

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
20 febbraio 1997 *

Nel procedimento C-166/95 P,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Dimitrios Gouloassis, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Benoît Cambier, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Terza Sezione) il 28 marzo 1995 nella causa T-12/94, Daffix/Commissione (Racc. PI pag. II-233),

procedimento in cui l'altra parte è:

Frédéric Daffix, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente in Bruxelles, con gli avv. ti Georges Vandersanden e Laure Levi, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann (relatore) e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: A. La Pergola

cancelliere: signora D. Louterman-Hubert, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 4 luglio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 settembre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ricorso depositato in cancelleria il 30 maggio 1995, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE e delle corrispondenti disposizioni degli Statuti CECA e CEEA della Corte di giustizia, un ricorso avverso la sentenza del Tribunale di primo grado 28 marzo 1995, causa T-12/94, Daffix/Commissione (Racc. PI pag. II-233), che ha annullato la decisione della Commissione 18 marzo 1993 con la quale al signor Daffix viene inflitta la sanzione disciplinare della destituzione, senza riduzione o soppressione del diritto alla pensione di anzianità prevista dall'art. 86, n. 2, lett. f), dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»).

- 2 Dalla sentenza impugnata emerge che, nell'aprile 1991, la Commissione avviava un procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 87, secondo comma, dello Statuto nei confronti del signor Daffix, dipendente di grado B3 presso la direzione generale dell'Informazione, comunicazione, cultura e audiovisivo (DG X) (punto 6).
- 3 A quest'ultimo veniva addebitato di aver emesso tre buoni d'ordinazione destinati alla SA Newscom, subfornitore della Commissione, incaricata della gestione di locali ubicati nel seminterrato dell'edificio Berlaymont in Bruxelles, al fine di ottenere da questa acconti in denaro per un importo di 450 000 BFR, per servizi che sarebbero stati commissionati ad un prestatore esterno all'istituzione, la signora Lombaerts, la cui esistenza resta a tutt'oggi incerta, e di aver in realtà trattenuto per sé tale somma di denaro. Al signor Daffix veniva altresì contestato di aver falsificato la firma del competente vicecapo unità della DG X su due dei buoni d'ordinazione considerati (punti 3, 4, 9, 12 e 21 della sentenza).
- 4 Adita con un rapporto redatto dall'autorità con il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») e dopo aver più volte sentito il signor Daffix e varie testimonianze di dipendenti, la commissione di disciplina ha considerato, nel suo parere 18 febbraio 1993, che non era dimostrata la falsificazione dei buoni d'ordinazione da parte del signor Daffix e che, malgrado varie contraddizioni riscontrate sia nelle dichiarazioni di quest'ultimo sia tra queste e le testimonianze, non era in grado di escludere la possibilità che la somma di denaro considerata fosse stata effettivamente consegnata al prestatore di servizi indicato dal signor Daffix. La commissione di disciplina ha cionondimeno concluso che quest'ultimo, non avendo previamente verificato l'identità di tale prestatore di servizi e non essendosi accertato della sua legittimazione, era venuto gravemente meno ai suoi doveri di dipendente delle Comunità europee. La commissione di disciplina ha, di conseguenza, raccomandato all'APN di infliggere al ricorrente la sanzione della retrocessione al grado B5, scatto 1 (punto 19).

- 5 Il 18 marzo 1993 l'APN, dopo aver proceduto all'audizione del ricorrente, adottava una decisione (in prosieguo: la «decisione controversa») così motivata:

«considerando che l'addebito ascritto al signor Daffix consiste nella falsificazione dei tre buoni d'ordinazione destinati alla società Newscom, subfornitore della Commissione nel settore "cultura" e nel contestuale utilizzo dei detti buoni d'ordinazione al fine di indurre la società Newscom a trasmettergli in nome e per conto della Commissione, in tre rate, nei mesi di giugno e luglio 1990, una rilevante somma in contanti;

considerando che il signor Daffix ha riconosciuto nel corso dell'audizione del 10 aprile 1991 di aver emesso i tre buoni d'ordinazione, tra i quali uno firmato da lui personalmente, "su delega" del suo superiore gerarchico, senza che questi abbia dato istruzioni al riguardo;

considerando che il signor Daffix ha negato, nel corso della medesima audizione, di aver falsificato la firma del suo superiore gerarchico sugli altri due buoni d'ordinazione;

considerando che il signor Daffix si è servito di tre buoni d'ordinazione per ottenere il pagamento in contanti della somma sopra menzionata dalla società Newscom senza avere ottenuto istruzioni al riguardo;

considerando che le dichiarazioni del signor Daffix relative alla consegna ad una persona esterna all'istituzione della somma ottenuta dalla società Newscom e all'identità di tale persona sono state divergenti e sovente contraddittorie di modo che non possono essere prese in considerazione, in particolare alla luce delle altre testimonianze raccolte nel corso del procedimento disciplinare;

considerando che si può quindi legittimamente concludere che il signor Daffix ha trattenuto per sé la somma di 450 000 BFR da lui ricevuta in contanti dalla società Newscom;

considerando che tale conclusione è del resto corroborata dalla dichiarazione resa dal signor Daffix stesso, durante l'audizione del 22 luglio 1991;

considerando che il signor Daffix stesso ha riconosciuto dinanzi alla commissione di disciplina di avere effettivamente fatto tale dichiarazione il 22 luglio 1991, anche se, successivamente, ha rifiutato di firmare il verbale dell'audizione;

considerando che i fatti contestati al signor Daffix costituiscono una mancanza di estrema gravità agli obblighi cui egli è soggetto, mettendo infatti in discussione le basi stesse del rapporto di fiducia che deve intercorrere tra l'istituzione e ciascuno dei membri del suo personale, e che un siffatto comportamento giustifica l'imposizione di una sanzione più grave di quella raccomandata dalla commissione di disciplina» (punto 21).

- 6 Di conseguenza, la Commissione decideva di destituire il signor Daffix, senza riduzione o soppressione del diritto alla pensione di anzianità.
- 7 Per una più ampia illustrazione dei fatti di causa, si fa rinvio ai punti 1-23 della sentenza impugnata.
- 8 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 gennaio 1994, il signor Daffix proponeva un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

- 9 A sostegno di tale ricorso, il signor Daffix invocava cinque motivi. Con il primo deduceva l'illegittimità della sanzione inflitta, con il secondo, l'abuso di potere, da parte dell'APN, nonché un errore manifesto di valutazione, con il terzo, la violazione dei diritti della difesa, con il quarto, la violazione dell'art. 7 dell'allegato IX dello Statuto e con il quinto il difetto di motivazione dell'atto impugnato (punto 29).

La sentenza del Tribunale

- 10 Nelle circostanze di specie, il Tribunale ha ritenuto che occorreva esaminare dapprima l'ultimo motivo.
- 11 Al punto 31 della sentenza impugnata, il Tribunale ha in primo luogo ammesso la ricevibilità di tale motivo dedotto in fase di replica. Nel sottolineare l'importanza che in generale riveste il dovere di motivazione che incombe alle istituzioni comunitarie nell'esercizio delle loro competenze, il Tribunale ha considerato trattarsi di un motivo di ordine pubblico che, in quanto tale, poteva essere esaminato d'ufficio dal giudice comunitario in qualsiasi momento.
- 12 Ai punti 35-46, il Tribunale ha quindi esaminato se la decisione controversa fosse debitamente motivata, dopo aver ricordato, al punto 32, che, secondo la costante giurisprudenza, l'obbligo di motivazione di una decisione che arreca pregiudizio ha lo scopo, da una parte, di fornire all'interessato le indicazioni necessarie per stabilire se la decisione sia fondata e, dall'altra, di renderne possibile il controllo giurisdizionale (sentenze della Corte 26 novembre 1981, causa 195/80, Michel/Parlamento, Racc. pag. 2861, punto 22, e 21 giugno 1984, causa 69/83, Lux/Corte dei conti, Racc. pag. 2447, punto 36; sentenza del Tribunale 20 marzo 1991, causa T-1/90, Pérez-Mínguez Casariego/Commissione, Racc. pag. II-143, punto 73).

- 13 A questo proposito, il Tribunale ha, in primo luogo, rilevato, al punto 42 della sentenza, che la decisione controversa non indicava in maniera sufficientemente precisa i fatti ascritti al signor Daffix e che avevano indotto l'APN a infliggergli la sanzione della destituzione.
- 14 Più precisamente, al punto 35 il Tribunale ha rilevato che la decisione controversa non conteneva alcuna indicazione quanto alla questione se l'addebito relativo alla falsificazione dei buoni d'ordinazione costituisse, secondo l'APN, un fatto dimostrato.
- 15 Al punto 36 ha altresì rilevato che, in considerazione del fatto che il signor Daffix aveva negato di aver falsificato la firma figurante sui buoni d'ordinazione e che l'APN non aveva precisato le ragioni per le quali non aveva proceduto a provvedimenti istruttori completi al fine di determinare chi avrebbe potuto essere l'autore delle firme, spettava all'APN motivare in maniera esplicita e circostanziata la sua decisione su questo punto.
- 16 Parimenti, al punto 40, il Tribunale ha rilevato che l'APN non avrebbe potuto respingere le dichiarazioni del signor Daffix, secondo le quali egli aveva consegnato la somma controversa ad una terza persona, senza motivare in maniera esplicita le ragioni per cui gli elementi di prova forniti dal ricorrente non sarebbero stati a suo avviso idonei a corroborarne le dichiarazioni, tanto più che la «confessione» del ricorrente era stata in seguito ritrattata. Il Tribunale ha aggiunto che un'indicazione precisa dei fatti accertati a carico del signor Daffix era tanto più necessaria in quanto la commissione di disciplina aveva, dal canto suo, ritenuto, da un lato, che la falsificazione dei buoni d'ordinazione da parte del ricorrente non era dimostrata e, dall'altro, che non era in grado di escludere la possibilità che il signor Daffix avesse consegnato la somma alla signora Régine Lombaerts.
- 17 In secondo luogo, il Tribunale, al punto 46, ha osservato che la decisione controversa non conteneva alcuna motivazione che precisasse in maniera sufficiente le ragioni per cui l'APN aveva adottato una sanzione più grave di quella suggerita dalla commissione di disciplina.

- 18 Alla luce dell'insieme delle suesposte circostanze, il Tribunale ha concluso, al punto 47, che la motivazione della decisione controversa non gli consentiva di esercitare un effettivo controllo di legittimità di detta decisione, escludendo, al punto 49, la possibilità per l'APN di regolarizzazione successiva di tale decisione nel corso del procedimento, al fine di assicurare pienamente il rispetto del principio del diritto alla difesa nel contenzioso disciplinare. Il Tribunale ha pertanto annullato la decisione controversa per insufficienza della motivazione.

Il ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado

- 19 Nel ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado la Commissione afferma che quest'ultimo ha violato il diritto comunitario annullando la decisione controversa per insufficienza della motivazione. Deduca a questo proposito tre motivi: in primo luogo, il difetto di motivazione sarebbe stato sollevato dinanzi al Tribunale solo nella fase della replica; in secondo luogo, la valutazione del Tribunale al riguardo sarebbe priva di fondamento; infine, il Tribunale avrebbe rifiutato a torto di tener conto, nel valutare la motivazione della decisione, dei chiarimenti forniti dalla Commissione nel corso della procedura svoltasi dinanzi ad esso.
- 20 Il signor Daffix, nelle sue osservazioni, ritiene infondato il ricorso contro la sentenza del Tribunale.

Sul primo motivo

- 21 Con il primo motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha ammesso a torto il difetto di motivazione, mentre tale motivo era irricevibile perché sollevato per la prima volta dal signor Daffix nella replica, e non nella fase precontenziosa.

- ²² Più esattamente, la Commissione contesta il ragionamento svolto dal Tribunale nel punto 31 della sentenza, secondo cui un motivo che deduce il difetto di motivazione può, in tutti i casi, essere esaminato d'ufficio dal giudice comunitario. Ritiene infatti che, se la mancanza di qualsiasi motivazione può essere considerata idonea a pregiudicare i diritti della difesa e il buon funzionamento delle istituzioni impedendo al Tribunale e alla Corte di svolgere il loro compito, altrettanto non si possa dire se l'atto impugnato contiene un embrione di motivazione.
- ²³ A questo proposito si deve ricordare che, secondo la costante giurisprudenza, la motivazione di una decisione che reca pregiudizio ha lo scopo di consentire al giudice comunitario di esercitare il suo controllo sulla legittimità della decisione e di fornire all'interessato le indicazioni necessarie per stabilire se la decisione sia fondata (sentenza Michel/Parlamento, già citata, punto 22).
- ²⁴ Di conseguenza, il difetto o l'insufficienza di motivazione, che ostacolano tale controllo giurisdizionale, costituiscono motivi di ordine pubblico che possono e anzi debbono essere sollevati d'ufficio dal giudice comunitario (sentenze 20 marzo 1959, causa 18/57, Nold/Alta Autorità, Racc. pag. 87, e 1° luglio 1986, causa 185/85, Usinor/Commissione, Racc. pag. 2079, punto 19).
- ²⁵ Poiché l'esame di siffatti motivi può avvenire in qualsiasi fase del procedimento, al ricorrente non può essere precluso di avvalersene solo perché non li ha dedotti nel reclamo.
- ²⁶ Il primo motivo deve pertanto essere respinto.

Sul secondo motivo

- 27 Con il secondo motivo la Commissione sostiene che la valutazione del Tribunale circa l'insufficienza della motivazione della decisione controversa è priva di fondamento.
- 28 A questo riguardo osserva che la decisione controversa conteneva allo stesso tempo una motivazione espressa e una motivazione per rinvio a taluni documenti e dichiarazioni. La validità della motivazione avrebbe pertanto dovuto essere valutata alla luce dell'insieme di questi elementi.
- 29 In particolare, la Commissione sostiene che l'essenza della motivazione stava nella sua conclusione secondo la quale il signor Daffix aveva trattenuto per sé l'importo di 450 000 BFR. Orbene essa lo avrebbe giustificato con le incoerenze e le dichiarazioni contraddittorie del signor Daffix, tratte dall'insieme degli atti amministrativi ai quali la decisione controversa faceva riferimento. La «confessione» del signor Daffix sarebbe peraltro stata richiamata nella motivazione, ed era di per sé sufficiente a giustificare il provvedimento adottato.
- 30 Inoltre la Commissione afferma di aver fatto conoscere le ragioni per le quali si è discostata dalla proposta della commissione di disciplina: a differenza di quest'ultima, l'APN avrebbe considerato accertato il fatto che egli aveva trattenuto per sé il denaro e avrebbe precisato che la fiducia che doveva avere nei propri agenti era, riguardo al signor Daffix, venuta meno.
- 31 Parimenti, la decisione controversa sarebbe sufficientemente motivata per quanto riguarda l'addebito della falsificazione dei buoni d'ordinazione. Quest'ultimo sarebbe emerso non soltanto dall'eventuale imitazione della firma del superiore gerarchico del signor Daffix, ma anche da taluni altri elementi precisati dalla Commissione e che il signor Daffix non aveva contestato.

- 32 Di conseguenza, la Commissione addebita al Tribunale di aver male interpretato l'art. 190 del Trattato CE, come pure l'art. 25 dello Statuto, ponendo dei requisiti che eccedevano l'obiettivo perseguito dall'obbligo di motivazione, che deve consentire all'interessato e ai giudici di verificare se i fatti accertati possano giustificare la sanzione adottata.
- 33 Per quanto riguardo i fatti all'origine della decisione controversa, si deve constatare che quest'ultima si basa sulle seguenti circostanze:
- l'emissione fraudolenta di tre buoni d'ordinazione destinati alla società Newscom e l'utilizzo di tali buoni per indurre la predetta società a consegnare al signor Daffix, in nome e per conto della Commissione, una considerevole somma di denaro, cioè 450 000 BFR (primo 'considerando' della decisione);
 - la circostanza che il signor Daffix ha ammesso nel corso di un'audizione di aver emesso i tre buoni d'ordinazione, di cui uno firmato personalmente da lui «su delega» del suo superiore gerarchico, senza che quest'ultimo abbia dato istruzioni in merito (secondo 'considerando' della decisione);
 - la circostanza che egli si sia servito dei tre buoni d'ordinazione, senza aver avuto in merito istruzione alcuna (quarto 'considerando' della decisione);
 - le contraddittorie dichiarazioni del signor Daffix, circa la questione se abbia effettivamente consegnato la somma di denaro a una persona esterna all'istituzione e l'identità di tale persona (quinto 'considerando' della decisione);
 - il fatto che il signor Daffix ha ammesso di avere effettivamente trattenuto per sé la somma di denaro, «confessione» che è stata in seguito ritrattata (sesto e settimo 'considerando' della decisione);

- ³⁴ Si deve pertanto considerare che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale nel punto 42 della sua sentenza, la decisione controversa indicava in modo sufficientemente preciso i fatti accertati a carico del ricorrente. Si deve a questo proposito aggiungere che essa costituiva la conclusione di un procedimento disciplinare avviato nel 1990, i cui dettagli erano sufficientemente noti all'interessato. Inoltre, alla luce degli atti amministrativi e dei 'considerando' della decisione controversa che vi si ricollegano, quali riprodotti nel punto 33 della presente sentenza, non è dato di concludere che un controllo giurisdizionale della legittimità di tale decisione fosse impossibile.
- ³⁵ Considerando che la decisione controversa non indicava in modo sufficientemente preciso i fatti accertati a carico del ricorrente e che risultavano così violati l'art. 190 del Trattato e l'art. 25 dello Statuto, il Tribunale è pertanto incorso in errore di diritto.
- ³⁶ Per quanto riguarda la motivazione della sanzione contenuta nella decisione controversa, il Tribunale ha ritenuto, al punto 45 della sua sentenza, che essa era stereotipata, in quanto non precisava in alcun modo le ragioni specifiche per cui, nelle circostanze della specie, l'APN aveva adottato la sanzione della destituzione e non, come suggerito dalla commissione di disciplina, quella della retrocessione.
- ³⁷ Tuttavia, dalle circostanze descritte nel punto 33 della presente sentenza, risulta come l'APN, al contrario della commissione di disciplina, fosse convinta che il signor Daffix aveva trattenuto per sé la somma controversa, che aveva falsificato un buono d'ordinazione, di cui si era servito, e che altrettanto aveva fatto con altri due buoni d'ordinazione al fine di ottenere un pagamento senza aver ricevuto istruzioni al riguardo dal suo superiore gerarchico. Mentre la commissione di disciplina era unicamente giunta alla conclusione che il signor Daffix non aveva verificato l'identità della terza persona considerata e non si era accertato della sua legittimazione, circostanza che aveva qualificato come inadempimento grave dei doveri di un dipendente, l'APN aveva invece qualificato le mancanze accertate come ina-

dempimento estremamente grave dei doveri di un dipendente nei confronti della propria istituzione, che rimette in discussione le basi stesse del rapporto di fiducia tra l'istituzione e il suo personale (v. il nono 'considerando' della decisione controversa). Anche se la decisione controversa non lo precisa espressamente, da essa risulta in modo sufficientemente chiaro che questa è la ragione per la quale l'APN si è discostata dal parere della commissione di disciplina.

- ³⁸ Nelle circostanze di cui alla presente fattispecie, si deve concludere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto affermando, al punto 46 della sua sentenza, che la decisione controversa non conteneva alcun motivo che precisasse in misura sufficiente le ragioni per le quali l'APN aveva adottato una sanzione più grave di quella suggerita dalla commissione di disciplina.
- ³⁹ Senza che occorra esaminare il terzo motivo dedotto a sostegno del ricorso, si deve pertanto annullare la sentenza impugnata nella parte in cui ha annullato la decisione controversa per insufficienza della motivazione e condannato la Commissione alle spese.

Sul rinvio della causa al Tribunale

- ⁴⁰ Ai sensi dell'art. 54, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia «quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo».
- ⁴¹ Nella specie la Corte ritiene di non essere in grado di pronunciarsi sulla causa, e che occorra rinviarla al Tribunale, perché decida nel merito esaminando gli altri motivi dedotti dal ricorrente in primo grado, che sono enunciati al punto 29 della sentenza impugnata.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La sentenza del Tribunale di primo grado 28 marzo 1995, causa T-12/94, Daffix/Commissione, è annullata nella parte in cui ha annullato per insufficienza di motivazione la decisione della Commissione 18 marzo 1993 di destituzione del signor Daffix, e condannato la Commissione alle spese.
- 2) La causa è rinviata al Tribunale di primo grado, affinché statuisca sugli altri motivi dedotti dal ricorrente in primo grado, che sono enunciati al punto 29 della sentenza impugnata.
- 3) Le spese sono riservate.

Moitinho de Almeida

Sevón

Edward

Jann

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 febbraio 1997.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida