

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JEAN MISCHO

dell'11 dicembre 1986*

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

I fatti e i precedenti della causa 403/85 sono stati esposti dettagliatamente nella relazione d'udienza. Ci sia consentito quindi di rinviare a quest'ultima.

Prima di esaminare i mezzi dedotti dal ricorrente a sostegno della sua domanda di annullamento della decisione 6 maggio 1985, con cui la Commissione lo ha destituito dalle sue funzioni, ci sembra indispensabile precisare l'ambito in cui si collocano le presenti conclusioni. Tale ambito è costituito dalla natura del controllo esercitato dalla Corte sulle decisioni adottate dall'Autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: « l'APN ») in materia disciplinare.

La Corte ha ricordato inoltre quale sia la natura di tale controllo ai punti 34 e 35 della motivazione della sentenza 29 gennaio 1985, pronunciata nella causa 228/83 fra le stesse parti¹, nei seguenti termini:

« Come la Corte ha già affermato, fra l'altro, nella sentenza 30 maggio 1973 (causa 46/72, De Greef/Commissione, Racc. 1973, pag. 543), se sono provati i fatti addebitati al dipendente, la scelta della sanzione appropriata spetta all'Autorità che ha il potere di nomina. La Corte non può sostituire la propria valutazione a quella di detta autorità, salvo che in caso di errore manifesto o sviamento di potere ».

* Traduzione dal francese.

¹ — Racc. 1985, pag. 275.

Precisiamo subito che il mezzo dello sviamento di potere non è stato dedotto nella presente causa e che pertanto non occorre prendere in esame tale questione.

Dobbiamo quindi verificare, se le due censure mosse dal ricorrente, sig. F., ossia l'insufficiente ed erronea motivazione della decisione e la violazione del principio di proporzionalità nella scelta della sanzione, rivelino l'esistenza di un errore manifesto commesso dalla Commissione.

Sulla motivazione della decisione, definita dal ricorrente erronea ed insufficiente

1. I fatti contestati al ricorrente

Al punto 37 della motivazione della suddetta sentenza 29 gennaio 1985 la Corte ha affermato che nel primo provvedimento di destituzione ci si era limitati a dichiarare « che il ricorrente ha 'aggredito con violenza' il direttore generale del personale e dell'amministrazione della Commissione, sig. Morel, cagionandogli delle ferite ». Queste frasi succinte, sempre secondo la Corte, « non consentono di accertare se la decisione sia basata unicamente sulla spiegazione fornita dal ricorrente o se, ed eventualmente in quale misura, l'Autorità che ha il potere di nomina si sia basata anche sulle deposizioni del Morel e del suo assistente, le quali sono state per la maggior parte contestate dal ricorrente ».

Nel nuovo provvedimento di destituzione del 6 maggio 1985, figurano sei considerandi (n. da 6 a 11) che descrivono dettagliatamente lo svolgimento dell'incidente e le ferite riportate dal sig. Morel.

Uno di tali considerandi riguarda, come è stato ricordato dalla stessa Commissione, un fatto contestato dal ricorrente, e precisamente il lancio del portacenere.

Un altro considerando fa riferimento alla dichiarazione del sig. Morel secondo cui il ricorrente sarebbe stato preso a calci mentre si trovava a terra, fatto che il ricorrente afferma di non ricordare.

Ritengo di dover quindi prescindere da tali due considerandi per accertare unicamente se gli altri fatti riportati nella decisione siano tali da rivelare un errore manifesto nell'esposizione e nella valutazione.

Nel 6° considerando si constata che il sig. F.

- ha percosso il sig. Morel;
- lo ha agguantato per il davanti della camicia, che si strappava;
- lo ha fatto cadere dalla poltrona in cui era seduto, provocandogli una ferita superficiale alla mano.

Tali fatti non sono controversi.

Nel 9° considerando sono riportati gli accertamenti effettuati da due medici in ordine alle ferite e alle contusioni riportate dal Morel.

Ai termini del 10° considerando « tali ferite e contusioni, la cui esistenza è incontestabile, costituiscono conseguenze dirette o in-

dirette della violenza con cui il sig. F. ha aggredito il suo interlocutore ».

Poiché nemmeno tale constatazione è stata contestata, il nesso causale fra gli atti del ricorrente e le ferite riportate dal Morel risulta comprovato.

Si può quindi affermare che la conclusione tratta dalla Commissione da tali elementi nell'11° considerando, e precisamente « che è assodato che il sig. F. ha commesso un'aggressione violenta contro il direttore generale » discende logicamente dai fatti summenzionati.

I fatti, la cui esistenza sia stata contestata o non riconosciuta dal ricorrente, non costituiscono elementi necessari per giungere a tale conclusione.

Ritengo pertanto che la motivazione della decisione impugnata, in quanto ai fatti, possa essere considerata sufficiente ed esente da errori.

2. Il contesto in cui sono avvenuti i fatti

In secondo luogo, il ricorrente censura la decisione impugnata per non aver collocato il suo gesto nel « contesto provocatorio ed umiliante » costituito dal colloquio del 6 ottobre 1982, che, secondo lui, era determinato da vari elementi, quali l'ostinazione del sig. Morel nel non prestare attenzione agli argomenti reiterati del ricorrente, l'intento del Morel di nuocere al ricorrente, il suo scoppio di risa e il fatto di stabilire se il Morel abbia o meno asserito di avere ottenuto il consenso del capo di gabinetto del ministro francese della cooperazione per porre fine al comando del sig. F. a Parigi.

Orbene, emerge dagli atti che tutti questi elementi sono stati recisamente contestati dal sig. Morel e dal sig. Petit-Laurent, l'unica persona che abbia assistito al colloquio.

Ritengo pertanto che occorra prescindere dagli elementi di cui trattasi, così come si è

fatta astrazione, in quanto ai fatti, da quelli contestati dal ricorrente.

3. *Il problema delle circostanze attenuanti*

Il sig. F. ritiene poi che la decisione controversa non contenga alcuna valida confutazione delle circostanze attenuanti prese in considerazione dalla commissione di disciplina.

Tale censura si ricollega senza dubbio ai passi della sentenza della Corte 29 gennaio 1985 in cui si dichiara che è « indispensabile che nella motivazione della decisione siano precisati i fatti concreti addebitati al ricorrente nonché le considerazioni che hanno indotto l'Autorità che ha il potere di nomina ad adottare la sanzione inflitta » (punto 35 della motivazione) e si constata che la prima decisione di destituzione non consentiva di « valutare le ragioni per le quali l'Autorità che ha il potere di nomina ha scelto una sanzione più severa di quella indicata dalla commissione di disciplina » (punto 40).

Al riguardo occorre distinguere tra il problema della responsabilità del ricorrente per l'atto commesso e la questione delle circostanze attenuanti.

Per quanto riguarda il problema della responsabilità, occorre partire dall'art. 86, n. 1, dello statuto del personale delle Comunità europee che subordina l'applicazione di sanzioni disciplinari alla condizione che la mancanza agli obblighi imposti al dipendente dallo statuto sia stata commessa volontariamente o per negligenza.

Constatiamo a tal proposito che nel 15° considerando della decisione della Commis-

sione 6 maggio 1985, dopo una citazione del punto 8 della motivazione della sentenza della Corte nella causa 12/68², si fa riferimento alla perizia medica dei dott. De Geyter e Dumont del 27 ottobre 1982, per concludere che gli atti commessi dal sig. F. « sono stati compiuti con piena consapevolezza ».

I due periti hanno in effetti constatato che « il sig. F. dev'essere considerato responsabile ai sensi della legge, sia al momento dei fatti che gli vengono imputati sia al momento attuale ». È quindi soddisfatta la condizione secondo cui il dipendente deve aver agito « volontariamente ».

Rimane da stabilire se al ricorrente debbano, ciononostante, essere riconosciute circostanze attenuanti.

Contrariamente alla decisione 7 aprile 1983, quella del 6 maggio 1985 precisa dettagliatamente i motivi per i quali la Commissione ha ritenuto che le circostanze addotte dalla commissione di disciplina non abbiano il carattere attenuante che questa attribuisce loro. A tale questione sono dedicati 9 considerandi.

Per quanto riguarda lo stato di insicurezza e di angoscia, la Commissione fa valere un certo numero di elementi che a mio parere non si prestano a contestazioni.

È infatti incontestabile il fatto che il ricorrente ha contribuito in modo oggettivo, candidandosi alle elezioni dell'Assemblea regionale corsa, a provocare la situazione in cui egli si trovava presentandosi il 6 ottobre 1982 nell'ufficio del suo superiore gerarchico. È incontestabile il fatto che egli non aveva osservato gli obblighi stabiliti dall'art. 15 dello statuto del personale. Quanto meno tali due comportamenti hanno contribuito al

2 — X./Commissione, sentenza 27 maggio 1970, Racc. pag. 291.

prodursi dello stato di insicurezza del ricorrente. È del pari innegabile che l'interesse del servizio della Commissione avrebbe potuto comportare che il ricorrente venisse comunque richiamato a Bruxelles prima della data di scadenza del periodo di comando a Parigi e ciò indipendentemente dal suo mandato elettorale. È pacifico che ogni dipendente è tenuto a conoscere lo statuto e che dall'art. 15 di quest'ultimo risulta che l'APN prende in esame la situazione del dipendente eletto a funzioni pubbliche e decide, a seconda dell'importanza delle funzioni stesse e dei doveri che esse comportano per il titolare, se il dipendente stesso rimanga in attività di servizio o debba invece chiedere un'aspettativa per motivi personali di durata pari a quella del suo mandato.

È vero, infine, che se al ricorrente fosse stato applicato uno di tali provvedimenti amministrativi egli avrebbe disposto di ampie possibilità di impugnazione a vari livelli.

Il 6 ottobre 1982, quindi, il dipendente non è stato posto di fronte a prospettive imprevedibili o eccessive.

Ritengo pertanto che la Commissione non abbia commesso un errore manifesto nel ritenere che lo stato di insicurezza e di angoscia creato da tali prospettive non potesse essere tanto grave da costituire una circostanza attenuante.

I considerandi da 20 a 22 della decisione impugnata riguardano la « ridotta soglia di tolleranza alle frustrazioni », nonché la « natura impulsiva » del ricorrente.

La Commissione è del parere che « la diversità di tale soglia da un individuo all'altro, per quanto possa spiegare diversità di comportamento, non può però in alcun caso giustificare il ricorso alla violenza fisica » e

che « compiendo l'aggressione di cui trattasi il ricorrente ha ecceduto il limite estremo di tollerabilità, sotto il profilo qualitativo, per un dipendente con compiti di responsabilità nell'esercizio delle sue funzioni ».

Con ciò la Commissione intende senza dubbio alludere al fatto che fra la manifestazione educata e misurata di un disaccordo e l'aggressione fisica vi è tutta una gamma di reazioni possibili con cui le persone che sopportano male le frustrazioni possono esprimere il loro malcontento, se non il loro sentimento di rivolta, come grida, pugni sul tavolo, ecc.

Anche in questo caso ci sembra difficile considerare manifestamente errato tale ragionamento. Infatti, o il ricorrente aveva completamente perso il controllo sui propri atti, e allora non dovrebbe essergli inflitta alcuna sanzione — ma gli psichiatri affermano che tale ipotesi non ricorre nel caso di specie — o gli rimaneva una certa possibilità di autocontrollo, e allora la Commissione non ha torto nel ritenere che il sig. F. non avrebbe dovuto giungere sino all'aggressione fisica contro il suo superiore gerarchico.

Riguardo alla terza circostanza presa in considerazione dalla commissione di disciplina ossia l'assenza di premeditazione, la Commissione sostiene che, sebbene la premeditazione possa in talune ipotesi essere considerata come circostanza aggravante, la sua assenza non può essere ritenuta una circostanza attenuante.

Dato che nel caso di specie la commissione di disciplina e la Commissione hanno usato nozioni tratte dal diritto penale (che non figurano nello statuto) deve quindi essere consentito rivolgersi a tale settore del diritto onde cercarvi l'interpretazione da dare a dette nozioni.

Orbene, constatiamo che nel diritto penale del paese in cui si sono prodotti i fatti, ed i cui organi giurisdizionali sarebbero stati investiti di tale causa se il sig. Morel avesse presentato querela, la premeditazione costituisce effettivamente una circostanza aggravante. Nell'art. 398 del codice penale belga si legge, in particolare, quanto segue:

« Chiunque abbia volontariamente cagionato lesioni personali o percosso taluno sarà punito con la reclusione da 8 giorni a 6 mesi e con un'ammenda (...).

In caso di premeditazione, il colpevole sarà condannato alla reclusione da un mese ad un anno e ad un'ammenda (...) ».

Non ho potuto accertare quale sia la situazione nel diritto penale di tutti gli altri Stati membri, ma ho potuto constatare che anche i diritti tedesco, britannico, francese, italiano e lussemburghese considerano la premeditazione come una circostanza aggravante.

Nemmeno su questo punto la motivazione della decisione è quindi inficiata da errore manifesto.

Nel suo parere dell'8 marzo 1983, la commissione di disciplina ha affermato « che un comportamento come quello descritto al punto 1 dev'essere giudicato con particolare severità, tanto più che è stato tenuto da un dipendente a livello di amministratore principale » e più oltre « un dipendente che tiene il comportamento descritto al punto 1 deve pertanto essere soggetto alla sanzione più severa (punto 8) ».

La commissione di disciplina aveva tuttavia successivamente rilevato l'esistenza delle circostanze attenuanti summenzionate, e aveva

suggerito la retrocessione del sig. F. dal grado A5, 4° scatto, al grado A6, 8° scatto.

Nella decisione 6 maggio 1985, la Commissione esprime in pratica su questi fatti un giudizio identico a quello della commissione di disciplina, ossia « che, considerata la sua natura, un comportamento del genere dev'essere giudicato con particolare severità, tanto più che è stato tenuto da un dipendente a livello di amministratore principale ».

Dopo avere escluso la presenza di circostanze attenuanti, la Commissione conclude « che qualsiasi sanzione di retrocessione sarebbe inadeguata, tenuto conto della mancanza constatata, la cui gravità non può essere attenuata dalle circostanze prese in considerazione dalla commissione di disciplina ».

La Commissione ha conseguentemente inflitto la sanzione della destituzione senza riduzione né soppressione del diritto alla pensione d'anzianità di cui dall'art. 86, n. 2, lett. f), dello statuto.

La decisione precisa quindi appunto le ragioni per cui la Commissione ha scelto una sanzione più rigorosa rispetto a quella indicata dalla commissione di disciplina.

Riassumendo, possiamo dire che la motivazione adottata dalla Commissione a sostegno della sua decisione di destituzione del 6 maggio 1985 fa emergere chiaramente i fatti su cui questa è basata, che essa consente di verificare perché la Commissione si è disposta dal parere della commissione di disciplina e perché essa ha inflitto al ricorrente la sanzione della destituzione. La decisione 6 maggio 1985 non è quindi censurabile per i motivi che avevano giustificato l'annullamento della decisione 7 aprile 1983.

Rimane da valutare se la Commissione, dopo aver escluso la presenza di circostanze attenuanti, abbia inflitto una sanzione mani-

festamente eccessiva nel sanzionare con la destituzione fatti come quelli descritti nella motivazione della sua decisione.

Sulla pretesa violazione del principio di proporzionalità

Contrariamente ai codici penali degli Stati membri che contemplano da un lato le infrazioni e dall'altro le corrispondenti sanzioni (con un minimo ed un massimo) lo statuto del personale non contiene un elenco di questo tipo.

Per valutare se la sanzione applicata dalla Commissione nel caso di specie sia eccessiva è quindi necessario ricorrere ad altri punti di riferimento.

Si può anzitutto constatare che la sanzione inflitta non è quella più rigorosa, dal momento che il diritto del ricorrente alla pensione non viene pregiudicato.

Ci si può chiedere se tali fatti, ove commessi nell'ambito di un'amministrazione nazionale o di un'impresa privata, non sarebbero, di norma, tali da essere sanzionati con la destituzione. Tale questione deve senz'altro essere risolta affermativamente.

Infine, si possono ricavare criteri di comparazione dalle circostanze nelle quali la Corte stessa ha annullato o non ha annullato determinate decisioni di destituzione di dipendenti comunitari.

Nel passato, a quanto ci consta, la Corte ha accertato soltanto in un caso l'esistenza di un errore manifesto commesso dall'APN in ordine ad una decisione di risoluzione di un rapporto d'impiego. Si trattava della causa 16/83³ riguardante la risoluzione del contratto di agente ausiliario di un'infermiera.

Nelle immediate vicinanze degli uffici della Commissione si era verificato un incidente automobilistico; un dipendente aveva ordinato alla ricorrente, che in quel momento era in servizio, di portarsi sul posto con la cassetta di pronto soccorso. Si addebitava all'infermiera di non aver seguito tale istruzione con la dovuta diligenza e di essersi rifiutata di intervenire davanti alla folla che circondava l'infortunato; infine le si addebitava di non aver portato con sé la cassetta di pronto soccorso. Dopo aver esaminato tutte le circostanze della controversia, la Corte è giunta alla conclusione che la reazione della Commissione era stata *manifestamente sproporzionata* e che la decisione impugnata, essendo basata su un motivo giuridicamente invalido, doveva essere annullata.

In una serie di altre sentenze la Corte ha respinto i ricorsi volti all'annullamento di un provvedimento di destituzione.

Si tratta dei seguenti casi:

- dipendente che non dimostra alcuno spirito di iniziativa nello svolgimento delle sue mansioni normali, rifiuto espresso di eseguirlo col pretesto che non corrispondevano al suo livello, assenze ingiustificate, mancanza di puntualità⁴;
- furto in un negozio, note destinate al superiore gerarchico e costituenti un comportamento ostile, ingiustificabile ed inqualificabile del dipendente nei confronti dei colleghi, furti di documenti, e, probabilmente, redazione di un libello anonimo (in tale causa il perito — psichiatra

3 — Estelle Schmitz/Comunità economica europea, sentenza 19 marzo 1964, Racc. pag. 163.

4 — Sentenza 11 luglio 1968, causa 35/67, Racc. pag. 435; sentenza 4 febbraio 1970, causa 13/69, Van Eick/Commissione, Racc. pag. 3.

designato dalla Corte — aveva dichiarato che il ricorrente era « solo parzialmente responsabile »)⁵;

poiché la Corte aveva censurato in termini assai recisi la negligenza allora dimostrata dalla Commissione.

- comportamento riprovevole o partecipazione al comportamento riprovevole di un altro dipendente, implicante l'abuso di funzioni pubbliche e l'esigere somme di denaro da persone desiderose di essere assunte dalla Commissione⁶;
- rifiuto di un dipendente di prendere servizio nel proprio posto, violazione del dovere di obbedienza (art. 21, 3° comma, dello statuto) e dell'obbligo di essere in qualsiasi momento a disposizione dell'istituzione (art. 55, 1° comma, dello statuto)⁷.

Si deve inoltre osservare che, per valutare la scelta della sanzione inflitta dalla Commissione, è necessario riportarsi al momento dei fatti addebitati. Pertanto, l'insieme delle considerazioni relative alle conseguenze subite dal ricorrente in seguito ai fatti non incidono sul giudizio relativo alla gravità della sanzione rispetto ai fatti accertati.

Si giunge così alla stessa conclusione cui era pervenuto l'avvocato generale Mancini nell'ambito della prima causa fra le stesse parti⁹.

Ritengo che i fatti addebitati al sig. F. non siano meno gravi di quelli in esame nelle cause summenzionate.

Il ricorrente trae inoltre spunto da un'altra causa per accusare la Commissione di applicare « due pesi e due misure ». Si tratta della causa 18/78⁸ riguardante una rissa fra due dipendenti di grado C2.

Quest'ultimo, dopo aver citato la giurisprudenza della Corte nelle cause Van Eick e De Greef, secondo cui « la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella di detta autorità salvo il caso di palese eccesso o sviamento di potere », aveva ritenuto « che né l'uno né l'altro di questi vizi infici la decisione impugnata ».

Orbene, la Commissione fa osservare a giusto titolo che tale caso non può fungere da « modello » per la presente causa poiché le rispettive responsabilità dei due dipendenti implicati nello scambio di percosse non erano state accertate dalla Commissione e

Certo, all'epoca si trattava della decisione della Commissione 7 aprile 1983. Tuttavia la decisione 6 maggio 1985 contiene una motivazione più circostanziata rispetto alla prima e segue lo stesso schema logico illustrato dall'avvocato generale Mancini nell'ultimo capoverso del punto 7 delle sue conclusioni. A mio parere, tale ragionamento vale quindi anche per la decisione 6 maggio 1985. Cito l'avvocato generale Mancini: « Dopo avere affermato che il ricorrente è responsabile e che le circostanze da lui fatte valere non hanno natura attenuante

5 — Sentenza 7 maggio 1969, Racc. pag. 109; sentenza 27 maggio 1970, causa 12/68, Racc. pag. 291, X./Commissione di controllo.

6 — Sentenza 30 maggio 1973, causa 49/72, Drescig/Commissione, Racc. pag. 565; sentenza 30 maggio 1973, causa 46/72, De Greef/Commissione, Racc. pag. 543.

7 — Sentenza 16 dicembre 1976, causa 124/75, Perinciolo/Consiglio, Racc. pag. 1953.

8 — Sentenza 14 giugno 1979, causa 18/78, sig. ra V./Commissione, Racc. pag. 2093.

9 — Conclusioni del 13 dicembre 1984, causa 228/83, Racc. 1985, pag. 275.

rispetto alla serietà della sua infrazione, l'APN conclude che « dans ces conditions, la sanction recommandée par le Conseil de discipline est inappropriée par rapport au manquement commis ». In tale modo di procedere non v'è nulla d'irragionevole o di arbitrario. All'opposto, esso è coerente e con-

forme a criteri di buona amministrazione disciplinare ».

Come l'avvocato generale Mancini, debbo quindi necessariamente concludere che la censura vertente su una pretesa violazione del principio di proporzionalità va disattesa.

Conclusione

Avendo così constatato che i due mezzi presentati dal ricorrente non hanno messo in luce errori manifesti commessi dalla Commissione, non mi rimane che proporvi la reiezione del ricorso. A norma degli artt. 69, § 2, e 70 del regolamento di procedura, ciascuna delle parti dovrebbe sostenere le proprie spese.