumono nell'accertamento di una possibile divergenza di opinioni tra il dipendente e l'istituzione cui appartiene.

27. Detto ciò, ritengo che, se l'imminenza di un danno reale non deve costituire il livello di valutazione dell'autorità amministrativa oltre il quale occorre vietare la pubblicazione di un testo, tale livello va comunque individuato nell'esistenza di un rischio concreto di danno grave. Questa interpretazione costituisce il corollario dell'art. 17, del secondo comma, dello Statuto, che stabilisce un regime eccezionale di diniego dell'autorizzazione che mal si concilia, nella pratica, con la semplice invocazione di un pericolo astratto o ipotetico, esaminato alla luce delle restrizioni necessarie consentite dall'art. 10, n. 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU») [7].

4 — Cause riunite T-34/96 e T-163/96 (Racc. pag. II-0463).

5 — Loc. cit. (punto 153).

6 — Causa C-274/99 P (Racc. pag. I-1611; in prosieguo: la «sentenza Connolly»).

7 — Restrizioni che devono sempre essere interpretate in maniera restrittiva (sentenza nella causa C-274/99 P, Connolly, punto 41).

28. Secondo la Corte dei diritti dell'uomo, l'aggettivo «necessarie», di cui all'art. 10, n. 2, implica un'«esigenza sociale imperativa» e, se è vero che «[gli] Stati contraenti dispongono di un certo potere discrezionale nel valutare tale esigenza», è anche vero che l'ingerenza dev'essere «proporzionata allo scopo legittimo perseguito» e che «i motivi invocati dalle autorità nazionali per giustificarla» devono essere «pertinenti e sufficienti» [8].

29. È indubbio che la Corte di Strasburgo, secondo cui i regimi di censura preventiva non sono contrari alla CEDU [9], ritiene altresì che un rischio di danno meramente astratto possa giustificare la limitazione del diritto alla libertà di espressione. Così, nella loro sentenza 29 agosto 1997, causa Worm/Austria [10], esaminando la compatibilità con la CEDU della sanzione inflitta ad un giornalista per aver violato la normativa che autorizza a punire coloro che intendano influire sull'esito di un procedimento sub judice, i giudici di Strasburgo hanno ammesso che gli organi giudiziari austriaci non avevano ritenuto necessario dimostrare l'esistenza di qualcosa di più di un semplice rischio astratto di danno per infliggere la sanzione.

Tuttavia, è altrettanto indubbio che la CEDU si eleva a minimo comune del contenuto dei diritti fondamentali [11] e che nulla impedisce all'Unione europea e alle Parti contraenti della CEDU di dotarsi di un livello di protezione più elevato.

30. L'analisi del metodo con cui l'autorità amministrativa valuta la fondatezza del rifiuto di una delle autorizzazioni previste dall'art. 17, secondo comma, dello Statuto, consente di distinguere due fasi concettuali: la prima consiste nella scelta del valore di riferimento rispetto al quale vanno esaminate le circostanze specifiche di ogni singolo caso; la seconda è costituita dall'analisi di tali circostanze.

31. Valore di riferimento o, se si preferisce, *test* applicabile in maniera generale è, ripeto, l'accertamento dell'esistenza di un rischio reale di un esito gravemente pregiudizievole. Quindi, non è sufficiente prendere in considerazione ogni tipo di rischio eventuale o remoto. In caso contrario, si sacrificherebbe un valore fondamentale delle società democratiche, qual è la libera espressione di idee e informazione da parte dei cittadini, a vantaggio di un non ben precisato timore di compromettere l'interesse generale. Tale situazione, intollerabile, contrasterebbe con la sostanza della proporzionalità. Qualificare un diritto con

8 — V. per tutte, sentenza 26 settembre 1995, Vogt/Germania, Serie A, n. 323, punto 52.

9 — Tali regimi richiedono invece un'attenzione particolare. V. sentenze 26 novembre 1991, Observer e Guardian/Regno Unito (Serie A, n. 216, punto 60), e 25 novembre 1996, Wingrove/Regno Unito (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, punto 58, in fine).

10 — *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V.

11 — Ai sensi dell'art. 53 della CEDU, «nessuna delle [sue] disposizioni (...) può essere interpretata come recante pregiudizio o limitazione ai Diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base a leggi di qualunque Stato Contraente o ad altri Accordi internazionali di cui tale Stato sia parte».

l'aggettivo «fondamentale» significa che tale diritto è portatore dei principali beni giuridici di un ordinamento. Questo patrimonio individuale può soccombere, in uno Stato avanzato di diritto, solo di fronte ad un interesse generale preminente (*overriding public interest*), che non può consistere in una qualunque apprensione razionale priva di fondamento, né avere ad oggetto la tutela di qualsivoglia interesse legittimo; deve trattarsi della preminenza di uno degli interessi superiori dell'ordinamento comunitario. A mio avviso, per negare l'autorizzazione occorre che l'istituzione ritenga che la pubblicazione di un testo vada associata ad un rischio concreto di un danno grave, percepito in base a circostanze oggettive.

32. Giungo così alla seconda delle fasi concettuali menzionate in precedenza. L'esistenza di un rischio concreto di danno grave è valutabile solo in base a circostanze parimenti concrete e sufficientemente oggettive. Tale esigenza, che si evince dalla stessa definizione della nozione di rischio concreto, riflette al contempo la necessità di sottoporre a sindacato giurisdizionale tutte le decisioni adottate da un organo amministrativo. Orbene, non esiste sindacato giurisdizionale effettivo se non si conoscono le circostanze su cui l'amministrazione basa l'iter logico della sua decisione. Dette circostanze possono essere solo oggettive, se un terzo deve potersi pronunciare al riguardo.

Inoltre, in qualità di elementi che consentono di valutare la legittimità di una decisione, dette circostanze oggettive devono essere espressamente indicate nell'atto o, quanto meno, devono essere rese note.

33. Tale interpretazione non intacca la funzione preventiva del meccanismo di autorizzazione previa: l'autore di un testo la cui pubblicazione non è stata considerata, alla luce di circostanze oggettive, in grado di esporre la Comunità ad un rischio serio di danno grave non può essere sottoposto a sanzioni disciplinari. In caso contrario, si punirebbe un dipendente per aver provocato un danno che non si poteva oggettivamente prevedere. All'autorità amministrativa incombe un obbligo rafforzato di esaminare nei particolari ciascuna domanda di autorizzazione.

34. Conformemente a quanto dichiarato dalla Corte, lo scopo del regime di autorizzazione previa è permettere all'istituzione di essere informata in merito alle opinioni espresse per iscritto dai propri dipendenti o agenti riguardanti l'attività delle Comunità, affinché essa possa assicurarsi che i detti dipendenti o agenti conformino la loro condotta al dovere di servire esclusivamente le Comunità, senza compromettere la dignità della loro funzione [12]. Non rispondono a detti requisiti le critiche sleali né le manifestazioni volte all'ingiuria o all'offesa, che interrompono il rapporto di fiducia che deve esistere tra il datore di lavoro e i suoi rappresentanti.

35. Tornando al caso di specie, il direttore generale si è limitato a negare l'autorizzazione a pubblicare l'articolo, poiché, nelle manifestazioni esterne, i servizi della Commissione dovevano presentare un punto di vista uniforme.

12 — Sentenza nella causa C-274/99 P, Connolly, citata, punto 54.

36. Il giudice di primo grado ha considerato a ragione che la divergenza di opinione tra il dipendente e la Commissione non può giustificare una restrizione della libertà di espressione.

In altre parole, il Tribunale ha statuito che i motivi esposti dal direttore generale non erano pertinenti o — il che è lo stesso — che egli non aveva utilizzato il valore di riferimento adeguato, il quale altro non è che l'esistenza di un rischio reale di danno grave agli interessi della Comunità.

37. Se si accogliesse la giustificazione addotta dal direttore generale si lederebbe la sostanza stessa della libertà di espressione, di cui devono fruire dipendenti e agenti delle Comunità europee [13], anche nei settori rientranti nell'ambito di attività delle istituzioni comunitarie [14]. Si consentirebbe, se per caso, l'espressione, assoggettata tuttavia ai modelli definiti dal sistema o dalla gerarchia, vale a dire, senza libertà. Già nel 1794 Immanuel Kant avvertiva che anche al dipendente dev'essere riconosciuto il diritto di fare pubblicamente uso del proprio intelletto, poiché, come membro dell'umanità civile, egli ha un'illimitata libertà di servire la sua ragione, di esprimersi come persona, di fare proposte per un migliore ordinamento dello Stato [15]. Anche per quanto riguarda la legge, non costituisce un pericolo consentire ai dipendenti, come agli altri subordinati, di esercitare pubblicamente la propria ragione e di manifestare di fronte a tutti, anche mediante una critica franca, le proprie idee destinate ad una più efficace elaborazione delle norme [16].

38. I motivi che ispirano la decisione del direttore generale sono quindi profondamente perturbatori, giacché equivalgono alla negazione stessa di un diritto fondamentale nell'ambito in cui si presume che l'individuo sia più adatto ad esercitarlo. Pertanto, è assolutamente necessario che la Corte elimini definitivamente l'atto dall'ordinamento.

39. Da parte sua, la decisione che ha concluso il procedimento amministrativo ha aggiunto, quale giustificazione del diniego, che la pubblicazione dell'articolo avrebbe ridotto la discrezionalità della Commissione nell'adozione di una posizione ufficiale riguardo all'argomento controverso. Il giudice a quo ha analizzato varie circostanze e ha dichiarato che la Commissione non poteva ragionevolmente temere che detta discrezionalità venisse limitata.

In questo caso, se la percezione del rischio, per ipotesi, viene considerata pertinente —

13 — Sentenza della Corte 13 dicembre 1989, causa C-100/88, Oyowe e Traore/Commissione (Racc. pag. 4285, punto 16).

14 — Sentenza nella causa C-274/99, Connolly, citata, punto 43.

15 — Kant, I.: *Che cos'è l'illuminismo*. Un estratto simile è stato citato dall'avvocato generale Mancini nelle conclusioni presentate nella causa 338/82, Albertini e Montagnani/Commissione, decisa con sentenza 17 maggio 1984 (Racc. pag. 2123, paragrafo 5).

16 — Ibidem.

nel senso che un pericolo concreto di riduzione della discrezionalità nell'adozione di una posizione politicamente significativa potrebbe giustificare il diniego — gli elementi di prova non si ritengono sufficienti: i motivi esposti dall'autorità amministrativa non poggiano sulle necessarie circostanze oggettive.

40. La sentenza impugnata ha seguito un iter logico del tutto conforme alle esigenze di una società democratica. Pertanto, il primo argomento non può essere accolto.

41. Il secondo argomento svolto nell'ambito del primo motivo consiste nel censurare il fatto che la sentenza di primo grado non rispetta il potere discrezionale dell'autorità amministrativa, in particolare per quanto riguarda il contenuto scientifico del testo controverso e il rischio che vengano compromessi gli interessi della Comunità.

Nel caso di specie, l'autorità amministrativa avrebbe deciso che la pubblicazione sarebbe inopportuna a motivo del contesto economico e politico dell'Unione monetaria e del contenuto dell'articolo, in cui il sig. Cwik si esprimeva su un argomento molto delicato, riguardo al quale la Commissione aveva espressamente scelto di riservarsi di prendere posizione.

42. La ricorrente distorce parzialmente i termini del diniego dell'autorizzazione. Così come risulta dalla sentenza impugnata, e come si evince dai paragrafi 11 e 13, la pubblicazione è stata vietata in quanto presentava un'opinione diversa da quella dei servizi della Commissione e poteva ridurre la discrezionalità dell'istituzione nell'adottare una posizione definitiva. Non emergono elementi riguardo al contesto politico-economico vigente all'epoca, né in merito all'estrema delicatezza della questione trattata.

43. Per quanto attiene ai suoi termini effettivi, basti rammentare che il primo motivo è stato considerato privo di pertinenza e il secondo insufficiente. Solo in relazione a quest'ultimo motivo occorre forse analizzare la portata del potere discrezionale dell'amministrazione. Orbene, spettava a detta autorità dimostrare che la pubblicazione avrebbe potuto limitare la discrezionalità di cui la Commissione deve disporre per adottare una posizione definitiva su un determinato argomento, e non spettava al giudice di legittimità provare il contrario. La mera affermazione dell'esistenza di tale rischio è manifestamente insufficiente e il Tribunale poteva limitarsi a dichiararlo tale. Poiché non ha basato la sua affermazione su circostanze oggettive sufficienti a dimostrare l'esistenza di un rischio concreto, non si pone neppure la questione del potere discrezionale amministrativo. L'amministrazione non può lamentare la riduzione di un potere discrezionale che non ha esercitato, o che ha esercitato in maniera manifestamente insufficiente, come nel caso di specie.

44. Infine, la ricorrente sembra reclamare per sé un certo potere discrezionale per quanto riguarda la qualifica del contenuto scientifico del testo di cui si chiede la pubblicazione. È sufficiente rilevare che l'art. 17, secondo comma, dello Statuto non conferisce all'amministrazione alcuna facoltà di esaminare la qualità di un lavoro al fine di valutare l'opportunità di pubblicarla. A tal fine, qualunque valutazione della qualità di un'opera che dev'essere pubblicata a titolo personale è priva della benché minima pertinenza [17].

45. Occorre respingere questo secondo argomento.

46. La Commissione contesta poi le circostanze esaminate dal Tribunale al punto 66 della sentenza impugnata per dichiarare infondato il timore che la pubblicazione limitasse la discrezionalità di cui dispone l'istituzione, vale a dire relative al fatto che la Commissione, nonostante l'asserita mancanza di posizione ufficiale, si era già pronunciata sull'argomento controverso, che l'autore non esercitava funzioni di direzione e che l'articolo era rivolto ad un pubblico specializzato.

La ricorrente ritiene che tali circostanze non siano determinanti ed inseriscano condizioni supplementari nel secondo comma dell'art. 17 dello Statuto.

47. Il giudice di primo grado non impone alcuna esigenza supplementare per vietare la pubblicazione, bensì analizza, come gli compete [18], le circostanze concrete del caso. Invero, le critiche mosse dalla ricorrente potrebbero essere dichiarate inefficaci, nel senso che, anche qualora fossero accolte, non confermerebbero la semplice affermazione, manifestamente insufficiente, che la pubblicazione del testo farebbe venir meno la discrezionalità di cui la Commissione dispone per adottare una posizione definitiva. In ogni caso, dette critiche non rivelano alcun vizio manifesto di valutazione da parte del giudice di primo grado e pertanto, trattandosi di considerazioni relative ai fatti, non possono determinare l'annullamento della decisione.

48. A conclusione dei suoi argomenti, la Commissione afferma che, contrariamente a quanto dichiarato al punto 57 della sentenza impugnata, la pubblica espressione da parte di un funzionario di opinioni diverse da quelle dell'istituzione cui appartiene *può* e, in casi come quello di specie,

17 — La sentenza nella causa 338/82, Albertini e Montagnani, citata alla nota 14, accoglie l'iter logico contrario. Ciononostante, occorre precisare che la Corte si è pronunciata in quel caso riguardo al regime speciale di pubblicazione dei dipendenti appartenenti ai servizi scientifico o tecnico delle Comunità (art. 94 dello Statuto), e che sembra sottintendere che gli autori si erano espressi in veste ufficiale. Inoltre, l'analisi non è stata condotta alla luce della libertà fondamentale di espressione. Comunque, tale sentenza va considerata come dottrina superata.

18 — Al di là persino del suo dovere, poiché il giudice di primo grado si sarebbe potuto accontentare — come ho già spiegato — della constatazione del fondamento insufficiente dei motivi dedotti dalla Commissione.

deve essere considerata atta a compromettere gli interessi della Comunità.

49. Ora, la Corte ha dichiarato che la libertà di espressione di cui godono i dipendenti e gli agenti delle Comunità europee «comprende quella di esprimere, verbalmente o per iscritto, opinioni discordanti o minoritarie rispetto a quelle difese dall'istituzione alla quale i detti dipendenti [o agenti] appartengono» [19]. È superfluo ogni ulteriore commento.

50. Pertanto, occorre respingere il primo motivo.

Sull'asserito difetto di motivazione

51. La Commissione ritiene che la sentenza impugnata presenti un difetto di motivazione, in quanto non avrebbe analizzato importanti argomenti svolti nelle sue osservazioni scritte e all'udienza di primo grado, e riprodotti al punto 43 della sentenza impugnata. In concreto, non si sarebbe risposto all'argomento secondo cui occorreva valutare la decisione controversa alla luce del delicato contesto economico e politico in cui è stata adottata, vale a dire quello dell'avvio dell'Unione economica e monetaria, contestata da molti, e che faceva ragionevolmente pensare all'esistenza di un rischio di confusione tra l'opinione personale espressa da un dipendente e quella dell'istituzione per cui lavorava.

52. La circostanza cui si riferisce la Commissione è stata dedotta in primo grado a sostegno della tesi secondo cui, al momento dell'adozione della decisione, era ragionevole temere che il pubblico attribuisse alla Commissione il parere di uno dei suoi dipendenti. Al punto 67 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esplicitamente respinto tale tesi, considerandola manifestamente infondata; al riguardo, il giudice di primo grado, cui compete la valutazione insindacabile dei fatti, ha elencato una serie di motivi e, sempre nell'ambito di questa valutazione, ha scelto di ignorare detto argomento specifico relativo ai fatti che, oltre a non comparire né nella decisione controversa né nella decisione sul reclamo amministrativo, non avrebbe necessariamente determinato, anche se fosse stato vero, l'esito dell'analisi del motivo.

53. Pertanto, non sussiste l'asserito difetto di motivazione, che sarebbe stato pertinente solo in relazione all'argumentum iuris, né si rilevano vizi manifesti di valutazione delle diverse circostanze. Occorre quindi respingere tale motivo di impugnazione.

54. La ricorrente ritiene di poter individuare altri due difetti di motivazione della

19 — Sentenza della Corte C-274/99, Connolly/Commissione, citata, punto 43, in fine.

sentenza impugnata: da un lato, il Tribunale non avrebbe indicato il motivo per cui il fatto di aver autorizzato un intervento orale in un congresso dissiperebbe ogni ragionevole timore riguardo alla pubblicazione stampata; d'altro lato, il Tribunale non avrebbe spiegato i motivi che lo hanno indotto ad ignorare la funzione preventiva dell'art. 17, secondo comma, dello Statuto.

55. Tale duplice argomentazione è totalmente priva di fondamento. Al punto 68 della sentenza impugnata, il giudice di primo grado ha dichiarato che, al fine di prevenire un danno agli interessi della Comunità, la differenza tra un intervento orale e un testo, ammesso che questa esista, non è sufficiente a provare il rischio che la Commissione riteneva di aver previsto. Poiché non è stato dedotto alcun vizio manifesto di valutazione, e poiché io stesso non ne ho rilevati, detta affermazione è scevra di qualunque vizio.

Per quanto riguarda l'asserita inosservanza della funzione preventiva del regime di autorizzazione, rinvio a quanto ho rilevato al paragrafo 33.

56. Pertanto, il secondo motivo è manifestamente infondato.

Sulle spese

57. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, applicabile al ricorso contro una sentenza del Tribunale di primo grado ai sensi dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese. Di conseguenza, se si respingono, come propongo, i motivi dedotti dalla ricorrente, occorre condannare quest'ultima alle spese del procedimento.

Conclusione

58. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di respingere il ricorso d'impugnazione e di condannare la ricorrente alle spese.