



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

19 luglio 2016*

«Impugnazione — Politica estera e di sicurezza comune (PESC) — Decisione 2009/906/PESC — Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina — Membro del personale nazionale distaccato — Riassegnazione ad un ufficio regionale di tale missione — Articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE — Articolo 275, primo comma, TFUE — Ricorso d'annullamento e per risarcimento danni — Competenza dei giudici dell'Unione europea — Articoli 263, 268 e 340, secondo comma, TFUE»

Nella causa C-455/14 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 29 settembre 2014,

H, residente in Catania (Italia), rappresentata da M. Velardo, avvocato,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da A. Vitro e F. Naert, in qualità di agenti,

Commissione europea, rappresentata da F. Erlbacher, G. Gattinara e J.-P. Keppenne, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina, con sede in Sarajevo (Bosnia-Erzegovina),

convenuti in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz e C. Lycourgos, presidenti di sezione, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras e E. Regan (relatore), giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 gennaio 2016;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 aprile 2016,

* Lingua processuale: l'inglese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, H chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 luglio 2014, H/Consiglio e a. (T-271/10, non pubblicata; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2014:702), con cui quest'ultimo ha dichiarato irricevibile il suo ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione del 7 aprile 2010, firmata dal capo del personale della missione di polizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «EUPM»), con la quale la ricorrente è stata riassegnata al posto di «Criminal Justice Adviser – Prosecutor» presso l'ufficio regionale di Banja Luka (Bosnia-Erzegovina) e, ove necessario, della decisione del 30 aprile 2010, firmata dal capo di detta missione di cui all'articolo 6 della decisione 2009/906/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2009, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (GU 2009, L 322, pag. 22), che conferma la decisione del 7 aprile 2010, nonché, dall'altro, alla condanna del Consiglio, della Commissione europea e della EUPM al risarcimento danni.

Contesto normativo

- 2 In forza dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'azione comune 2002/210/PESC del Consiglio, dell'11 marzo 2002, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea (GU 2002, L 70, pag. 1), è stata istituita una EUPM per assicurare il proseguimento delle attività della forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite in Bosnia-Erzegovina.

- 3 Sul fondamento dell'articolo 28 e dell'articolo 43, paragrafo 2, TUE, la EUPM è stata più volte prorogata, da ultimo con la decisione 2009/906, fino al 31 dicembre 2011.

- 4 L'articolo 2 di detta decisione, intitolato «Mandato della missione», al primo comma prevede quanto segue:

«Nell'ambito di un'impostazione più ampia improntata allo Stato di diritto nella Bosnia-Erzegovina e nella regione, l'EUPM, pur conservando capacità residuali in materia di riforma e di responsabilizzazione della polizia, sostiene in primo luogo i pertinenti servizi di contrasto della Bosnia-Erzegovina nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, concentrandosi segnatamente sui servizi di contrasto a livello statale, sul rafforzamento dell'interazione tra polizia e procura e sulla cooperazione regionale e internazionale».

- 5 L'articolo 4 della summenzionata decisione, intitolato «Struttura della missione», al suo paragrafo 1 così dispone:

«L'EUPM è strutturata nel modo seguente:

- a) comando principale a Sarajevo, composto del capomissione e del personale definito nel piano operativo (OPLAN);

- b) quattro uffici regionali a Sarajevo, Banja Luka, Mostar e Tuzla;

(...».

- 6 L'articolo 5 della stessa decisione, intitolato «Comandante civile dell'operazione», ai suoi paragrafi da 2 a 4 prevede quanto segue:

«2. Il comandante civile dell'operazione, sotto il controllo politico e la direzione strategica del comitato politico e di sicurezza (CPS) e l'autorità generale dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), esercita il comando e il controllo a livello strategico dell'EUPM.

3. Il comandante civile dell'operazione assicura un'attuazione corretta ed efficace delle decisioni del Consiglio nonché di quelle del CPS, anche impartendo le necessarie istruzioni a livello strategico al capomissione e fornendogli consulenza e sostegno tecnico.

4. Tutto il personale distaccato resta pienamente subordinato alle autorità nazionali dello Stato d'origine o all'istituzione dell'UE interessata. Le autorità nazionali trasferiscono al comandante civile dell'operazione il controllo operativo (OPCON) del personale, delle squadre e delle unità rispettivi».

- 7 L'articolo 6 della decisione 2009/906, intitolato «Capomissione», ai paragrafi da 1 a 5 è così formulato:

«1. Il capomissione assume la responsabilità ed esercita il comando e il controllo dell'EUPM a livello di teatro delle operazioni.

2. Il capomissione esercita il comando e il controllo del personale, delle squadre e delle unità degli Stati contributori assegnati dal comandante civile dell'operazione, unitamente alla responsabilità amministrativa e logistica che si estende anche ai mezzi, alle risorse e alle informazioni messi a disposizione dell'EUPM.

3. Il capomissione impartisce istruzioni a tutto il personale dell'EUPM per la condotta efficace dell'EUPM sul teatro delle operazioni, assumendone il coordinamento e la gestione quotidiana secondo le istruzioni a livello strategico del comandante civile dell'operazione.

4. Il capomissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'EUPM. A tal fine, firma un contratto con la Commissione.

5. Il capomissione è responsabile del controllo disciplinare sul personale. Per quanto concerne il personale distaccato, l'azione disciplinare è esercitata dall'autorità nazionale o dell'UE interessata».

- 8 L'articolo 7 di detta decisione, intitolato «Personale dell'EUPM», dispone quanto segue:

«(...)

2. L'EUPM è costituita essenzialmente da personale distaccato dagli Stati membri o dalle istituzioni dell'UE. Ogni Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ciascun membro del personale che ha distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità diverse da quelle giornaliere e le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili.

3. L'EUPM può anche assumere, all'occorrenza, personale civile internazionale e personale locale su base contrattuale, se le mansioni richieste non sono fornite da personale distaccato dagli Stati membri.
(...)

4. Tutto il personale osserva le norme operative minime di sicurezza specifiche della missione ed il piano di sicurezza della missione che sostiene la politica dell'UE per la sicurezza sul campo. Per quanto riguarda la protezione delle informazioni classificate dell'UE affidategli nell'esercizio delle sue

funzioni, tutto il personale rispetta i principi e le norme minime di sicurezza fissati dalla decisione 2001/264/CE del Consiglio, del 19 marzo 2001, che adotta le norme di sicurezza del Consiglio [GU 2001, L 101, pag. 1] (...)».

- 9 L'articolo 8 della medesima decisione, recante il titolo «Status della missione e del personale dell'EUPM», contiene un paragrafo 2 che è così redatto:

«Lo Stato o l'istituzione dell'UE che ha distaccato un membro del personale è responsabile per eventuali ricorsi connessi al distacco, presentati dal membro del personale in questione o che lo riguardano. Lo Stato o l'istituzione dell'UE in questione è responsabile di eventuali azioni nei confronti del membro del personale oggetto del distacco».

- 10 Ai sensi dell'articolo 9 della medesima decisione, intitolato «Catena di comando»:

«1. L'EUPM dispone di una catena di comando unificata, come un'operazione di gestione delle crisi.

2. Il CPS, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'EUPM.

3. Il comandante civile dell'operazione, sotto il controllo politico e la direzione strategica del CPS e l'autorità generale dell'AR, è il comandante dell'EUPM a livello strategico e, in quanto tale, impartisce istruzioni al capomissione e gli fornisce consulenza e sostegno tecnico.

(...)

5. Il capomissione esercita il comando e il controllo dell'EUPM a livello di teatro delle operazioni e risponde direttamente al comandante civile dell'operazione».

- 11 L'articolo 10 della decisione 2009/906, intitolato «Controllo politico e direzione strategica», al suo paragrafo 1, così recita:

«Il CPS, sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'EUPM. Il Consiglio autorizza il CPS a prendere le decisioni pertinenti a norma dell'articolo 38, terzo comma, [TUE]. Tale autorizzazione include la facoltà di nominare un capomissione, su proposta dell'AR, e di modificare il [concetto operativo] e [il piano operativo]. Le competenze decisionali riguardanti gli obiettivi e la conclusione dell'EUPM restano attribuite al Consiglio».

- 12 L'articolo 91 dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee, stabilito dal regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione (GU 1968, L 56, pag. 1), nella versione di cui al regolamento (UE, Euratom) n. 1080/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 (GU 2010, L 311, pag. 1, e rettifica in GU 2012, L 144, pag. 48) (in prosieguo: lo «Statuto»), al paragrafo 1 prevede che «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a dirimere ogni controversia tra l'Unione e una delle persone indicate nel presente statuto circa la legalità di un atto che rechi pregiudizio a detta persona (...)».

Fatti e decisioni controverse

- 13 H è un magistrato italiano che è stato distaccato presso la EUPM a Sarajevo (Bosnia-Erzegovina) con decreto del Ministro della Giustizia italiano del 16 ottobre 2008, per esercitarvi le funzioni di «Criminal Justice Unit Adviser», a partire dal 14 novembre 2008.

- 14 Con decreto di tale Ministro del 7 aprile 2009, la ricorrente ha ottenuto una proroga del distacco sino al dicembre 2009, per esercitare le funzioni di «Chief Legal Officer». Con decreto del medesimo Ministro del 9 dicembre 2009, il distacco della ricorrente è stato nuovamente prorogato sino al 31 dicembre 2010, affinché questa potesse continuare ad esercitare le stesse funzioni.
- 15 Con decisione del 7 aprile 2010, firmata dal capo del personale della EUPM, la ricorrente è stata riassegnata al posto di «Criminal Justice Adviser – Prosecutor» presso l'ufficio regionale di Banja Luka, per motivi operativi, a partire dal 19 aprile 2010.
- 16 Dopo aver ricevuto la decisione del 7 aprile 2010, la ricorrente si è rivolta alle autorità italiane presentando ricorso.
- 17 Con e-mail del 15 aprile 2010 un funzionario della rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso l'Unione ha fatto sapere alla ricorrente che la decisione del 7 aprile 2010 era stata sospesa.
- 18 Con decisione del 30 aprile 2010, firmata dal capomissione di cui all'articolo 6 della decisione 2009/906, questi ha risposto al ricorso della ricorrente confermando la decisione del 7 aprile 2010 (in prosieguo, insieme considerate: le «decisioni controverse»). In tale occasione, il capomissione ha precisato che lui stesso aveva adottato la suddetta decisione del 7 aprile 2010 e che il motivo operativo della riassegnazione della ricorrente rispondeva alla necessità di disporre di consulenti in materia penale nell'ufficio di Banja Luka.
- 19 Il 4 giugno 2010 la ricorrente ha presentato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia) un ricorso avverso la EUPM diretto all'annullamento della decisione del 7 aprile 2010 ed al risarcimento del danno asseritamente subito. All'udienza dinanzi alla Corte la ricorrente ha riferito che tale procedimento era tuttora pendente. La ricorrente ha inoltre presentato al suddetto giudice italiano una domanda di sospensione dell'esecuzione di detta decisione.

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

- 20 Con atto introduttivo di ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 giugno 2010, la ricorrente ha presentato dinanzi a tale giudice un ricorso diretto all'annullamento delle decisioni controverse e al risarcimento danni.
- 21 Il Consiglio e la Commissione hanno invocato, ciascuno con atto separato, un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114 del regolamento di procedura del Tribunale, nella versione all'epoca applicabile, facendo sostanzialmente valere che le decisioni controverse sono atti che rientrano nell'ambito di un'azione operativa intrapresa e condotta nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC), cosicché il Tribunale non è competente a pronunciarsi sul ricorso dinanzi ad esso proposto, alla luce dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE.
- 22 La ricorrente ha concluso per il rigetto di tutte le eccezioni invocate, in quanto le decisioni controverse non sono atti politici o strategici relativi alla PESC e in quanto l'incompetenza del Tribunale la priverebbe del diritto ad un ricorso effettivo, atteso che il giudice nazionale non potrebbe né annullare dette decisioni né ingiungere alle istituzioni dell'Unione di risarcire il danno da esse cagionato.
- 23 Con l'ordinanza impugnata il Tribunale, ritenendo di non essere competente a pronunciarsi sul ricorso, lo ha respinto in quanto irricevibile.

Conclusioni delle parti

- 24 Con la sua impugnazione, la ricorrente chiede che la Corte voglia:
- annullare l'ordinanza impugnata, nella parte in cui il Tribunale ha respinto il suo ricorso in quanto irricevibile;
 - rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo, e
 - condannare i convenuti del procedimento di primo grado alle spese.
- 25 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:
- respingere l'impugnazione;
 - procedere a sostituire la motivazione per quanto concerne la delega di potere, e
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 26 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- annullare l'ordinanza impugnata;
 - respingere il ricorso in quanto irricevibile;
 - in subordine, respingere il ricorso in quanto irricevibile nella parte in cui è diretto contro la Commissione e rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca, e
 - condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

- 27 A sostegno del proprio ricorso la ricorrente deduce due motivi. Il primo motivo verte sulla violazione dell'articolo 114 del regolamento di procedura del Tribunale, nella sua versione applicabile alla data dell'ordinanza impugnata, e dei diritti della difesa. Il secondo motivo verte su errori di diritto commessi dal Tribunale nella parte in cui si è dichiarato incompetente a statuire sul ricorso.

Argomenti delle parti

- 28 Con il suo secondo motivo, che deve essere esaminato per primo, la ricorrente addebita al Tribunale, in una prima parte, di avere ritenuto che le decisioni controverse non ricadessero nella sua competenza in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE nonché dell'articolo 275, primo comma, TFUE e, in una seconda parte, di aver considerato competenti per tali decisioni le autorità nazionali.
- 29 Per quanto riguarda la prima parte di tale motivo, la ricorrente fa valere che le decisioni controverse sono meri atti amministrativi recanti assegnazione di risorse umane, riconducibili quindi alla gestione quotidiana delle operazioni della EUPM in Bosnia-Erzegovina. Unicamente gli atti del Consiglio europeo e del Consiglio di cui all'articolo 25 TUE e adottati conformemente alla procedura contemplata dall'articolo 31 TUE configurerebbero atti relativi alla PESC.

- 30 Inoltre, ad avviso della ricorrente, la competenza del giudice dell'Unione ad esaminare la legittimità delle decisioni controverse si evince dal testo dell'articolo 215 e dell'articolo 275, secondo comma, TFUE nonché dagli obiettivi perseguiti da tali disposizioni, che conferiscono alla Corte competenza a controllare la legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Dal momento che nel caso di specie le decisioni controverse avrebbero prodotto effetti giuridici nei suoi confronti, esse potrebbero essere oggetto di un controllo giurisdizionale, conformemente alla sentenza del Tribunale dell'8 ottobre 2008, *Sogelma/AER* (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 La Commissione, facendo riferimento alle sentenze del 27 febbraio 2007, *Segi e a./Consiglio* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punti da 51 a 54), e del 24 giugno 2014, *Parlamento/Consiglio* (C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 70), sostiene che l'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l'articolo 275, primo comma, TFUE non significano che qualunque atto adottato nell'ambito della PESC esuli automaticamente dalla competenza del giudice dell'Unione. Dato che la limitazione della competenza della Corte in materia di PESC costituisce una deroga alla regola della competenza generale di cui all'articolo 19 TUE, essa dovrebbe essere oggetto di interpretazione restrittiva. L'interpretazione adottata dal Tribunale secondo cui questo non è competente, per il solo motivo che le decisioni controverse sono state adottate da un organo istituito da un atto emanato in forza del Titolo V, Capo 2, del Trattato UE, sarebbe contraria alla lettera, all'economia generale e agli obiettivi di tali disposizioni dei Trattati.
- 32 Infatti, secondo la Commissione, le istituzioni dell'Unione possono essere indotte ad adottare atti o compiere azioni od omissioni che, nonostante si pongano nell'ambito della PESC, non sono relative, in quanto atti di governo, all'esercizio della PESC. Orbene, i redattori dei Trattati avrebbero inteso escludere dall'ambito di competenza della Corte esclusivamente simili atti. Il sistema instaurato dai Trattati porrebbe pertanto una distinzione tra gli atti di governo e gli atti di attuazione adottati sulla base dei primi. Anche se questi ultimi atti sono adottati sulla base del Titolo V, Capo 2, del Trattato UE, la competenza della Corte ad essi relativa discenderebbe dalle norme generali di cui all'articolo 263 TFUE, senza che essa debba essere stabilita in modo esplicito.
- 33 La Commissione fa inoltre valere che un'interpretazione teleologica dei Trattati, che sono connotati dall'esigenza del rispetto dei diritti fondamentali, impone che l'inciso «talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma[, TFUE]» che figura all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE sia interpretato nel senso che esso vale a designare qualunque atto adottato da un'istituzione dell'Unione nei confronti di una persona, produttivo nei suoi confronti di effetti giuridici idonei a ledere i suoi diritti fondamentali.
- 34 La Commissione propone pertanto due interpretazioni alternative dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, che conducono in parte a risultati diversi in termini di competenza del giudice dell'Unione, la prima consistente nell'esaminare il contenuto dell'atto, dell'azione o dell'omissione in questione e la seconda fondata sui motivi dedotti dinanzi al giudice dell'Unione. Secondo la prima interpretazione, la Corte dovrebbe concludere che il giudice dell'Unione non è competente a conoscere della presente causa, dal momento che le decisioni controverse configurano atti operativi riconducibili alla PESC e che non producono effetti giuridici nei confronti della ricorrente in un modo che può essere inconciliabile con i suoi diritti fondamentali. Quanto all'applicazione della seconda interpretazione, essa dovrebbe condurre all'esame dei motivi presentati nell'atto di ricorso in primo grado. Se la Corte dovesse prediligere tale interpretazione, essa dovrebbe respingere parzialmente il ricorso in quanto irricevibile per difetto di competenza e, per il resto, rinviare la causa dinanzi al Tribunale o statuire sulla ricevibilità e sul merito.
- 35 Il Consiglio conclude per il rigetto della prima parte del secondo motivo. Esso ritiene anzitutto che l'esclusione degli atti della PESC dalla competenza del giudice dell'Unione si estende, ai sensi dell'articolo 275, primo comma, TFUE, a tutte le disposizioni del Trattato relative alla PESC nonché a tutti gli atti «adottati in base a dette disposizioni». Tale esclusione avrebbe ad oggetto anche le azioni

di una «missione PESC». Difatti, l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275, primo comma, TFUE riguarderebbero non soltanto il ruolo del Consiglio europeo e del Consiglio, ma anche il ruolo dell'AR e quello degli Stati membri nell'attuazione della PESC.

- 36 Il Consiglio sostiene poi che la nozione di «misure restrittive», ai sensi dell'articolo 275, secondo comma, TFUE, non possa essere interpretata estensivamente. Infatti, tale nozione riguarderebbe esclusivamente la politica di sanzioni dell'Unione. I termini impiegati in tale disposizione avrebbero inoltre un'accezione più circoscritta rispetto a quella degli atti «destinati a produrre effetti giuridici», di cui all'articolo 263 TFUE. Orbene, in proposito non potrebbe essere operata alcuna analogia con la sentenza del Tribunale, dell'8 ottobre 2008, *Sogelma/AER* (T-411/06, EU:T:2008:419, punti da 33 a 57), dal momento che, da un lato, la causa conclusasi con tale sentenza riguardava un ricorso contro un organismo della «Comunità» nell'ambito del vecchio primo pilastro, e non di una decisione relativa alla PESC, e dato che, dall'altro, contrariamente all'organismo considerato in detta causa, la EUPM è priva di personalità giuridica.
- 37 Per quanto riguarda la natura delle decisioni controverse, infine, il Consiglio ritiene che queste si pongano nell'ambito di una decisione operativa della politica di sicurezza e di difesa, rispetto alla quale i giudici dell'Unione non hanno competenza. Infatti, la riassegnazione di un procuratore nel quadro di una missione di gestione di crisi in un contesto sensibile non potrebbe essere considerata alla stregua di una decisione puramente amministrativa. Al riguardo, il fatto che una simile decisione possa essere qualificata come atto di «gestione quotidiana» non può significare che essa sia puramente amministrativa, atteso che le decisioni in materia di gestione quotidiana rappresentano la maggior parte delle decisioni operative, come in particolare quelle aventi lo scopo di determinare il luogo e le modalità di un intervento.
- 38 In subordine, il Consiglio fa valere che, dal momento che le decisioni controverse contengono elementi di natura amministrativa, questi non possono essere separati dagli elementi operativi. Difatti, nulla consentirebbe di interpretare in modo restrittivo l'espressione «eventuali ricorsi connessi al distacco», che figura all'articolo 8 della decisione 2009/906, distinguendo la decisione di distacco dalla sua attuazione con contratto. Al contrario, dall'articolo 6, paragrafo 5, di detta decisione, il quale prevede che, per quanto concerne il personale distaccato, l'azione disciplinare è esercitata dall'autorità nazionale d'origine, risulta che le decisioni vertenti sulle condizioni di applicazione del distacco sono di competenza degli Stati membri.

Giudizio della Corte

- 39 Occorre ricordare che, in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, in linea di principio la Corte non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC nonché gli atti adottati sulla base di queste ultime (sentenze del 24 giugno 2014, *Parlamento/Consiglio*, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 69, e del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 41).
- 40 Tuttavia, dette disposizioni introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, e devono dunque essere interpretati restrittivamente (sentenze del 24 giugno 2014, *Parlamento/Consiglio*, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 70, e del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 42).
- 41 Al riguardo si deve sottolineare che, come risulta tanto dall'articolo 2 TUE, che figura tra le disposizioni comuni del Trattato UE, quanto dall'articolo 21 TUE, relativo all'azione esterna dell'Unione, al quale fa rinvio l'articolo 23 TUE, relativo alla PESC, l'Unione si fonda, in particolare, sui valori di uguaglianza e dello Stato di diritto (v., in tal senso, in particolare, sentenza del 27 febbraio 2007, *Segi e a./Consiglio*, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punto 51, nonché parere 2/13, del

18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti 168 e 169). Orbene, la stessa esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione è inerente all'esistenza di un siffatto Stato di diritto (v. sentenza del 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punto 95 e giurisprudenza ivi citata).

- 42 Nel caso di specie, si deve senz'altro rilevare che le decisioni controverse s'iscrivono nell'ambito della PESC. Infatti, tali decisioni, adottate dal capo della EUPM in Bosnia-Erzegovina istituita sul fondamento dell'articolo 28 e dell'articolo 43, paragrafo 2, TUE, per coprire, mediante riassegnazione, un posto nell'ufficio regionale di tale missione, sono riconducibili ad un'azione operativa dell'Unione intrapresa e condotta nell'ambito della PESC, la quale, come risulta dall'articolo 2, primo comma, della decisione 2009/906, ha in sostanza l'obiettivo di sostenere i servizi di contrasto della Bosnia-Erzegovina nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione.
- 43 Una simile circostanza tuttavia non può necessariamente condurre ad escludere la competenza del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punti da 69 a 74, e del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punti da 43 a 50).
- 44 Nel caso di specie occorre pertanto rilevare che, come evidenziato dallo stesso Consiglio all'udienza dinanzi alla Corte, conformemente all'articolo 270 TFUE i giudici dell'Unione sono competenti a statuire su eventuali ricorsi introdotti dai membri del personale dell'Unione distaccati presso la EUPM. Infatti, per tutto il periodo del loro distacco presso la EUPM, questi ultimi rimangono soggetti allo Statuto e, quindi, rientrano nell'ambito di competenza del giudice dell'Unione, ai sensi dell'articolo 91 di tale Statuto.
- 45 È vero che dalla decisione 2009/906 risulta che i membri del personale distaccati presso la EUPM in Bosnia-Erzegovina dagli Stati membri e quelli distaccati presso la stessa dalle istituzioni dell'Unione non si trovano, sotto più aspetti, in una situazione simile o addirittura identica.
- 46 In particolare, i membri del personale distaccati dagli Stati membri restano, in virtù dell'articolo 5, paragrafo 4, prima frase, di detta decisione, pienamente subordinati alle loro autorità nazionali, mentre i membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione permangono, secondo tale disposizione, subordinati a queste ultime.
- 47 Analogamente, dall'articolo 6, paragrafo 5, della stessa decisione risulta che le azioni disciplinari intentate nei confronti dei membri del personale distaccati dagli Stati membri sono esercitate dalle autorità nazionali, mentre le stesse azioni, laddove intentate contro i membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione, sono di competenza di queste.
- 48 Inoltre, secondo l'articolo 7, paragrafo 2, della stessa decisione, gli Stati membri devono sostenere i costi connessi con ciascun membro del personale che hanno distaccato, incluse, in particolare, le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria e talune indennità, mentre a loro volta le istituzioni dell'Unione sono tenute a sostenere gli stessi costi quando questi riguardino i membri distaccati del loro personale.
- 49 In aggiunta, in forza dell'articolo 8, paragrafo 2, della decisione 2009/906, le autorità degli Stati membri sono responsabili per eventuali ricorsi connessi al distacco, presentati dal membro del personale da essi distaccato o che lo riguardano, mentre le istituzioni dell'Unione sono responsabili per un simile ricorso nel caso in cui questo sia presentato da un membro del personale da esse distaccato o lo riguardi.
- 50 Ciò posto, si deve rilevare che dalle disposizioni della suddetta decisione risulta anche che i membri del personale distaccati dagli Stati membri e quelli distaccati dalle istituzioni dell'Unione sono assoggettati alle stesse norme per quanto riguarda l'esercizio delle loro funzioni a livello di «teatro delle operazioni».

- 51 Infatti, in forza dell'articolo 5, paragrafo 4, seconda frase, della summenzionata decisione, le autorità nazionali hanno trasferito al comandante civile dell'operazione il controllo operativo del personale, delle squadre e delle unità rispettivi, il quale esercita, a norma del paragrafo 2 dello stesso articolo, il comando e il controllo a livello strategico dell'EUPM in Bosnia-Erzegovina e, in questa qualità, impartisce istruzioni, conformemente al paragrafo 3 di detto articolo nonché all'articolo 9, paragrafo 3, della medesima decisione, al capomissione.
- 52 Quest'ultimo inoltre, come risulta dall'articolo 6, paragrafi da 1 a 3, e dall'articolo 9, paragrafo 5, della decisione 2009/906, esercita, in quanto responsabile di tale EUPM «a livello di teatro delle operazioni», il comando e il controllo di detta missione, in particolare del personale, delle squadre e delle unità «degli Stati contributori» assegnati dal comandante civile dell'operazione. Detto capomissione assume inoltre il coordinamento e la gestione quotidiana della EUPM in Bosnia-Erzegovina, impartendo le necessarie istruzioni a «tutto» il personale, per la condotta efficace della missione a livello del teatro delle operazioni.
- 53 Analogamente, dall'articolo 7, paragrafo 4, di detta decisione risulta che tutto il personale della missione deve osservare le norme operative minime di sicurezza specifiche della missione stessa ed il piano di sicurezza di questa che sostiene la politica dell'Unione per la sicurezza «sul campo».
- 54 Orbene, sebbene sia vero che le decisioni adottate dalle autorità competenti di tale missione relative all'allocazione delle risorse umane ad essa assegnate dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione per il compimento delle attività condotte a livello di teatro delle operazioni presentino aspetti operativi ricadenti nell'ambito della PESC, esse configurano altresì, per loro stessa natura, atti di gestione del personale, al pari di qualunque decisione simile adottata dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze.
- 55 In tali circostanze, non può ritenersi che la portata della limitazione in deroga alla competenza della Corte di cui all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE si estenda fino ad escludere che la competenza del giudice dell'Unione a controllare atti di gestione del personale relativi a membri del personale distaccati dagli Stati membri aventi l'obiettivo di rispondere alle esigenze di detta missione a livello di teatro delle operazioni, mentre il giudice dell'Unione è, in ogni caso, competente a sindacare siffatti atti allorché questi riguardino membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione (v., per analogia, sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 73, e del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 49).
- 56 Tale interpretazione è corroborata dalla competenza conferita alla Corte a statuire, da un lato, in forza dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), e paragrafo 6, della decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa (GU 2015, L 266, pag. 55), sui ricorsi presentati da esperti nazionali distaccati presso tale Agenzia e, dall'altro, in forza dell'articolo 42, paragrafo 1, della decisione 2012/C 12/04 dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 23 marzo 2011, che fissa il regime applicabile agli esperti nazionali distaccati presso il servizio europeo per l'azione esterna (GU 2012, C 12, pag. 8), sui ricorsi presentati dagli esperti nazionali distaccati presso tale servizio.
- 57 Qualunque altra interpretazione implicherebbe in particolare che, allorché uno stesso atto di gestione del personale relativo alle operazioni «sul campo» riguardi al contempo membri del personale distaccati dagli Stati membri e membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione, la decisione adottata con riferimento ai primi potrebbe essere incompatibile con quella pronunciata dal giudice dell'Unione con riferimento a questi ultimi.
- 58 Di conseguenza, il Tribunale e, in caso d'impugnazione, la Corte sono competenti a conoscere di tali atti. Una siffatta competenza discende, rispettivamente, per quanto riguarda il controllo della legittimità di detti atti, dall'articolo 263 TFUE e, per quanto riguarda le controversie in materia di

responsabilità extra contrattuale, dall'articolo 268 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 340, secondo comma, TFUE, alla luce dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

- 59 Nel caso specifico va rilevato che le decisioni controverse, nella parte in cui hanno proceduto a riassegnare la ricorrente all'interno della EUPM in Bosnia-Erzegovina, configurano atti di gestione del personale aventi l'obiettivo di riassegnare membri della missione a livello di teatro delle operazioni e non già, diversamente da quanto affermato dal Tribunale, in sostanza, ai punti 45 e 46 dell'ordinanza impugnata, atti concernenti questioni connesse al distacco, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della decisione 2009/906. Tali decisioni dunque, benché adottate nell'ambito della PESC, non costituiscono atti di cui all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE. Di conseguenza, essi sono soggetti alla competenza del giudice dell'Unione in forza delle disposizioni generali del Trattato FUE citate al punto precedente della presente sentenza.
- 60 Ne consegue che il Tribunale è incorso in un errore di diritto laddove ha dichiarato, al punto 58 dell'ordinanza impugnata, di non essere competente a conoscere del ricorso con cui la ricorrente mirava ad ottenere, in primo grado, l'annullamento delle decisioni di cui trattasi e il risarcimento dei danni.
- 61 La prima parte del secondo motivo dell'impugnazione deve essere pertanto accolta.
- 62 Alla luce di quanto precede, occorre annullare per questo solo motivo l'ordinanza impugnata, senza che sia necessario esaminare il primo motivo e la seconda parte del secondo motivo.

Sul rinvio della causa al Tribunale

- 63 Ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, 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.
- 64 Per i motivi illustrati ai punti da 39 a 60 della presente sentenza, le eccezioni di irricevibilità invocate dal Consiglio e dalla Commissione dinanzi al Tribunale, là dove vertono sull'incompetenza di quest'ultimo a statuire sul ricorso, devono essere respinte in quanto infondate.
- 65 Inoltre, per quanto riguarda l'argomentazione con cui la Commissione contesta, mediante l'eccezione invocata dinanzi al Tribunale, la ricevibilità del ricorso nella parte in cui questo è rivolto contro la stessa, occorre rilevare che tale istituzione non è implicata nella catena di comando della EUPM in Bosnia-Erzegovina e che le decisioni controverse non vertono sull'esecuzione del bilancio della EUPM, ai fini della quale è necessaria, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della decisione 2009/906, la conclusione di un contratto tra il capomissione e la Commissione e, pertanto, tali decisioni non sono a quest'ultima imputabili. Conseguentemente, il ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile nella parte in cui è diretto contro la Commissione.
- 66 Invece, dall'articolo 10, paragrafo 1, della decisione 2009/906 risulta che il capo della EUPM in Bosnia-Erzegovina, il quale ha adottato le decisioni controverse, è nominato dal CPS contemplato dall'articolo 38 TUE. Inoltre, in forza dell'articolo 5, paragrafo 3, nonché dell'articolo 9, paragrafi 3 e 5, di detta decisione, questo è soggetto all'autorità del comandante civile dell'operazione, il quale, secondo l'articolo 5, paragrafo 2, e l'articolo 9, paragrafo 3, della medesima decisione, è a sua volta posto sotto il controllo del CPS e l'autorità dell'AR.

- 67 Orbene, da una parte, come emerge dall'articolo 5, paragrafo 2, dall'articolo 9, paragrafo 2, e dall'articolo 10, paragrafo 1, della decisione 2009/906, il CPS esercita il controllo politico e la direzione strategica della EUPM sotto la responsabilità del Consiglio. Dall'altra, conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, di detta decisione, il comandante civile dell'operazione garantisce l'attuazione corretta ed efficace tanto delle decisioni del CPS quanto di quelle del Consiglio.
- 68 Ne consegue che le decisioni controverse sono imputabili al Consiglio e che, quindi, il ricorso è ricevibile unicamente nella parte in cui è rivolto contro quest'ultimo.
- 69 Quanto alla questione se le decisioni controverse siano affette da illegittimità o possano dar luogo a risarcimento a carico dell'Unione, tale questione implica l'analisi, in un contesto in cui le istituzioni dell'Unione godono di un ampio potere discrezionale, di questioni di fatto complesse, sulla base di elementi che non sono stati esaminati dal Tribunale e che non sono stati dibattuti dinanzi alla Corte.
- 70 In tali circostanze, risulta evidente che lo stato degli atti della presente causa non consente di statuire sulla controversia.
- 71 Conseguentemente, occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca sul merito del ricorso nella parte in cui questo è diretto contro il Consiglio e riservare le spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 luglio 2014, H/Consiglio e a. (T-271/10, non pubblicata, EU:T:2014:702), è annullata.**
- 2) **Il ricorso di H è respinto in quanto irricevibile nella parte in cui è diretto contro la Commissione europea e contro la missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia- Erzegovina.**
- 3) **La causa è rinviata al Tribunale dell'Unione europea affinché statuisca sul merito del ricorso nella parte in cui questo è diretto contro il Consiglio dell'Unione europea.**
- 4) **Le spese sono riservate.**

Firme