

336 [ex articolo 283 TCE]. — Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione delle altre istituzioni interessate, stabiliscono lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione.

Commento di **LUIGI RAIMONDI**

BIBLIOGRAFIA

BEARFIELD D., *L'accès à la fonction publique européenne: l'Office européen de sélection du personnel*, in LE THEULE F.G.-LEPRÊTRE J. (a cura di), *La fonction publique européenne*, Strasbourg, 2012, 150 ss.; CASTANGIA I., *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione*, Padova, 2004; DUBOUIS L., *Article 212*, in Comm. CONSTANTINESCO, JACQUE, KOVAR, SIMON, 1307 ss.; GOVAERE I.-VANDERSANDEN G. (a cura di), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008; HERNU R., *Le devoir de loyauté de fonctionnaire des Communautés européennes*, in RTDE, 2002, 685 ss.; JANSSEN B., *Les modifications apportées au statut*, in GOVAERE I.-VANDERSANDEN G. (a cura di), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, 15 ss.; MAIO COLICHE A., *Le cas du Service européen pour l'action extérieure*, in LE THEULE F.G.-LEPRÊTRE J. (a cura di), *La fonction publique européenne*, Strasbourg, 2012, 26 ss.; SASSI S., *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Milano, 2007.

SOMMARIO

I. Generalità. — **II.** Statuto, regime applicabile agli altri agenti e disposizioni di esecuzione. — **III.** Ambito di applicazione. — **IV.** Reclutamento. — **V.** Progressione di carriera. — **VI.** Doveri e diritti dei funzionari. — **VII.** Regime disciplinare.

I. Generalità. 1. L'articolo in commento costituisce la base giuridica per l'adozione e la modifica dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo « Statuto ») e del Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione (in prosieguo: il « RAA »). # La versione previgente disponeva che lo Statuto ed il RAA fossero adottati, su proposta della Comm., con deliberazione a maggioranza qualificata del Cons., previa consultazione delle altre istituzioni interessate. Il Tr. Lisbona ha modificato il procedimento predetto, disponendo che lo Statuto ed il RAA siano adottati mediante regolamenti, secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione delle altre istituzioni interessate.

2. La prima applicazione della procedura ora descritta si è avuta con l'adozione del reg. (UE, Euratom) n. 1080/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, GUUE L 311, p. 1. Detto regolamento introduce, in particolare, le modifiche necessarie per il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), istituito dall'art. 27 TUE (A. MAIO COLICHE, *Le cas du Service européen*, 26). # Altre norme di diritto primario, relative alla disciplina della funzione pubblica, sono contenute nel Protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, di cui all'art. 343 TFUE, che, tra l'altro, assicura ai funzionari ed agli agenti l'immunità dalla giurisdizione sul territorio degli Stati membri per gli atti da essi compiuti in veste ufficiale e determina il regime fiscale ad essi applicabile (artt. 11-15).

II. Statuto, regime applicabile agli altri agenti e disposizioni di esecuzione. 1.

Originariamente, nell'ambito della CECA, il rapporto di lavoro veniva regolato attraverso contratti individuali a tempo determinato. Tali contratti incorporavano le disposizioni di regolamenti provvisori del personale di cui ciascuna istituzione si era dotata (L. DUBOIS, *Article 212*, 1307). # Il primo passaggio dalla struttura contrattualistica del rapporto di impiego verso un regime statutario fu effettuato con l'adozione di una disciplina unitaria della funzione pubblica, contenuta nello Statuto stabilito dalla Commissione dei Presidenti delle istituzioni *ex art.* 78 TCECA del 28 gennaio 1956. # Lo Statuto CECA del 1956 servì poi da modello ai successivi Statuti dei funzionari CEE ed Euratom adottati il 18 dicembre 1961, rispettivamente con reg. (CEE) n. 31 e (CEEA) n. 11, GUCE n. 45 del 14 giugno 1962, p. 1385, che segnarono definitivamente il passaggio ad una disciplina regolamentare del rapporto di impiego, in base alla quale le Comunità pongono in essere norme generali valevoli per tutti i funzionari e modificabili unilateralmente. # Il 29 febbraio 1968, in applicazione dell'art. 24, par. 1, del Trattato di fusione degli esecutivi, i regimi statuari delle tre Comunità furono unificati con reg. (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, GUCE L 56, p. 1, che stabilisce lo Statuto dei funzionari ed il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee. # Tale regolamento, tuttora in vigore, ha subito negli anni svariate modifiche. In particolare, lo Statuto è stato oggetto di profonde riforme, apportate dal reg. (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, GUUE L 124, p. 24, che, tra l'altro, ha modificato la struttura della carriera dei funzionari, le pensioni di anzianità, il regime disciplinare ed ha aperto nuove opportunità in materia di reclutamento degli agenti. Di talune delle predette riforme si darà conto nel prosieguo [cfr., sul tema, I. GOVAERE-G. VANDERSANDEN (a cura di), *La fonction publique communautaire*].

2. La disciplina della funzione pubblica comprende, altresì, numerose disposizioni generali di esecuzione dello Statuto, adottate, sulla base del suo art. 110, da ciascuna istituzione. Le disposizioni predette non possono derogare lo Statuto, che è ad esse gerarchicamente sovraordinato, né ridurre la sua sfera di applicazione. Piuttosto il loro scopo consiste nel precisare la portata di norme dello Statuto che risultino poco chiare e stabilire criteri idonei ad orientare l'amministrazione lad-

dove questa disponga di un margine di discrezionalità (Trib. 14 dicembre 1990, causa T-75/89, *Brems c. Consiglio*, II-899, punto 29; 25 ottobre 2005, causa T-43/04, *Fardoom e Reinard c. Commissione*, II-1465, punto 36; 20 novembre 2007, causa T-308/04, *Ianniello c. Commissione*, II-A-2-1405, punto 38; TFP 13 aprile 2011, causa F-38/10, *Vakalis c. Commissione*, punto 70). L'inderogabilità dello Statuto da parte delle disposizioni in parola costituisce la garanzia dell'unità del sistema della funzione pubblica comunitaria, che sarebbe compromessa ove si consentisse a ciascuna istituzione di adottare disposizioni speciali deroganti il regime generale (L. DUBOIS, cit., 1310).

3. Alle disposizioni generali di esecuzione si aggiungono taluni atti atipici, come le direttive amministrative interne, attraverso le quali l'amministrazione precisa una condotta che intende osservare. Le predette direttive, sebbene non vincolanti, non sono prive di effetti giuridici. Se contengono disposizioni generali, che garantiscono ai funzionari un identico trattamento, infatti, determinano per l'amministrazione l'obbligo di non discostarsene, senza precisarne i motivi, a pena di trasgredire il principio della parità di trattamento (Corte giust. 30 gennaio 1974, causa 148/73, *Louwage c. Commissione*, 81, punto 12; Trib. 24 gennaio 1991, causa T-63/89, *Latham c. Commissione*, II-19, punto 25; 26 ottobre 1993, causa T-22/92, *Weißenfels c. Parlamento*, II-1095, punto 40; 10 settembre 2003, causa T-165/01, *McAuley c. Consiglio*, II-963, punto 44; TFP 7 luglio 2009, cause riunite F-99/07 e F-45/08, *Bernard c. Europol*, punto 79).

III. Ambito di applicazione. 1. Lo Statuto ed il RAA si applicano rispettivamente a funzionari ed agenti dell'Unione. I funzionari sono legati all'istituzione di appartenenza da un nesso giuridico di natura statutaria, scaturente dall'atto di nomina da parte dell'autorità che, nell'ambito dell'istituzione, è dotata del relativo potere (in prosieguo: "APN") (Trib. 10 aprile 1992, causa T-40/91, *Ventura c. Parlamento*, II-1697, punto 41; TFP 7 luglio 2009, causa F-39/08, *Lebedef c. Commissione*, punto 70). Il rapporto che deriva dal predetto atto di nomina ha carattere permanente. Ai funzionari nominati dalle istituzioni sono equiparati i funzionari nominati dagli organismi cui la Statuto si applica in virtù dei rispettivi atti costitutivi (le agenzie), nonché i soggetti nominati dagli organismi di cui all'art. 1-ter Statuto (Servizio europeo per l'azione esterna, CES, CDR, Mediatore e Garante europeo per la protezione dei dati).

2. Come si è accennato, la riforma del 2004 ha inciso in modo significativo sulla struttura della carriera dei funzionari. Il sistema previgente prevedeva quattro categorie di funzionari (designate, in ordine gerarchico crescente, con le lettere da D ad A), ciascuna delle quali articolata in gradi. I gradi, a loro volta, erano ulteriormente suddivisi in scatti, finalizzati a modulare il trattamento economico dei funzionari. Detto sistema era caratterizzato da un elevato grado di rigidità nelle progressioni di carriera (sul punto cfr. *amplius infra*). # Il citato reg. n. 723/2004 ha riorganizzato la carriera dei funzionari, strutturandola in due gruppi di funzioni. Da un lato, la categoria degli amministratori (AD), comprendente dodici gradi, corrispondenti a funzioni direttive, di progettazione e di studio nonché a questioni linguistiche o scientifiche. Dall'altro, la categoria degli assistenti (AST), compren-

dente undici gradi corrispondenti a funzioni esecutive e ad incarichi tecnici e d'ufficio (art. 5 Statuto).

3. Gli agenti, assoggettati al RAA, sono, a differenza dei funzionari, assunti dall'Unione, normalmente a tempo determinato, con un vincolo di natura contrattuale. Il ricorso a tali forme di assunzione è necessario a soddisfare le esigenze di flessibilità dell'amministrazione. # La riforma del 2004, come si è accennato, ha promosso il reclutamento di agenti, prevedendone nuove tipologie. Ciò appariva opportuno al fine di adattare l'organizzazione del personale ai mutamenti risultanti dall'allargamento dell'Unione (non è casuale che il regolamento in parola sia entrato in vigore lo stesso giorno del trattato di Atene, relativo all'adesione di dieci nuovi Stati membri). Il RAA distingue, in particolare, le qualifiche di agente temporaneo (art. 2), ausiliario (art. 3), contrattuale (art. 3-bis), locale (art. 4), consigliere speciale (art. 5) ed assistente parlamentare accreditato (art. 5-bis).

4. Lo Statuto ed il RAA non si applicano ai funzionari ed agenti della BEI e della BCE, i cui rapporti di servizio sono disciplinati dai rispettivi regolamenti del personale. Non si applicano, altresì, agli esperti nazionali distaccati, i quali, essendo funzionari delle amministrazioni nazionali, assegnati temporaneamente presso le istituzioni dell'Unione, mantengono il proprio legame statutario o contrattuale con l'amministrazione d'origine (Corte giust. 15 aprile 2010, causa C-485/08 P, *Gualtieri c. Commissione*, I-3009, punto 83).

IV. Reclutamento. 1. Le procedure di reclutamento dei funzionari sono preordinate ad assicurare alle istituzioni la collaborazione del personale maggiormente dotato delle qualità di competenza, efficienza ed integrità, "secondo una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri" (art. 27 Statuto). # Lo scopo del criterio dell'equilibrio geografico, da ultimo citato, è di evitare che un'amministrazione sia appannaggio di uno o di alcuni Paesi (conclusioni dell'Avv. Gen. Lagrange del 5 novembre 1963, nella causa 15/63, *Lassalle c. Parlamento*, 79). Tuttavia, il criterio in parola è da ritenersi sussidiario rispetto agli altri, concernenti le qualità del personale, sopra menzionati. In altri termini, solo nel caso di parità di meriti e qualifiche dei vari candidati, l'APN può prendere in considerazione quale possibile criterio di scelta, la cittadinanza di un candidato (Corte giust. 21 aprile 1983, causa 282/81, *Ragusa c. Commissione*, 1245, punto 14). Piuttosto, ove ciò sia giustificato dall'interesse del servizio, all'amministrazione è consentito richiedere, nel bando di concorso, il possesso da parte dei candidati di una preparazione e di un'esperienza relative ad un determinato ordinamento giuridico nazionale (Corte giust. 28 marzo 1968, causa 33/67, *Kurrer c. Consiglio*, 187), così come la conoscenza approfondita di determinate lingue (Corte giust. 19 giugno 1975, causa 79/74, *Küster c. Parlamento*, 725, punti 16-18; su quest'ultimo aspetto, v. anche Corte giust. 27 novembre 2012, causa C-566/10 P, *Italia c. Commissione*, dove, oltre a riconoscere la necessità di pubblicare integralmente i bandi relativi ai concorsi generali in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, si è altresì precisato che eventuali norme che limitino la scelta della seconda lingua relativamente alla partecipazione ai concorsi possono essere giustificate dall'interesse del servizio a condizione che esse stabiliscano criteri chiari, oggettivi e prevedibili affinché i can-

didati possano sapere con sufficiente anticipo quali requisiti linguistici debbono essere soddisfatti: ivi, rispettivamente, punti 70-71 e 90). Simili requisiti, che prescindono dalla nazionalità del candidato, non rispondono al criterio dell'equilibrio geografico, ma si giustificano sulla base della necessità per l'istituzione di dotarsi di talune competenze, necessarie all'esercizio delle sue funzioni.

2. Per la nomina occorre essere cittadini di uno Stato membro (salvo deroga concessa dall'APN), godere dei diritti politici, essere in regola con gli eventuali obblighi militari, offrire garanzie morali e di idoneità fisica, avere una conoscenza approfondita di una delle lingue dell'Unione ed una conoscenza soddisfacente di un'altra.

3. Di regola l'accesso al rapporto di lavoro avviene in seguito al superamento di un concorso (art. 28 Statuto). A tale principio, tuttavia, è possibile derogare per l'assunzione del personale di posizione apicale, nonché, in casi eccezionali, per impieghi che richiedano una speciale competenza (art. 29, par. 2, Statuto). Nel caso di reclutamento senza concorso, sebbene venga riconosciuto all'APN un ampio potere discrezionale, occorre che la relativa decisione sia motivata in modo tale da consentire un controllo giurisdizionale di legittimità (Corte giust. 26 maggio 1971, causa 45/70, *Bode c. Commissione*, 465, punto 15). Segnatamente, rientra nelle competenze del giudice accertare se, in relazione all'interesse di servizio che giustifica l'assunzione, l'APN si sia tenuta entro limiti ragionevoli e non abbia usato il suo potere in modo manifestamente errato o per fini diversi da quelli per i quali esso è stato conferito (Trib. 22 marzo 1995, T-586/93, *Kotzonis c. CES*, II-665, punti 81-82; 16 gennaio 2001, cause riunite T-97/99 e T-99/99, *Chamier e O'Hannrachain c. Parlamento*, II-1, punti 77-79).

4. Per quanto concerne i concorsi, in passato le procedure di selezione erano gestite autonomamente da ciascuna istituzione. La molteplicità delle procedure di selezione, tuttavia, appariva incoerente con l'unitarietà della disciplina statutaria e dava luogo ad inefficienze nel coordinamento tra le istituzioni nonché ad un difetto di trasparenza nei confronti dei potenziali candidati. Per queste ragioni nel 2002 è stato istituito l'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) (dec. 2002/620/CE del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, della Corte di giustizia, della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Mediatore, del 25 luglio 2002, che istituisce l'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee, GUCE L 197, p. 53; dec. 2002/621/CE dei segretari generali del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, del cancelliere della Corte di giustizia, dei segretari generali della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del rappresentante del Mediatore, del 25 luglio 2002, relativa all'organizzazione e al funzionamento dell'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee, GUCE L 197, p. 56). # L'Ufficio in parola, in funzione delle esigenze manifestate dalle istituzioni, organizza i concorsi generali, che comprendono una fase di preselezione, attraverso test a risposta multipla, svolti al *computer*, ed una successiva fase di valutazione, comprendente un insieme di prove, quali la risoluzione di casi legati al campo di attività per il quale il concorso è bandito, esercizi di gruppo, esposizioni e colloqui orali. In seguito alle prove concorsuali, i candidati risultati idonei sono inseriti in

un "elenco di riserva", dal quale, successivamente, le APN potranno scegliere i funzionari da nominare (D. BEARFIELD, *L'accès*, 150).

V. Progressione di carriera. 1. Come si è accennato, la riforma statutaria del 2004 ha apportato novità di rilievo relative alle progressioni di carriera dei funzionari. Nel sistema previgente la possibilità di avanzare di grado avveniva sulla base di una valutazione, svolta dall'amministrazione, concernente i meriti del funzionario. La possibilità di passare da una categoria all'altra, invece, era subordinata al superamento di un concorso interno. Stante la maggiore restrittività dei predetti concorsi interni, accadeva che un gran numero di funzionari restasse bloccato all'ultimo grado della rispettiva categoria. La rigidità nelle progressioni, inoltre, era accentuata dalla struttura della carriera, che si fondava su una pluralità di categorie di funzionari (A, B, C, e D) (B. JANSEN, *Les modifications*, 15 s.). # Il sistema attuale, invece, appare improntato ad una maggiore flessibilità, volta a mantenere costante la motivazione del personale. Come si è detto, le quattro categorie di funzionari, di cui allo Statuto previgente, sono sostituite da due gruppi di funzioni (AD e AST), suddivisi in gradi. Stanti le difficoltà, dianzi citate, legate al superamento del concorso interno per la progressione ad una categoria superiore, il passaggio dalle previgenti quattro categorie agli attuali due gruppi di funzioni costituisce, di per sé, un elemento di maggiore fluidità del sistema.

2. Per quanto concerne le modalità di avanzamento nella carriera, occorre distinguere l'ipotesi della progressione di grado da quella del passaggio al gruppo di funzioni superiore. La prima avviene, con decisione dell'APN, sulla base di un esame comparativo dei meriti dei funzionari che abbiano maturato almeno due anni di anzianità nel loro grado. A tale scopo i funzionari sono oggetto di una valutazione periodica, svolta attraverso un rapporto informativo, compilato almeno ogni due anni (art. 43). Oltre al rapporto informativo l'APN è chiamata a tener conto delle responsabilità esercitate dal funzionario nonché dell'uso, nell'esercizio delle funzioni, di lingue diverse rispetto a quelle la cui conoscenza costituisce requisito di ammissione (art. 45). # Nell'ambito del procedimento di promozione l'amministrazione gode di un ampio margine discrezionale. Il predetto margine è limitato dalle disposizioni generali di esecuzione dello Statuto, adottate da ciascuna istituzione, che disciplinano nel dettaglio le modalità di valutazione (S. SASSI, *Il lavoro*, 294). Ciò posto, il controllo esercitato dal giudice sul contenuto dei rapporti informativi periodici è limitato alla regolarità procedurale, all'esattezza materiale dei fatti ed all'assenza di errori manifesti o sviamento di potere. La stima delle attitudini professionali del funzionario, infatti, comporta delle valutazioni complesse di merito, che, per loro natura, non sono suscettibili di controllo giurisdizionale (TFP 29 settembre 2009, causa F-114/07, *Wenning c. Europol*, punto 111; 23 febbraio 2010, causa F-7/09, *Faria c. UAMI*, punto 44; 29 settembre 2011, causa F-74/10, *Kimman c. Commissione*, punto 89).

3. La seconda ipotesi di avanzamento di carriera consiste nel passaggio ad un gruppo di funzioni superiore (segnatamente, dal grado 5 del gruppo di funzioni AST al gruppo di funzioni AD), che può svolgersi attraverso due modalità. La prima, introdotta dalla riforma del 2004, consta di un percorso formativo, al quale

possono accedere i funzionari selezionati dall'APN sulla base dei rapporti informativi periodici. Al termine di tale percorso il funzionario è altresì chiamato a superare prove scritte e orali (art. 45-*bis* Statuto). La seconda, derivata dal sistema previgente, consiste nel superamento di un concorso interno, aperto ai funzionari ed agli agenti temporanei, di cui all'art. 2 del RAA [art. 29, par. 1, lett. b), Statuto].

VI. Doveri e diritti dei funzionari. 1. Oltre ai privilegi ed alle immunità riconosciute — nell'esclusivo interesse dell'Unione (art. 23 Statuto) — dal citato Protocollo sui privilegi e immunità dell'Unione, i funzionari sono soggetti ai doveri e diritti di cui al titolo II dello Statuto (artt. 11-26-*bis*).

2. I doveri previsti dallo Statuto sono, in larga parte, ascrivibili alle categorie dell'**indipendenza** e della **lealtà** dei funzionari (S. SASSI, cit., 340). Per quanto concerne la prima, l'art. 11 Statuto dispone, in termini generali, che il funzionario “svolge gli incarichi affidatigli in maniera obiettiva e imparziale”. Questi “deve esercitare le sue funzioni e conformare la sua condotta al dovere di servire esclusivamente l'Unione senza chiedere né accettare istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona estranei all'istituzione di appartenenza”. # L'indipendenza, dunque, è presa in considerazione sia sotto il profilo dell'autonomia dalle ingerenze di autorità estranee al perseguimento dell'interesse generale dell'Unione (fra cui quelle degli Stati membri), sia sotto il profilo della distanza del funzionario dagli interessi privati in gioco nello svolgimento delle sue funzioni. # Al fine di perseguire gli scopi predetti lo Statuto prevede un insieme di specificazioni del dovere di indipendenza. Ad esempio, ai funzionari è vietato di accettare, senza l'autorizzazione dell'APN, da soggetti estranei all'istituzione, “onorificenze, decorazioni, favori, doni, compensi di qualsiasi natura” (art. 11, co. 2). Nell'esercizio delle proprie funzioni non trattano questioni in cui abbiano un interesse personale tale da compromettere la loro indipendenza (art. 11-*bis*). Sono tenuti a dichiarare all'APN le attività lucrative, svolte a titolo professionale dal coniuge, al fine di accertare eventuali incompatibilità (art. 13).

3. Il dovere di lealtà, strettamente correlato al predetto dovere di indipendenza, comporta in termini generali, l'obbligo del funzionario di perseguire gli interessi dell'Unione in modo da preservarne l'attività e l'immagine (R. HERNU, *Le devoir*, 691). Detto dovere, da tempo riconosciuto in giurisprudenza (Corte giust. 14 dicembre 1966, causa 3/66, *Alfieri c. Parlamento*, 633), è espressamente menzionato nello Statuto soltanto in seguito alla riforma del 2004 (art. 11). Ne costituiscono espressioni gli obblighi relativi al segreto professionale (art. 17); il dovere di domandare l'autorizzazione dell'APN nel caso in cui si intenda svolgere un'attività esterna, anche a titolo gratuito (art. 12-*ter*); l'impossibilità di avvalersi di scritti, lavori o invenzioni concepite nell'esercizio delle funzioni (art. 18); l'obbligo di domandare l'autorizzazione dell'APN per deporre in giudizio su fatti di cui si è venuti a conoscenza a causa del proprio ufficio (art. 19); l'obbligo di astenersi da condotte che possano ledere la dignità e il rispetto dell'istituzione e delle sue autorità (art. 12); il dovere di assistere e consigliare i superiori gerarchici (art. 21); l'obbligo di segnalare eventuali irregolarità o attività illecite, pregiudizievoli per gli interessi dell'Unione, riscontrate nell'esercizio delle funzioni (artt. 21-*bis* e 22-*bis*).

4. Per quanto concerne i diritti dei funzionari, appare opportuno menzionare, tra quelli non patrimoniali, il **diritto di associazione sindacale** e la **libertà di espressione**. Il primo, sancito dall'art. 24-ter dello Statuto, implica la facoltà dei dipendenti di costituire liberamente associazioni sindacali nonché la facoltà, per dette associazioni, di svolgere ogni attività che si renda necessaria per la tutela degli interessi professionali dei loro membri (Corte giust. 8 ottobre 1974, causa 175/73, *Union Syndicale e a. c. Consiglio*, 917, punti 14-17; 11 maggio 1989, cause riunite 193/87 e 194/87, *Maurissen e a. c. Corte dei conti*, 1045, punto 13). La predetta facoltà comprende, in particolare, la legittimazione ad impugnare, ai sensi dell'art. 263, co. 4, TFUE i provvedimenti di cui le associazioni in questione sono destinatarie.

5. La libertà di espressione, riconosciuta, in via generale, dagli artt. 10 CEDU e 11 Carta dir. fond., è stata disciplinata nello Statuto in seguito alla riforma del 2004, allo scopo di "porre limiti ragionevoli al suo esercizio" (sedicesimo considerando del reg. n. 723/2004). # In particolare, si pone, al riguardo, il problema di contemperare la libertà in parola con i predetti obblighi di lealtà e imparzialità del funzionario (sul tema v. I. CASTANGIA, *Libertà*). Già in passato la Corte aveva rammentato che, sulla base dell'art. 10, par. 2, CEDU, l'esercizio della libertà di espressione può essere sottoposto a formalità, condizioni, restrizioni e sanzioni, purché queste siano previste dalla legge e costituiscano misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale, per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate, per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario. Tuttavia, tali limitazioni devono essere previste da norme formulate in maniera sufficientemente precisa ed inoltre sono oggetto di una interpretazione restrittiva (Corte giust. 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, *Connolly c. Commissione*, I-1611, punti 40-42).

6. Inserendo l'art. 17-bis nello Statuto, in conformità ai principi predetti, il legislatore mira a codificare le regole in materia di pubblicazioni di testi scritti da parte dei funzionari (TFP 20 gennaio 2011, causa F-132/07, *Strack c. Commissione*, punto 57). Segnatamente, l'art. 17-bis dispone, in capo ai funzionari, l'obbligo di informare l'APN, prima di pubblicare qualsiasi scritto il cui oggetto riguardi le attività dell'Unione. Qualora l'APN sia in grado di dimostrare che la pubblicazione prevista possa compromettere gravemente gli interessi dell'Unione, essa ne informa per iscritto il funzionario entro 30 giorni. Trascorso tale termine, ove al funzionario non sia notificata alcuna decisione, si considera che l'autorità non abbia sollevato obiezioni.

VII. Regime disciplinare. 1. L'art. 86 dello Statuto dispone che qualsiasi violazione degli obblighi cui il funzionario è soggetto può dar luogo ad una sanzione disciplinare. # Il procedimento disciplinare, cui è dedicato l'Allegato IX dello Statuto, è preceduto dalle indagini, svolte dall'APN o dall'OLAF, delle quali il funzionario deve essere informato, a meno che la detta informazione non ne pregiudichi lo svolgimento. In ogni caso, al termine dell'indagine, nessuna decisione potrà essere assunta senza che il funzionario abbia avuto la possi-

bilità di formulare le proprie osservazioni (artt. 1 e 2, all. IX). # Sulla base delle risultanze istruttorie, l'APN può decidere di non adottare alcuna sanzione oppure di avviare il procedimento attraverso due modalità. La prima consiste nella formulazione, da parte della stessa APN, di un ammonimento scritto o di una nota di biasimo. La seconda consiste nell'avvio di una procedura di fronte alla commissione di disciplina, costituita nell'ambito dell'istituzione di cui il funzionario fa parte. # In quest'ultima ipotesi l'APN trasmette alla commissione di disciplina un rapporto nel quale devono essere specificati, in modo circostanziato, i fatti addebitati. Il medesimo rapporto è trasmesso, altresì, al funzionario interessato, che ha anche il diritto di ottenere la comunicazione integrale del suo fascicolo personale e di estrarre copia di tutti i documenti del procedimento. Può presentare osservazioni scritte o orali, far citare testimoni ed ha facoltà di farsi assistere da una persona di sua scelta. L'istituzione, per contro, è rappresentata da un funzionario che ha ricevuto apposito mandato dall'APN ed ha i medesimi diritti del funzionario interessato (art. 16 all. IX).

2. Se, durante il procedimento, il funzionario ammette un comportamento scorretto, l'APN può avocare il caso, sottraendolo alla commissione disciplinare, e pronunciare una sanzione ridotta, corrispondente, al massimo, all'inquadramento del funzionario in uno scatto inferiore (art. 14 all. IX). Ove ciò non accada, la commissione disciplinare formula, a maggioranza, un parere motivato, contenente un accertamento sui fatti addebitati e, se del caso, un giudizio circa la sanzione che tali fatti dovrebbero comportare. Il parere è trasmesso all'APN, che, dopo avere sentito il funzionario, adotta la sua decisione motivata. Se decide di archiviare il caso senza infliggere una sanzione, ne informa il funzionario, il quale può chiedere che tale decisione figuri nel proprio fascicolo personale (art. 22 all. IX). Diversamente può infliggere al funzionario sanzioni disciplinari che vanno dall'ammonimento scritto o nota di biasimo fino ad arrivare alla destituzione, con eventuale riduzione *pro tempore* della pensione di anzianità (art. 9 all. IX).

3. Relativamente alla scelta della sanzione da erogare, l'art. 10 dell'all. X, prescrive che le sanzioni devono essere proporzionali alla gravità della mancanza commessa. La riforma del 2004 ha, altresì, introdotto, nel predetto art. 10, un insieme di elementi che l'APN è chiamata a prendere in considerazione per determinare la gravità della mancanza. Tra questi, le circostanze in cui la mancanza è stata commessa, l'entità del danno arrecato alle istituzioni, l'intenzionalità o negligenza, i motivi che hanno spinto il funzionario, il carattere di recidiva dell'atto, il grado e l'anzianità del funzionario e la sua condotta su tutto l'arco della carriera. Se la sanzione è più severa di quella indicata nel parere della commissione disciplinare, l'APN è tenuta a precisarne le ragioni (Corte giust. 29 gennaio 1985, causa 228/83, *F c. Commissione*, 275, punto 35; TFP 17 luglio 2012, causa F-54/11, *BG c. Mediatore*, punto 98). Resta fermo che, in sede di eventuale impugnazione, il giudice non può sostituire la propria valutazione a quella dell'APN, essendo il controllo giurisdizionale limitato al rispetto della proporzionalità ed ai casi di palese eccesso o sviamento di potere (Trib. 18 dicembre 1997, causa T-12/94, *Daffix c. Commissione*, II-1197, punto 63; TFP 13 gennaio 2011, causa F-77/09, *Nijs c. Corte dei Conti*, punto 132).