



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

23 marzo 2022\*

«Funzione pubblica – Funzionari – Sanzione disciplinare – Nota di biasimo – Articolo 21 bis dello Statuto – Errore di valutazione»

Nella causa T-757/20,

**OT**, rappresentata da C. Bernard-Glanz e S. Rodrigues, avocats,

ricorrente,

contro

**Parlamento europeo**, rappresentato da I. Lázaro Betancor e M. Windisch, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 270 TFUE e diretta all'annullamento della decisione del Parlamento del 19 dicembre 2019 con cui è stata inflitta una nota di biasimo alla ricorrente,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata),

composto da S. Gervasoni, presidente, L. Madise, P. Nihoul (relatore), R. Frenedo e J. Martín y Pérez de Nanclares, giudici,

cancelliere: H. Eriksson, amministratrice,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 novembre 2021,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: il francese.

## Sentenza

### I. Fatti

- 1 La controversia riguarda la ricorrente, OT, funzionaria del Parlamento europeo, alla quale quest'ultimo ha inflitto una nota di biasimo per aver ella firmato due note con cui veniva ammesso il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione preliminare quando era agente temporaneo presso l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

### A. EASO

- 2 L'EASO, la cui sede si trova a La Valletta (Malta), è stato istituito dal regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010 (GU 2010, L 132, pag. 11), al fine di contribuire a una migliore attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS), a rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo fra gli Stati membri e a fornire o coordinare il sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione particolare. Dal 2015, l'EASO fornisce in particolare un sostegno alla Grecia nel contesto della crisi migratoria.
- 3 All'epoca dei fatti, l'EASO era suddiviso in tre dipartimenti: il dipartimento «Sostegno in materia di asilo» (DAS), il dipartimento «Operazioni» (DOP) e il dipartimento «Amministrazione» (DOA). Quest'ultimo comprendeva un settore «Finanze» e un settore «Appalti pubblici».

### B. Posizione della ricorrente in seno all'EASO

- 4 Dall'aprile all'ottobre 2016, la ricorrente, funzionaria presso il Parlamento dal 2004, è stata comandata nell'interesse del servizio presso l'EASO.
- 5 Il 1° novembre 2016, ella ha preso un'asspettativa per motivi personali presso il Parlamento ed è stata assunta dall'EASO come agente temporaneo in qualità di capo del dipartimento «Sostegno in materia di asilo».
- 6 A partire dal mese di maggio 2017, la ricorrente ha provveduto, inoltre, assieme al capo del dipartimento «Amministrazione», alla gestione corrente del dipartimento «Operazioni», la cui responsabile, A, era assente per malattia.
- 7 Il 16 luglio 2017, la ricorrente, pur restando a capo del dipartimento «Sostegno in materia di asilo», è stata nominata capo del dipartimento «Operazioni» ad interim e tale è rimasta sino alle sue dimissioni, il 31 luglio 2018.
- 8 Il 1° settembre 2018, la ricorrente ha ripreso servizio presso il Parlamento.

### C. Note controverse

- 9 Nell'ottobre 2016, l'EASO, di concerto con le autorità greche, ha deciso di spostare all'esterno dei campi per i rifugiati (*hotspots*) di Mória (Lesbo, Grecia) e di Vial (Chio, Grecia) i centri di accoglienza e di identificazione che esso gestiva unitamente al servizio greco di asilo.

- 10 Il 22 febbraio 2017, A ha firmato una «nota di deroga», da cui risultava che l'edificio destinato ad accogliere i servizi dell'EASO sarebbe stato dato in locazione per tre anni ad una società che avrebbe realizzato anche lavori di riparazione e di costruzione. Il costo dell'operazione, manutenzione inclusa, era valutato in EUR 351 120.
- 11 Il punto 1 della detta nota specificava che tumulti e scioperi erano scoppiati nei campi per i rifugiati, sollevando problemi di sicurezza per il personale ivi operativo e comportando l'interruzione delle attività ivi svolte, e che, di conseguenza, vari Stati membri avevano chiesto lo spostamento degli esperti all'esterno di tali campi, per evitare di richiamarli. Il governo greco si era associato a tale richiesta.
- 12 Al punto 2 della nota si affermava inoltre:
- «Per vincoli temporali, si è ritenuto necessario procedere alla firma del contratto senza seguire la procedura di aggiudicazione di appalto appropriata».
- 13 L'11 maggio 2017, la ricorrente, in quanto capo del dipartimento «Sostegno in materia di asilo», ha firmato una prima modifica a tale nota (in prosieguo: la «nota dell'11 maggio 2017») per la locazione alla stessa persona degli stessi edifici per quattro anni e la realizzazione di lavori aggiuntivi, tra cui la costruzione di dodici ulteriori aree di lavoro. Il costo dell'operazione era questa volta valutato in EUR 655 609,85.
- 14 Alla scelta della procedura veniva data la stessa giustificazione fornita nella nota di A del 22 febbraio 2017.
- 15 L'11 giugno 2017, la ricorrente ha inoltre firmato, in quanto capo del dipartimento «Operazioni» ad interim, una nota (in prosieguo: la «nota dell'11 giugno 2017») per la locazione di un edificio ad una società nell'isola di Chio per un periodo di quattro anni, nonché per la realizzazione di lavori in tale edificio. L'ammontare dell'operazione era stimato in EUR 1 040 609,85.
- 16 La situazione che giustificava tale nota era descritta negli stessi termini utilizzati nelle note del 22 febbraio e dell'11 maggio 2017.
- 17 Al punto 2, la nota dell'11 giugno 2017 specificava che sei immobili erano stati individuati assieme alle autorità greche, ma che l'edificio prescelto era stato considerato come il più idoneo in particolare per la sua ubicazione e per le sue dimensioni.
- 18 Nella nota dell'11 giugno 2017 si aggiunge, al punto 4, quanto segue:
- «Per vincoli temporali e per l'urgenza del problema, si ritiene necessario procedere alla firma del contratto senza seguire la procedura di aggiudicazione di appalto appropriata.
- La conclusione diretta del contratto per gli edifici è stata determinata da un certo numero di fattori quali considerazioni di sicurezza, la necessità di garantire la continuità delle attività, l'ubicazione degli edifici esistenti nell'isola di Chio, l'accettazione sociale locale e soprattutto la richiesta delle autorità elleniche. Tali esigenze hanno predeterminato il ricorso all'aggiudicazione diretta di appalti per il contratto di locazione che ne è derivato».
- 19 I contratti di locazione per gli edifici delle isole di Lesbo e di Chio sono stati firmati rispettivamente il 16 giugno e il 10 agosto 2017.

#### **D. Indagine dell'OLAF**

- 20 Il 6 giugno 2017, l'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) ha avviato un'indagine contro il direttore esecutivo dell'EASO riguardante l'inosservanza delle norme relative agli appalti pubblici, delle procedure di assunzione, delle norme relative alla protezione dei dati e del divieto di molestie.
- 21 Con lettera del 5 dicembre 2017, la ricorrente è stata informata del fatto che l'indagine dell'OLAF era estesa ad altre persone, tra le quali lei stessa.
- 22 Il 19 febbraio 2018, la ricorrente è stata sentita dall'OLAF in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'[OLAF] e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1).
- 23 Il 27 luglio 2018, la ricorrente è stata invitata a presentare le sue osservazioni sulla sintesi dei fatti redatta dall'OLAF conformemente all'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento n° 883/2013, il che ella ha fatto in una lettera del 17 agosto 2018.
- 24 Con lettera del 28 novembre 2018, l'OLAF, ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 1 e 4, del regolamento n° 883/2013, ha trasmesso al segretario generale del Parlamento la raccomandazione di avviare un procedimento disciplinare nei confronti, in particolare, della ricorrente per mancato rispetto degli obblighi previsti agli articoli 21 e 21 bis dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»).
- 25 Risulta dalla sintesi dei fatti redatta dall'OLAF, comunicata alla ricorrente il 27 luglio 2018, che le era in particolare addebitato il fatto di essere intervenuta in procedure che non rispettavano le norme sugli appalti pubblici, da un lato, in quanto erano state utilizzate procedure eccezionali fondate sull'urgenza, mentre tra la decisione di concedere in locazione gli edifici interessati e la conclusione dei contratti erano intercorsi periodi di otto e dieci mesi, e, dall'altro, in quanto non si era proceduto ad un'adeguata indagine di mercato.
- 26 L'OLAF ha inoltre constatato che, per l'edificio dell'isola di Lesbo, il costo stimato nell'agosto 2017 ammontava ad EUR 811 478, mentre lo stanziamento provvisorio era di EUR 351 120 nel febbraio 2017, e che, per l'edificio dell'isola di Chio, vi era stata una spesa ingiustificata dell'ordine di EUR 85 000 come minimo.

#### **E. Procedimento disciplinare**

- 27 Con lettera del 4 febbraio 2019, il segretario generale del Parlamento ha informato la ricorrente del fatto che, a seguito delle raccomandazioni dell'OLAF, egli aveva deciso, ai sensi degli articoli 1 e 2 dell'allegato IX dello Statuto e dell'articolo 2 delle disposizioni generali di applicazione, del 18 maggio 2004, relative ai procedimenti disciplinari e alle indagini amministrative (in prosieguo: le «disposizioni generali di applicazione»), di avviare un'indagine amministrativa nei suoi confronti per essere ella – eventualmente – venuta meno all'obbligo a lei incombente in base all'articolo 21 bis dello Statuto di segnalare l'esistenza di irregolarità e di mancanze gravi durante il periodo in cui era in servizio presso l'EASO.
- 28 Il 7 marzo 2019, la ricorrente è stata sentita dalle persone designate dal Segretario generale del Parlamento per condurre l'indagine amministrativa.

- 29 Il 29 marzo 2019, la ricorrente ha comunicato agli inquirenti osservazioni integrative delle sue dichiarazioni del 7 marzo 2019.
- 30 Il 7 giugno 2019, gli inquirenti del Parlamento, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, delle disposizioni generali di applicazione, hanno redatto la relazione conclusiva dell'indagine amministrativa, nella quale essi hanno considerato che la ricorrente aveva violato l'articolo 21 bis dello Statuto, non segnalando ai suoi superiori gerarchici o alle autorità competenti il mancato rispetto delle norme finanziarie per la firma dei due contratti riguardanti gli edifici delle isole di Lesbo e di Chio. L'inosservanza delle norme finanziarie era duplice: da un lato, «il ricorso alle procedure eccezionali non era strettamente necessario in considerazione del tempo di cui disponeva l'Agenzia, che le consentiva di condurre una procedura normale» e, dall'altro, «nessuna vera e propria indagine del mercato locale [era] stata effettuata, il che [aveva] portato a scelte contestabili». Gli inquirenti hanno altresì ritenuto che, in quanto funzionaria esperta, giurista di formazione, la ricorrente sapesse o avesse dovuto sapere che le norme finanziarie non erano rispettate.
- 31 Con lettera del 18 giugno 2019, il Parlamento, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'allegato IX dello Statuto e dell'articolo 2, paragrafo 3, delle disposizioni generali di applicazione, ha comunicato tale relazione alla ricorrente informando quest'ultima del fatto che il segretario generale del Parlamento aveva deciso di procedere all'audizione previa ad ogni procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato IX dello Statuto e dell'articolo 3 delle disposizioni generali di applicazione.
- 32 Con messaggio di posta elettronica del 9 luglio 2019, la ricorrente ha comunicato le proprie osservazioni sulla relazione di indagine.
- 33 Il 10 luglio 2019, la ricorrente è stata sentita dal direttore generale del personale in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato IX dello Statuto e dell'articolo 3 delle disposizioni generali di applicazione.
- 34 Con lettera dell'8 novembre 2019, il segretario generale del Parlamento ha reso nota alla ricorrente la propria decisione di non adire la commissione di disciplina, dato che «occorreva tener conto sia delle condizioni particolarmente difficili in cui [ella aveva] svolto [le sue] funzioni, in un contesto di crisi umanitaria nelle isole greche che implicava sul piano operativo risposte immediate, sia del fatto [che ella fosse] intervenuta soltanto al termine dei due procedimenti in questione, rispettivamente uno e due mesi prima della loro conclusione». Egli le ha inoltre reso noto di avere tuttavia l'intenzione di infliggerle una nota di biasimo per non aver ella segnalato ai suoi superiori gerarchici o alle autorità competenti le situazioni di mancato rispetto del regolamento finanziario ed essere quindi venuta meno agli obblighi derivanti dall'articolo 21 bis dello Statuto. Di conseguenza, egli l'ha invitata a fargli pervenire i suoi eventuali commenti ai sensi dell'articolo 11 dell'allegato IX dello Statuto.
- 35 Con messaggio di posta elettronica del 22 novembre 2019, la ricorrente ha comunicato le proprie osservazioni al segretario generale del Parlamento.
- 36 Con decisione del 19 dicembre 2019 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), comunicata con lettera del 9 gennaio 2020, il segretario generale del Parlamento ha inflitto una nota di biasimo alla ricorrente per non aver ella «segnalato ai suoi superiori gerarchici o alle autorità competenti le situazioni di mancato rispetto del regolamento finanziario, che vert[eva]no sulla violazione dell'articolo 21 bis dello Statuto».

37 La lettera con la quale tale decisione è stata comunicata alla ricorrente precisava quanto segue:

«Prima di prendere la mia decisione, oltre agli elementi contenuti nel fascicolo, ho esaminato con estrema attenzione quelli che Ella mi ha fatto pervenire nella Sua lettera del 22 novembre nella quale si insisteva sul contesto particolare, caratterizzato da urgenza connessa ad una crisi umanitaria, all'epoca della Sua missione presso l'EASO. A tale proposito, Ella citava, in particolare, il ricorso sistematico alle procedure eccezionali per l'aggiudicazione di appalti in tale contesto e il fatto che Ella aveva ricevuto dai suoi colleghi responsabili degli appalti e delle operazioni l'assicurazione che tutto era conforme alle prescrizioni regolamentari. Ho rilevato altresì che, a Suo parere, il Suo intervento in tali pratiche era limitato e che il Suo carico di lavoro era in quel momento assai rilevante.

Questo è il motivo per il quale ho deciso per questa sanzione, di modesta severità alla luce dei fatti a Lei addebitati, prendendo pienamente in considerazione, da un lato, le condizioni particolarmente difficili in cui Ella ha dovuto esercitare le Sue funzioni e, dall'altro, il fatto che Ella è intervenuta solo al termine della procedura e che non può quindi essere considerata responsabile delle scelte iniziali per le aggiudicazioni di appalti. Mi sono infine ricordato che i Suoi stati di servizio per il Parlamento europeo erano inoltre impeccabili».

38 Il 10 aprile 2020, la ricorrente, sul fondamento dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, ha presentato un reclamo avverso la decisione impugnata.

39 Con decisione del 15 settembre 2020 (in prosieguo: la «decisione recante rigetto del reclamo»), notificata alla ricorrente in pari data, il Presidente del Parlamento ha respinto il reclamo.

40 Nella decisione recante rigetto del reclamo, il Presidente del Parlamento ha considerato quanto segue:

«[R]isulta dal fascicolo e segnatamente dalle dichiarazioni rese dalla Sua cliente che ella ha seguito l'indirizzo generale inerente alla sua funzione, che era quello di dar seguito alle pratiche finanziarie a lei sottoposte, senza soffermarsi sul merito delle pratiche stesse, anche se il ricorso a procedure eccezionali era sistematico. Inoltre, la Sua cliente ha dichiarato che si era sentita obbligata dai suoi superiori gerarchici a ultimare il lavoro iniziato dai colleghi, che il direttore esecutivo aveva spinto e insistito energicamente per la realizzazione dei progetti per il settembre 2017 e che egli voleva accelerare le procedure a tutti i costi. Ne risulta che l'esistenza di ordini ai sensi dell'articolo 21 bis dello [s]tatuto è dimostrata.

La Sua cliente, giurista di formazione, avrebbe dovuto rendersi conto, alla lettura dell'articolo 104 del regolamento finanziario (il regolamento n. 966/2012) e dell'articolo 134, paragrafo 1, lettera c), delle modalità di applicazione del regolamento finanziario in vigore all'epoca dei fatti (il regolamento n. 1268/2012), delle irregolarità e delle conseguenze alle quali tali irregolarità potevano condurre. In quanto giurista, si presume che ella conoscesse il principio di interpretazione di norme giuridiche secondo il quale eccezioni a regole generali vanno interpretate in maniera restrittiva. Orbene, l'articolo 104 del regolamento finanziario va letto congiuntamente al citato articolo 134, paragrafo 1, lettera c), delle modalità di applicazione che contiene i termini di “nella misura strettamente necessaria” e di “estrema urgenza determinata da eventi imprevedibili”, il che avrebbe dovuto mettere sull'avviso la Sua cliente, tanto più che ella era a conoscenza dell'esistenza di 36 note di deroga nel 2016, a dimostrazione di un ricorso sistematico difficilmente compatibile con la formulazione delle due disposizioni succitate.

(...).».

## II. Procedimento e conclusioni delle parti

- 41 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 21 dicembre 2020, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 42 Con lettera depositata nella cancelleria del Tribunale il 21 gennaio 2021, la ricorrente ha presentato una domanda diretta ad ottenere l'anonimato. Il Tribunale ha accolto tale domanda con decisione del 4 febbraio 2021.
- 43 Il controricorso, la replica e la controreplica sono stati depositati, rispettivamente, il 24 marzo, il 7 maggio e il 21 giugno 2021.
- 44 Su proposta della Quarta Sezione, il Tribunale ha deciso, in applicazione dell'articolo 28 del suo regolamento di procedura, di rinviare la causa dinanzi ad un collegio giudicante ampliato.
- 45 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento.
- 46 Con lettere del 9 agosto, del 14 ottobre e del 10 novembre 2021, su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione), nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89 del regolamento di procedura, ha invitato il Parlamento a produrre taluni documenti e ha rivolto quesiti alle parti. Queste ultime hanno ottemperato a tali richieste entro il termine impartito.
- 47 Le difese orali delle parti e le risposte di queste ultime ai quesiti orali loro rivolti dal Tribunale sono state sentite all'udienza del 26 novembre 2021.
- 48 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata e, per quanto necessario, la decisione recante rigetto del reclamo;
  - condannare il Parlamento alle spese.
- 49 Il Parlamento chiede che il Tribunale voglia:
- in via principale, respingere il ricorso in quanto parzialmente irricevibile e in quanto parzialmente infondato;
  - in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato in toto;
  - condannare la ricorrente a sopportare tutte le spese.

### III. In diritto

#### A. Sull'oggetto della controversia

- 50 Nel primo capo della sua domanda, la ricorrente chiede l'annullamento, per quanto necessario, della decisione recante rigetto del reclamo.
- 51 Secondo la giurisprudenza, conclusioni di annullamento formalmente dirette contro la decisione di rigetto di un reclamo comportano come effetto che il Tribunale sia chiamato a conoscere dell'atto contestato con il reclamo quando sono, come tali, prive di contenuto autonomo (sentenza del 6 aprile 2006, *Camós Grau/Commissione*, T-309/03, EU:T:2006:110, punto 43; v., altresì, sentenza del 13 luglio 2018, *Curto/Parlamento*, T-275/17, EU:T:2018:479, punto 63 e giurisprudenza citata).
- 52 Nella fattispecie, dato che la decisione di rigetto del reclamo si limita a confermare la decisione impugnata, precisando la motivazione a sostegno di quest'ultima, si deve constatare che la domanda di annullamento della decisione di rigetto del reclamo è priva di contenuto autonomo e che non occorre quindi statuire specificamente sulla stessa. Tuttavia, nell'esame della legittimità della decisione impugnata, è necessario prendere in considerazione la motivazione figurante nella decisione di rigetto del reclamo, motivazione che si presume coincidente con quella della decisione impugnata (v., in questo senso, sentenza del 30 aprile 2019, *Wattiau/Parlamento*, T-737/17, EU:T:2019:273, punto 43 e giurisprudenza citata).
- 53 Fanno anch'esse parte della motivazione della decisione impugnata le considerazioni contenute nella lettera del 9 gennaio 2020, con la quale tale decisione è stata comunicata alla ricorrente. Infatti, la decisione impugnata e la sua lettera di accompagnamento provengono entrambe dal segretario generale del Parlamento e sono state inviate in pari data alla ricorrente.

#### B. Sui motivi e sugli argomenti fatti valere

- 54 La ricorrente fa valere due motivi. Il primo verte sull'errore manifesto di valutazione e sulla violazione dell'articolo 21 bis dello Statuto e consta di tre parti. Quanto al secondo, esso verte su una carenza di motivazione della decisione impugnata quanto alle ragioni per le quali la ricorrente sapeva o avrebbe dovuto sapere che il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298 pag. 1, in prosieguo: il «regolamento finanziario») e il regolamento delegato (UE) n° 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento n° 966/2012 (GU 2012, L 362, pag. 1, in prosieguo: le «modalità di applicazione del regolamento finanziario») erano stati violati.

##### *1. Sull'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 21 bis dello Statuto*

- 55 L'articolo 21 bis, paragrafo 1, dello Statuto, al quale, secondo il Parlamento, la ricorrente è venuta meno, prevede quanto segue:

«1. Il funzionario, ove consideri un ordine ricevuto irregolare, o ritenga la sua esecuzione suscettibile di determinare inconvenienti gravi, ne informa il superiore gerarchico che, se

l'informazione è trasmessa per iscritto, risponde a sua volta per iscritto. Fatto salvo il paragrafo 2, se quest'ultimo conferma l'ordine, ma il funzionario considera tale conferma insufficiente rispetto ai suoi motivi di preoccupazione, il funzionario ne riferisce per iscritto all'autorità gerarchica immediatamente superiore. Se quest'ultima conferma l'ordine per iscritto, il funzionario deve darvi esecuzione, a meno che esso non sia manifestamente illegale o contrario alle norme di sicurezza applicabili.

2. Se il superiore gerarchico ritiene che l'ordine vada eseguito senza indugio, il funzionario deve darvi esecuzione, a meno che esso non sia manifestamente illegale o contrario alle norme di sicurezza applicabili. Su richiesta del funzionario, il superiore gerarchico è tenuto a impartire gli ordini di questo tipo per iscritto.

3. Il funzionario che riferisca ai suoi superiori di ordini che reputa irregolari o suscettibili di determinare inconvenienti gravi, non subisce alcun pregiudizio per tale motivo.»

56 Il paragrafo 1 di tale disposizione, da un lato, permette a un funzionario che abbia ricevuto un ordine che gli sembri illegittimo di sottrarsi a quest'ultimo rispettando la procedura ivi descritta e, dall'altro, crea nei confronti di tale funzionario un obbligo di segnalare tale ordine ai suoi superiori gerarchici seguendo la stessa procedura.

57 È questo secondo aspetto dell'articolo 21 bis dello Statuto ad essere controverso nella presente causa.

## ***2. Sul contenuto delle decisioni disciplinari riguardanti un'infrazione all'articolo 21 bis dello Statuto***

58 Occorre ricordare che l'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 296 TFUE e l'articolo 25, secondo comma, dello Statuto hanno lo scopo, da una parte, di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per valutare la fondatezza dell'atto che gli arreca pregiudizio e, dall'altra, di renderne possibile il sindacato giurisdizionale (sentenze del 26 novembre 1981, Michel/Parlamento, 195/80, EU:C:1981:284, punto 22, e del 19 novembre 2014, EH/Commissione, F-42/14, EU:F:2014:250, punto 130).

59 La questione se una decisione che impone una sanzione disciplinare soddisfi a tali prescrizioni dev'essere valutata alla luce non soltanto del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto nonché di tutte le norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v., in questo senso, sentenze del 19 maggio 1999, Connolly/Commissione, T-34/96 e T-163/96, EU:T:1999:102, punto 93, e del 21 ottobre 2015, AQ/Commissione, F-57/14, EU:F:2015:122, punto 113).

60 Secondo la giurisprudenza, non si richiede che l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») che prende una decisione in materia disciplinare discuta in maniera sistematica tutti i punti di fatto e di diritto sollevati dall'interessato nel corso del procedimento (v., in questo senso, sentenze del 19 maggio 1999, Connolly/Commissione, T-34/96 e T-163/96, EU:T:1999:102, punto 93, e del 30 maggio 2002, Onidi/Commissione, T-197/00, EU:T:2002:135, punto 156). Infatti, in caso contrario, l'amministrazione sarebbe tenuta a rispondere all'argomentazione del funzionario, anche ove quest'ultima fosse senza limiti e priva di qualsiasi rilevanza.

- 61 Per contro, è richiesto dalla giurisprudenza che l'APN citi in maniera precisa in una decisione del genere i fatti imputati al funzionario nonché le considerazioni che l'hanno indotta a scegliere la sanzione inflitta (sentenza del 21 ottobre 2015, AQ/Commissione, F-57/14, EU:F:2015:122, punto 113).
- 62 Nel caso in cui l'infrazione contestata ad un funzionario consista in una violazione dell'articolo 21 bis dello Statuto, le norme ricordate ai precedenti punti da 58 a 61 obbligano l'APN a precisare in cosa, a suo parere, consistesse l'irregolarità dell'ordine che il funzionario interessato non ha segnalato ai superiori gerarchici e le ragioni per le quali tale ordine avrebbe dovuto apparirgli viziato da una siffatta irregolarità, obbligandolo quindi a segnalarla. Tali elementi sono infatti parte integrante dell'infrazione contestata al funzionario.
- 63 L'APN deve inoltre menzionare nella decisione disciplinare le circostanze attenuanti e aggravanti che giustificano la scelta della sanzione, di modo che il giudice possa verificare, quando gli viene proposta una domanda in tal senso, che quest'ultima non è manifestamente sproporzionata rispetto all'infrazione contestata all'interessato.
- 64 In mancanza delle menzioni indicate ai precedenti punti 62 e 63, l'interessato sarebbe nell'impossibilità di esercitare efficacemente i suoi diritti della difesa. Di conseguenza, sui punti interessati, non è sufficiente un generico rinvio ai documenti del procedimento disciplinare, i quali contengono numerosi altri elementi.

### **3. Sul primo motivo**

- 65 Il primo motivo consta di tre parti nelle quali la ricorrente sostiene che il Parlamento ha violato l'articolo 21 bis dello Statuto e ha commesso un errore manifesto di valutazione considerando che ella aveva ricevuto un ordine ai sensi di tale disposizione (prima parte), considerando che ella sapeva e avrebbe dovuto sapere che il regolamento finanziario e le sue modalità di applicazione erano stati violati (seconda parte) e infliggendole una sanzione disciplinare (terza parte).

#### **a) Sulla prima parte del primo motivo**

- 66 Nella prima parte del primo motivo, la ricorrente ritiene che l'APN del Parlamento abbia violato l'articolo 21 bis dello Statuto e abbia commesso un errore manifesto di valutazione, in quanto ella non aveva ricevuto, da parte del direttore esecutivo dell'EASO, l'ordine specifico di firmare le note dell'11 maggio e dell'11 giugno 2017 (in prosieguo: le «note controverse»), ma, firmando tali note, ella si era limitata ad adempiere alle proprie funzioni.
- 67 Nel controricorso, il Parlamento sostiene che, tanto per l'immobile di Chio quanto per quello di Lesbo, risulta dalle dichiarazioni rese dalla ricorrente nel corso dell'indagine, da un messaggio di posta elettronica del direttore esecutivo del 1° aprile 2017 e dall'atto introduttivo del ricorso, che il suo intervento nell'aggiudicazione degli appalti è stato preceduto da «precise istruzioni» del direttore esecutivo dell'EASO, che configuravano, per la ricorrente, ordini ai sensi dell'articolo 21 bis dello Statuto.
- 68 Nella replica, la ricorrente fa valere che tale argomentazione è irricevibile in quanto essa contiene una sostituzione di motivazione rispetto a quella che figurava nella decisione recante rigetto del reclamo. In quest'ultima, il presidente del Parlamento avrebbe affermato che risultava dal fascicolo e dalle dichiarazioni della ricorrente che ella aveva seguito «l'indirizzo generale»

inerente alla sua funzione, che era quello di dar seguito alle pratiche finanziarie a lei sottoposte, senza soffermarsi sul merito delle pratiche stesse, anche se il ricorso a procedure eccezionali era sistematico.

69 Quanto al merito, la ricorrente ritiene che i documenti citati dal Parlamento nel controricorso non provino che ella abbia ricevuto dal direttore esecutivo dell'EASO un ordine ai sensi dell'articolo 21 bis dello Statuto.

70 Il Parlamento contesta tali due argomenti.

*1) Sulla ricevibilità dell'argomentazione esposta dal Parlamento nel controricorso*

71 Secondo la giurisprudenza applicabile in materia di funzione pubblica, l'istituzione convenuta non può sostituire la motivazione iniziale errata dell'atto impugnato con una motivazione interamente nuova, ma essa può, in corso di giudizio, formulare talune precisazioni alla motivazione precedentemente esposta (v., in questo senso, sentenza del 24 aprile 2017, HF/Parlamento, T-584/16, EU:T:2017:282, punto 132 e giurisprudenza citata).

72 Nella fattispecie, nella decisione recante rigetto del reclamo, il presidente del Parlamento ha considerato che l'esistenza di un ordine ai sensi dell'articolo 21 bis dello Statuto era dimostrata non soltanto perché risultava dagli atti, e in particolare dalle dichiarazioni rese dalla ricorrente, che ella aveva «seguito l'indirizzo generale inerente alla sua funzione, che era quello di dar seguito alle pratiche finanziarie a lei sottoposte, senza soffermarsi sul merito delle pratiche stesse», ma anche perché ella aveva dichiarato «che si era sentita obbligata dai suoi superiori gerarchici a ultimare il lavoro iniziato dai colleghi, che il direttore esecutivo aveva spinto e insistito energicamente per la realizzazione dei progetti per il settembre 2017 e che egli voleva accelerare le procedure a tutti i costi».

73 È l'insieme di tali affermazioni e non soltanto la loro prima parte che il Parlamento ha precisato specificando nel suo controricorso che risultava dai vari documenti menzionati al precedente punto 67 che la ricorrente aveva ricevuto precise istruzioni da parte del direttore esecutivo dell'EASO.

74 Occorre pertanto considerare che, apportando tali precisazioni nel controricorso, il Parlamento non ha sostituito alla motivazione contenuta nella decisione impugnata una motivazione che sia nuova ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 71.

75 Ne consegue che l'argomentazione esposta dal Parlamento nell'ambito del controricorso dev'essere considerata ricevibile.

*2) Sulla fondatezza della prima parte del primo motivo*

76 Nel controricorso, il Parlamento spiega che, per dimostrare che la ricorrente aveva ricevuto un ordine ai sensi dell'articolo 21 bis dello Statuto, esso si era basato sui seguenti elementi:

- un messaggio di posta elettronica del 1° aprile 2017 proveniente dal direttore esecutivo dell'EASO, che conteneva istruzioni dirette e precise sulla procedura da seguire e sulla scelta degli edifici;

- la dichiarazione resa dalla ricorrente nelle sue osservazioni del 17 agosto 2018 sulla sintesi dei fatti dell'OLAF, secondo la quale «[l]a procedura [era] stata effettuata dai dipartimenti “Amministrazione” e “Operazioni”, ed essa [era] stata saldamente diretta dal direttore esecutivo secondo i suoi scambi diretti con le autorità greche al più alto livello»;
- la dichiarazione resa dalla ricorrente, in occasione del colloquio del 9 luglio 2019 avvenuto nel contesto del procedimento amministrativo, secondo la quale il suo «direttore [si era] accordato con il governo greco per trovare un edificio», la sua direzione «le [aveva rivolto] richieste urgenti di firma di documenti», «ella [si era sentita] obbligata a ultimare il lavoro iniziato dai [suoi] colleghi firmando», ella era stata «sollecitata una prima volta, nel mese di maggio 2017 per la firma di una modifica di tale contratto, poi, nel mese di giugno 2017, per la firma di una nuova nota di deroga»;
- l'affermazione della ricorrente contenuta nelle sue osservazioni del 9 luglio 2019 sulla relazione di indagine amministrativa, secondo la quale, «[q]uanto a Chio, il direttore esecutivo premeva con insistenza perché la nota di deroga fosse firmata».

77 Da tali elementi, risulta che il direttore esecutivo dell'EASO, che era il superiore gerarchico della ricorrente, ha dato istruzioni perché lo spostamento degli uffici di Lesbo e di Chio fosse effettuato il più rapidamente possibile, che tali istruzioni sono pervenute alla ricorrente, anche in maniera indiretta, e che esse inducevano quest'ultima a firmare le note controverse, il che costituiva per lei un obbligo nell'ambito dell'espletamento delle sue funzioni. Tali elementi configurano un ordine ai sensi dell'articolo 21 bis dello Statuto.

78 Come ha rilevato il Parlamento, tale conclusione è corroborata dal punto 34 dell'atto introduttivo del ricorso, nel quale la ricorrente ha affermato che «il direttore esecutivo dell'EASO, alla fine del 2016, aveva preso la decisione di avviare procedure eccezionali al fine di spostare materialmente il sostegno operativo dell'EASO e del servizio greco di asilo all'esterno dei detti *hotspot*».

79 Tale conclusione viene tuttavia contestata dalla ricorrente.

80 In primo luogo, ella fa valere che il messaggio di posta elettronica del direttore esecutivo dell'EASO del 1° aprile 2017 è stato inviato a tutte le parti interessate dalla situazione nei campi per i rifugiati e dallo spostamento dei centri di trattamento delle pratiche di asilo all'esterno di questi ultimi e che, anche supponendo che tale messaggio di posta elettronica contenesse istruzioni, esse sarebbero state destinate ad A, responsabile del dipartimento «Operazioni», che vi avrebbe del resto risposto il 3 aprile 2017, senza aggiungerla in copia. Per giunta, il messaggio di posta elettronica del 1° aprile 2017 avrebbe riguardato l'isola di Chio, e non quella di Lesbo.

81 Al riguardo, occorre innanzitutto rilevare che il messaggio di posta elettronica del 1° aprile 2017 contiene istruzioni quanto allo spostamento degli uffici all'esterno dei campi per i rifugiati e che la ricorrente fa parte dei suoi destinatari così come i capi degli altri dipartimenti. Se è vero che, in un primo momento, esso interessava principalmente A, che dirigeva il dipartimento «Operazioni» e, a tale titolo, doveva firmare la nota richiesta, esso ha successivamente interessato anche la ricorrente quando le è stato richiesto di sostituire quest'ultima.

- 82 È poi inesatto che il messaggio di posta elettronica di A del 3 aprile 2017 che ne è seguito fosse un messaggio di risposta a quello del 1° aprile 2017. Il messaggio di posta elettronica del 3 aprile 2017 era diretto a far eseguire le istruzioni del direttore esecutivo dalle persone competenti. Dato che, in quel momento, la ricorrente non era incaricata di tale esecuzione, non era anormale che A non gliene abbia riservato copia.
- 83 Infine, anche se il messaggio di posta elettronica del 1° aprile 2017 verteva in via principale sull'isola di Chio, esso riguardava anche l'isola di Lesbo, poiché, al suo settimo capoverso, vi si afferma che «[i]l ministro Mouzalas ha sottolineato l'importanza e l'urgenza dell'installazione di uffici all'esterno dei campi di Chio e di Lesbo, e ha assicurato che il governo greco [avrebbe fornito] il suo appoggio prendendo tutte le disposizioni necessarie».
- 84 Il primo argomento della ricorrente dev'essere quindi respinto.
- 85 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che le «richieste urgenti di firma di documenti» da lei menzionate in occasione del suo colloquio del 7 marzo 2019 nel contesto del procedimento amministrativo non facevano riferimento alle note controverse, ma facevano parte di un commento generale, relativo al contesto di urgenza nel quale ella era stata indotta a firmare centinaia di documenti di natura finanziaria. Per giunta, tali domande non sarebbero provenute dal direttore esecutivo dell'EASO, ma dal dipartimento «Amministrazione» e, più specificamente, dai suoi settori «Finanze» e «Appalti pubblici».
- 86 Analogamente, quando la ricorrente ha dichiarato, in occasione dello stesso colloquio, che «[ella era] stata sollecitata una prima volta, nel mese di maggio 2017, per la firma di una modifica [del] contratto [di Lesbo], poi, nel mese di giugno 2017, [che] le [era stato] richiesto di firmare una nuova nota di deroga [per Chio]», ella avrebbe altresì fatto rinvio a solleciti del dipartimento «Amministrazione», e non del direttore esecutivo dell'EASO, come risulterebbe dall'insieme della sua risposta.
- 87 Contrariamente a quanto sembra ritenere la ricorrente, non è richiesto dall'articolo 21 bis dello Statuto che l'ordine irregolare sia diretto formalmente, direttamente e individualmente al funzionario o al dipendente considerato inadempiente a tale disposizione, ma è sufficiente che quest'ultimo sia stato tenuto ad eseguire un atto illegittimo per aver preso conoscenza di istruzioni provenienti dai superiori gerarchici.
- 88 Di conseguenza, il fatto che la richiesta di firma delle note controverse sia emanata dal dipartimento «Amministrazione» e non direttamente dal direttore esecutivo dell'EASO è indifferente, essendo evidente, alla lettura degli altri elementi rilevati dal Parlamento, che le persone di tale dipartimento agivano in seguito ad istruzioni, provenienti da tale direttore, nel senso di accelerare l'attuazione dei progetti interessati.
- 89 Analogamente, poco importa che le richieste di firma non vertessero specificamente sulle note controverse, dato che queste ultime facevano parte di tali richieste, il che non viene contestato dalla ricorrente.
- 90 Di conseguenza, il secondo argomento della ricorrente dev'essere respinto.

- 91 In terzo luogo, la ricorrente fa valere che, dichiarando nelle sue osservazioni del 9 luglio 2019 sulla relazione d'indagine amministrativa che, «[q]uanto a Chio, il direttore esecutivo premeva con insistenza perché la nota di deroga fosse firmata», ella faceva riferimento al contesto di urgenza risultante dalla pressione esercitata dagli Stati membri e dal governo greco.
- 92 Tale critica nulla toglie alla constatazione che il direttore esecutivo dell'EASO si attendeva dalla ricorrente una sua firma della nota dell'11 giugno 2017 e che tale firma costituiva, ai suoi occhi, un obbligo.
- 93 Anche il terzo argomento della ricorrente dev'essere pertanto respinto.
- 94 Di conseguenza, si deve considerare che il Parlamento non ha violato l'articolo 21 bis dello Statuto e non ha commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo che la ricorrente avesse ricevuto un ordine ai sensi di tale disposizione.
- 95 La prima parte del primo motivo deve quindi essere respinta.

***b) Sulla seconda parte del primo motivo***

- 96 Nella seconda parte del primo motivo, la ricorrente sostiene che il Parlamento ha commesso un errore manifesto di valutazione considerando, nella decisione recante rigetto del reclamo, che, in quanto giurista di formazione, ella sapeva o avrebbe potuto o dovuto sapere, nel firmare le note controverse, che non ricorrevano le condizioni richieste dal regolamento finanziario e dall'articolo 134, paragrafo 1, lettera c), delle sue modalità di applicazione.
- 97 Al riguardo, la ricorrente fa valere, in primo luogo, che l'EASO si è trovato in una situazione di estrema urgenza ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, lettera c), delle modalità di applicazione del regolamento finanziario, che gli consentiva di ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione preliminare, in secondo luogo, che la scelta di tale procedura non aveva formato oggetto di alcuna obiezione in seno all'EASO e, in terzo luogo, che ella era intervenuta al termine di un iter decisionale.
- 98 Ai sensi dell'articolo 21 bis dello Statuto, riportato al precedente punto 55, l'obbligo di segnalazione gravante sul funzionario è subordinato alla condizione che egli «consideri» irregolare l'ordine da lui ricevuto e, nel caso in cui tale ordine sia stato confermato dal suo superiore gerarchico, che egli «consideri» tale conferma insufficiente rispetto ai suoi motivi di preoccupazione.
- 99 A questo proposito, occorre rilevare che l'obbligo, per il funzionario, di segnalare l'ordine che egli considera irregolare ai suoi superiori gerarchici non può essere subordinato al fatto che tale irregolarità presenti un carattere manifesto. Infatti, l'articolo 21 bis, paragrafo 1, dello Statuto riconduce effetti diversi all'ordine considerato irregolare e all'ordine manifestamente illegale. Mentre, nel primo caso, il funzionario che ha segnalato l'ordine da lui considerato irregolare è in definitiva tenuto ad eseguirlo se esso viene confermato dall'autorità gerarchica immediatamente superiore, nel secondo, è autorizzato a sottrarsi nonostante una siffatta conferma.
- 100 Tuttavia, un semplice dubbio quanto alla regolarità dell'ordine ricevuto dal funzionario non può bastare perché quest'ultimo debba segnalare ai suoi superiori gerarchici. Infatti, se, in forza dell'articolo 21 bis dello Statuto, il funzionario fosse tenuto a segnalare al suo superiore gerarchico diretto e, se del caso, all'autorità gerarchica immediatamente superiore, qualsiasi

dubbio che gli ispirasse un ordine ricevuto, il funzionamento dell'amministrazione rischierebbe di essere intralciato dalla messa in discussione di una quantità di ordini impartiti dai superiori gerarchici ai loro subordinati.

- 101 Pertanto, la responsabilità disciplinare di un funzionario non può sorgere, in base ad un'inosservanza dell'obbligo di cui all'articolo 21 bis dello Statuto, se l'amministrazione non è in grado di dimostrare, quanto meno, che la regolarità dell'ordine ricevuto fosse tale da suscitare un serio dubbio per tale funzionario, in considerazione, in particolare, del grado di diligenza nell'esercizio delle proprie funzioni che può essere preteso nei suoi confronti e delle circostanze in cui l'ordine è stato portato a sua conoscenza.
- 102 Pertanto, per valutare se il funzionario interessato fosse tenuto a segnalare ai suoi superiori gerarchici un ordine da lui considerato irregolare ai sensi dell'articolo 21 bis dello Statuto, occorre prendere in considerazione:
- in primo luogo, l'accessibilità e la complessità delle norme applicabili;
  - in secondo luogo, la formazione del funzionario, il suo livello responsabilità in seno alle istituzioni e alle agenzie dell'Unione europea e la sua esperienza;
  - in terzo luogo, il contesto in cui tale ordine è stato ricevuto.
- 103 È al momento in cui l'ordine è stato ricevuto che occorre collocarsi per determinare se quest'ultimo fosse tale da far sorgere un serio dubbio, obbligando il funzionario a segnalarlo.

*1) Sull'accessibilità e sulla complessità delle norme applicabili*

- 104 Nella fattispecie, risulta dalla decisione recante rigetto del reclamo che il Parlamento ha considerato che la ricorrente sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'ordine ricevuto non era conforme all'articolo 104 del regolamento finanziario e all'articolo 134, paragrafo 1, lettera c), delle sue modalità di applicazione, e, di conseguenza, che ella era venuta meno al suo obbligo di avvisarne i suoi superiori gerarchici, poiché ella era giurista di formazione e sapeva che 36 note di deroga erano state firmate in precedenza, «il che [era] prova di un ricorso sistematico difficilmente compatibile con la formulazione delle due disposizioni sopra citate».
- 105 Tuttavia, tali elementi non permettono di ritenere che la ricorrente avesse l'obbligo di segnalare il preteso ordine illegittimo ai propri superiori gerarchici.
- 106 Infatti, gli appalti pubblici sono disciplinati da norme complesse la cui conoscenza può tanto meno essere pretesa da un giurista che abbia ricevuto una formazione generale in quanto, come risulta dal suo articolo 2, paragrafo 1, punto 5, e dal suo articolo 10, lettera a), la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65), che costituisce il diritto comune degli appalti pubblici applicabile agli Stati membri, non si applica agli appalti immobiliari. In ciò, tale direttiva si differenzia dal regolamento finanziario e dalle sue modalità di applicazione, applicabili nella fattispecie.
- 107 Se ancora ve ne fosse bisogno, la complessità delle norme relative agli appalti pubblici sarebbe attestata dal fatto che, nella decisione recante rigetto del reclamo, il Parlamento ha contestato alla ricorrente il fatto di non aver segnalato ai suoi superiori gerarchici che l'ordine era in

contrasto con l'articolo 134, paragrafo 1, lettera c), delle modalità di applicazione del regolamento finanziario, che prevedono le condizioni alle quali è soggetto il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione preliminare in caso di estrema urgenza, ma non ha menzionato l'articolo 134, paragrafo 1, lettera g), delle dette modalità, che, per gli appalti immobiliari, obbliga l'amministrazione aggiudicatrice a procedere ad una indagine del mercato locale, quando invece, nelle sue memorie – ma non nella decisione impugnata –, esso afferma che anche quest'ultima disposizione è stata trasgredita dall'EASO. Tale omissione dimostra tutta la difficoltà, per un giurista non specializzato, di padroneggiare tutti gli aspetti della materia.

- 108 Inoltre, il fatto che 36 note di deroga fossero state redatte prima che la ricorrente firmasse le note controverse non era sufficiente per fondare seri dubbi sulla regolarità dell'ordine da essa ricevuto. Infatti, la qualificazione di tali note come «note di deroga» non significava che esse fossero illegittime, ma soltanto che esse erano dirette a giustificare il ricorso ad una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici diversa dalla procedura aperta o ristretta che, come indica l'articolo 104, paragrafo 5, lettera a), del regolamento finanziario, è applicabile a qualsiasi «acquisto» effettuato dalle istituzioni dell'Unione.
- 109 Al contrario, si deve ritenere che la frequenza della redazione di note di deroga in seno all'EASO fosse tale da far pensare alla ricorrente che fossero soddisfatte le condizioni per ricorrere ad una procedura negoziata senza pubblicazione preliminare, tenuto conto delle circostanze in cui l'EASO doveva operare.
- 110 Pertanto, la motivazione fatta valere dal Parlamento nella decisione impugnata per giustificare il fatto che la ricorrente sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'ordine da lei ricevuto era illegittimo, e quindi che la regolarità di quest'ultimo presentava un serio dubbio, non è fondata.

*2) Sulla formazione del funzionario, sul suo livello di responsabilità in seno alle istituzioni e alle agenzie dell'Unione e sulla sua esperienza*

- 111 Il Parlamento sostiene che la funzione esercitata dalla ricorrente implicava, in particolare per le informazioni a cui ella aveva accesso, il fatto che ella sapesse o avesse dovuto sapere che l'ordine da lei ricevuto era irregolare.
- 112 Al riguardo, il Parlamento fa valere tre argomenti.
- 113 In primo luogo, esso ha sostenuto all'udienza che la ricorrente sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'ordine era illegittimo in quanto, nella sua qualità di capo del dipartimento «Operazioni» dell'EASO e di ordinatore, il suo livello di responsabilità era elevato.
- 114 Tale giustificazione non si trova però menzionata nella decisione impugnata, mentre si tratta di un elemento essenziale per ritenere che la ricorrente fosse tenuta ad un obbligo di segnalazione in forza dell'articolo 21 bis dello Statuto. Come è stato precisato al precedente punto 62, è infatti importante che appaiano, nella decisione con cui viene inflitta una sanzione disciplinare per violazione dell'articolo 21 bis dello Statuto, tutti gli elementi per i quali l'istituzione ha considerato che l'ordine controverso presentava un serio dubbio quanto alla sua legittimità.
- 115 In ogni caso, è importante rilevare che, quando ha firmato le note controverse, la ricorrente era a capo del dipartimento «Sostegno in materia di asilo» e che le era stato chiesto di sostituire la collega, capo del dipartimento «Operazioni». Come risulta dall'allegato A 6 del ricorso, la

ricorrente è divenuta capo ad interim di quest'ultimo dipartimento solo il 16 luglio 2017, ossia dopo la firma delle note controverse. A ciò si aggiunge il fatto che tale dipartimento non copriva i settori «Finanze» e «Appalti pubblici», i quali rientravano nel dipartimento «Amministrazione».

- 116 Inoltre, anche se, in quanto ordinatore, la ricorrente aveva una responsabilità particolare, descritta dall'articolo 65, paragrafo 5, e dall'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento finanziario e dall'articolo 44, paragrafo 1, della decisione n. 20 del consiglio di amministrazione dell'EASO, adottata in applicazione dell'articolo 37 del regolamento n. 439/2010, si deve constatare che ella era stata nominata come tale il 20 aprile 2017, ossia qualche settimana prima di firmare le note controverse e, pertanto, che ella non poteva aver acquisito, al momento di tali firme, una rilevante esperienza nel settore degli appalti pubblici. Per giunta, come rilevato dalla ricorrente all'udienza, risulta dall'articolo 44, paragrafo 2, e dell'articolo 45, paragrafo 1, della citata decisione n. 20 che l'ordinatore deve poter contare su procedure di controllo interne. Nella fattispecie, è pacifico che le note controverse erano state avallate dai settori «Finanze» e «Appalti pubblici» del dipartimento «Amministrazione» dell'EASO.
- 117 L'argomento del Parlamento menzionato al precedente punto 113 deve pertanto essere respinto.
- 118 In secondo luogo, il Parlamento ha sostenuto, nelle sue memorie e all'udienza, che la prova del fatto che la ricorrente sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'ordine era irregolare e, pertanto, che ella era tenuta ad avvisarne la gerarchia era fornita dal fatto che, nel 2018, i lavori di sistemazione dell'immobile di Chio avevano formato oggetto di una procedura normale e che, nel mese di agosto 2018, ella aveva preso misure per regolarizzare le procedure riguardanti i due immobili.
- 119 Neppure tale argomento compare nella motivazione della decisione impugnata, quand'anche si presuppone che spieghi le ragioni per le quali l'ordine controverso avrebbe dovuto essere considerato irregolare (v. precedenti punti 62 e 114).
- 120 Inoltre, le dette regolarizzazioni sono intervenute dopo la firma delle note controverse, di modo che, contrariamente alla regola enunciata al precedente punto 103, esse non si riferiscono al contesto nel quale l'ordine è stato ricevuto.
- 121 In ogni caso, se è vero che la ricorrente ha regolarizzato le varie procedure, ciò non è avvenuto perché, al momento di firmare le note controverse, ella sapesse che l'ordine controverso era illegittimo, ma perché, nel luglio e nell'agosto 2017, a capo dei settori «Finanze» e «Appalti pubblici» del dipartimento «Amministrazione» dell'EASO, sono stati nominati due nuovi responsabili, i quali hanno attirato la sua attenzione sulle pretese irregolarità commesse. Per giunta, nel dicembre 2017, la ricorrente era stata informata dall'OLAF che quest'ultimo aveva avviato un'indagine riguardante le irregolarità e le gravi mancanze che sarebbero state commesse dal direttore esecutivo e da altri membri del personale dell'EASO, in particolare in talune procedure di appalti pubblici. Più precisamente, il 17 agosto 2018, la ricorrente ha fatto valere le sue osservazioni sulla sintesi dei fatti comunicatale dall'OLAF (v. precedente punto 23).
- 122 L'argomento del Parlamento menzionato al precedente punto 118 deve quindi essere respinto.
- 123 In terzo luogo, il Parlamento sostiene, nel controricorso, che il contratto per l'immobile di Chio era stato concluso contro il parere di alti funzionari.

- 124 Oltre al fatto che neppure tale affermazione compare nella decisione impugnata, ma compare soltanto nella sintesi dei fatti dell'OLAF, essa non è stata precisata nel prosieguo del procedimento. Quindi, gli alti funzionari che sarebbero stati contrari al progetto non sono stati identificati e non è stato provato che la ricorrente fosse stata informata del loro parere.
- 125 L'argomento del Parlamento menzionato nel precedente punto 123 deve dunque essere respinto.
- 126 Dalle considerazioni che precedono risulta che gli elementi addotti dal Parlamento per quanto riguarda la funzione svolta e le responsabilità assunte dalla ricorrente in seno all'EASO non permettono di ritenere che la legittimità dell'ordine ricevuto da quest'ultima sollevasse un serio dubbio e che, di conseguenza, ella dovesse segnalare il fatto ai suoi superiori gerarchici in applicazione dell'articolo 21 bis dello Statuto.

### *3) Sul contesto nel quale l'ordine è stato ricevuto*

- 127 Una volta rigettati gli elementi fatti valere dal Parlamento europeo, occorre rilevare, per quanto necessario, che nella valutazione del comportamento sanzionato da esso operata il Parlamento non ha preso sufficientemente in considerazione, sul piano giuridico, pur avendo esse svolto un ruolo determinante nell'iter di firma delle note controverse, varie circostanze nelle quali il preteso ordine illegittimo è intervenuto.
- 128 In primo luogo, come la ricorrente ha illustrato nelle sue memorie senza che ciò sia contestato dal Parlamento, l'afflusso massiccio di migranti in fuga dalla Siria in guerra aveva provocato una crisi migratoria e umanitaria, segnatamente, nelle isole greche di Lesbo e di Chio.
- 129 Più specificamente, un incendio aveva devastato il campo per i rifugiati di Moria, situato nell'isola di Lesbo, e i disordini si erano moltiplicati in tale campo come pure in quello di Vial, situato nell'isola di Chio, di modo che le condizioni di lavoro erano divenute sempre più pericolose per il personale e per gli esperti inviati su tali due isole dagli Stati membri, ad un punto tale che questi ultimi avevano iniziato a richiamare tale personale e tali esperti.
- 130 Tali circostanze configuravano uno stato d'urgenza, derivante dalla necessità di garantire la sicurezza del personale e degli esperti inviati nelle isole di Lesbo e di Chio per gestire l'afflusso dei migranti.
- 131 In secondo luogo, come si è già precisato al precedente punto 116, la scelta della procedura negoziata senza pubblicazione preliminare era stata convalidata dai settori «Finanze» e «Appalti pubblici» del dipartimento «Amministrazione» dell'EASO, che erano specificamente incaricati di tale questione. Per di più, essa non aveva formato oggetto di obiezioni da parte del consiglio di amministrazione dell'EASO né della Commissione europea, rappresentata in tale consiglio di amministrazione. Al contrario, quest'ultimo, come risulta dalla sua relazione di attività per l'anno 2016, aveva approvato le 36 note di deroga redatte nel corso dell'anno interessato.
- 132 Per giunta, come sottolinea la ricorrente, le firme delle note controverse sono intervenute al termine di un iter decisionale avviato da lungo tempo. Così, quando, l'11 maggio 2017, la ricorrente ha firmato la nota riguardante l'edificio dell'isola di Lesbo in sostituzione di A, la scelta degli edifici era stata effettuata in lettere del febbraio 2017 per Lesbo e dell'aprile 2017 per Chio, come risulta dagli allegati al ricorso A 19, A 20 e A 34. Per giunta, la nota dell'11 maggio 2017 riguardante l'edificio dell'isola di Lesbo ha integrato una prima nota firmata da A il 22 febbraio precedente per aggiungervi dodici aree di lavoro, raggiungere gli obiettivi assegnati dalla detta

nota e garantire il rispetto delle norme imposte dalla direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 60).

- 133 In terzo luogo, al momento della firma delle note controverse, la ricorrente faceva fronte ad un carico di lavoro assai rilevante per il fatto che ella doveva contemporaneamente esercitare la funzione di capo del dipartimento «Sostegno in materia di asilo» dell'EASO e provvedere, sia pure assieme al capo del dipartimento «Amministrazione», alla gestione corrente del dipartimento «Operazioni», la cui responsabile, A, era assente per malattia.
- 134 Tale circostanza non avrebbe dovuto essere presa in considerazione dal Parlamento soltanto fra le circostanze attenuanti per determinare la sanzione da infliggere alla ricorrente, ma di essa avrebbe dovuto essere tenuto conto anche per stabilire se l'interessata avesse violato l'articolo 21 bis dello Statuto.
- 135 Sulla base di questi vari elementi, appare chiaramente che le circostanze nelle quali sono state firmate le note controverse non permettevano di ritenere che la ricorrente avesse violato la disposizione summenzionata.
- 136 Tale posizione è contestata dal Parlamento che solleva due obiezioni contro le osservazioni menzionate rispettivamente ai precedenti punti 128 e 129 e ai precedenti punti 131 e 132.
- 137 Innanzitutto, il Parlamento sostiene che, anche se la situazione presentava carattere di urgenza, le procedure seguite per la locazione degli immobili di Lesbo e di Chio sono durate rispettivamente otto e dieci mesi, di modo che l'EASO avrebbe disposto del tempo sufficiente per seguire una normale procedura di mercato conformemente al regolamento finanziario e alle sue modalità di applicazione. La condizione posta dall'articolo 134, paragrafo 1, lettera c), di queste ultime, secondo la quale la situazione di urgenza dev'essere incompatibile con i tempi richiesti in caso di gara, non sarebbe stata quindi soddisfatta.
- 138 Tale argomentazione non è tuttavia pertinente. Nell'ambito dell'articolo 21 bis dello Statuto, ciò che dev'essere dimostrato dall'istituzione non è l'illegittimità dell'ordine, ma il fatto che, malgrado l'esistenza di un serio dubbio sulla legittimità di quest'ultimo come definito ai precedenti punti 101 e 102, il funzionario non ha proceduto alla sua segnalazione.
- 139 Per di più, l'esistenza di tale serio dubbio non può essere valutata in relazione a circostanze posteriori alla ricezione del preteso ordine illegittimo (v. precedenti punti 103 e 119).
- 140 L'argomentazione del Parlamento deve pertanto essere respinta.
- 141 Il Parlamento sostiene poi che la responsabilità delle asserite mancanze commesse dal personale dei settori «Finanze» e «Appalti pubblici» dev'essere imputata alla ricorrente. Infatti, l'articolo 21, secondo comma, dello Statuto preciserebbe che la responsabilità diretta dei subordinati non libera dalle sue responsabilità il funzionario incaricato di provvedere al funzionamento di un servizio. Per giunta, l'articolo 65, paragrafo 5, del regolamento finanziario disporrebbe che gli agenti incaricati di effettuare determinate operazioni necessarie ai fini dell'esecuzione del bilancio e della rendicontazione agiscono sotto la responsabilità dell'ordinatore.
- 142 Tale argomento non può tuttavia essere accolto.

- 143 Infatti, l'argomentazione esposta dal Parlamento in ordine all'articolo 21 dello Statuto si rivela inconferente, dato che tale disposizione presuppone l'esistenza, tra i protagonisti, di un rapporto gerarchico, che, nella fattispecie, mancava, poiché la ricorrente, capo del dipartimento «Sostegno in materia di asilo» dell'EASO, non era il superiore gerarchico delle persone che avevano preparato le note controverse nei settori «Finanze» e «Appalti pubblici» del dipartimento «Amministrazione».
- 144 Quanto all'articolo 65, paragrafo 5, del regolamento finanziario, oltre al fatto che esso dev'essere letto in relazione all'articolo 44, paragrafo 2, e all'articolo 45, paragrafo 1, della decisione n. 20, ricordati al precedente punto 116, deve tenersi conto del fatto che la ricorrente disponeva soltanto, al momento della firma delle note controverse, di una breve esperienza della funzione di ordinatore.
- 145 In ogni caso, l'argomentazione del Parlamento nulla toglie al fatto che né il consiglio di amministrazione dell'EASO né la Commissione avevano mosso obiezioni nei confronti di note di deroga quali le note controverse.
- 146 L'argomentazione del Parlamento dev'essere pertanto respinta.
- 147 Dalle considerazioni che precedono risulta che il Parlamento ha travisato l'articolo 21 bis dello Statuto ritenendo che la ricorrente sapesse o avesse dovuto sapere che l'ordine impartito di firmare le note controverse era irregolare.

***c) Sulla terza parte del primo motivo***

- 148 Nella terza parte del primo motivo, che comprende due censure, la ricorrente sostiene, in subordine, vale a dire per il caso in cui l'inosservanza dell'articolo 21 bis dello Statuto fosse considerata dimostrata, che, tenuto conto dell'entità del carico di lavoro che ella doveva sostenere, il Parlamento ha commesso un errore manifesto di valutazione infliggendole una sanzione disciplinare.
- 149 Al riguardo, la ricorrente fa valere che, all'epoca dei fatti, vale a dire nel maggio e nel giugno 2017, ella doveva gestire, da un lato, il dipartimento «Sostegno in materia di asilo» in forza del suo contratto e, dall'altro, il dipartimento «Operazioni» dell'EASO, in seguito al congedo di malattia della sua collega, A. Assieme, tali due dipartimenti avrebbero avuto alle loro dipendenze oltre 200 persone.
- 150 Su tale base, la ricorrente sostiene che ella doveva incaricarsi, oltre che dell'attività principale di tali dipartimenti, delle valutazioni di rendimento, delle assunzioni, dell'invio continuo di esperti degli Stati membri, della presidenza delle riunioni programmate con i referenti degli Stati membri, del controllo della cooperazione crescente con la Turchia e del controllo dell'aggiudicazione degli appalti in collegamento con i dipartimenti «Amministrazione» e «Operazioni».
- 151 Tenuto conto del carico di lavoro richiesto da tali attività, la ricorrente sostiene che ella doveva far fronte a giornate lavorative assai lunghe come sarebbe attestato, da un lato, dai suoi calendari di lavoro, e, dall'altro, dalla registrazione delle sue entrate e uscite.
- 152 Il Parlamento ritiene che l'argomentazione della ricorrente sia irricevibile e priva di fondamento.

*1) Sulla ricevibilità della terza parte del primo motivo*

- 153 Il Parlamento ritiene che la terza parte del primo motivo sia irricevibile, in quanto l'argomento ivi contenuto non sarebbe stato sollevato dalla ricorrente nel suo reclamo.
- 154 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, la regola di concordanza tra il reclamo precontenzioso e il conseguente ricorso contenzioso richiede, a pena di irricevibilità, che una censura o un motivo sollevato dinanzi al giudice dell'Unione sia già stato invocato nell'ambito del procedimento precontenzioso, perché l'APN fosse in grado di conoscere le contestazioni formulate dall'interessato nei confronti della decisione contestata. Tale regola si giustifica con la finalità stessa del procedimento precontenzioso, dato che quest'ultimo ha lo scopo di permettere una composizione amichevole delle controversie insorte tra i funzionari e l'amministrazione. Ne consegue che, nei ricorsi proposti da funzionari, le conclusioni presentate dinanzi al giudice dell'Unione possono contenere solo doglianze basate sulla stessa causa su cui si basano le doglianze fatte valere nel reclamo, con la precisazione che tali doglianze possono essere espone, dinanzi al giudice dell'Unione, con la deduzione di motivi e argomenti non necessariamente contenuti nel reclamo, ma ad esso strettamente connessi [v. sentenza del 16 giugno 2021, Lucaccioni/Commissione, T-316/19, EU:T:2021:367, punto 90 (non pubblicata) e giurisprudenza citata].
- 155 Nella fattispecie, si deve rilevare che, ai punti da 46 a 49 del suo reclamo, la ricorrente ha fatto valere l'argomentazione menzionata ai precedenti punti da 149 a 151.
- 156 Certo, tale argomentazione non era diretta a dimostrare che la sanzione inflittale fosse eccessiva in violazione dell'articolo 10, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto, ma a comprovare che il fatto di non aver proceduto a verifiche approfondite prima di firmare le note controverse non poteva essere interpretato come configurante, nei suoi confronti, un'infrazione all'articolo 21 bis dello Statuto.
- 157 Tuttavia, dalla giurisprudenza risulta che, poiché il procedimento precontenzioso ha carattere informale e gli interessati agiscono generalmente, in tale fase, senza l'ausilio di un legale, l'amministrazione non può interpretare i reclami in maniera restrittiva, ma deve, al contrario, esaminarli in uno spirito di apertura (sentenze del 7 maggio 2019, WP/EUIPO, T-407/18, non pubblicata, EU:T:2019:290, punto 119, e dell'8 settembre 2021, AH/Eurofound, T-630/19, non pubblicata, EU:T:2021:538, punto 42).
- 158 Inoltre, l'articolo 91 dello Statuto, da cui risulta la regola di concordanza, non ha come scopo quello di vincolare, in maniera rigorosa e definitiva, l'eventuale fase contenziosa, dato che il ricorso contenzioso non modifica né la causa né l'oggetto del reclamo (sentenze del 7 maggio 2019, WP/EUIPO, T-407/18, non pubblicata, EU:T:2019:290, punto 119, e del 14 dicembre 2018, TP/Commissione, T-464/17, non pubblicata, EU:T:2018:1006, punto 33).
- 159 Tenuto conto dello stretto collegamento esistente tra la sanzione inflitta e l'accertamento dell'infrazione in un procedimento disciplinare, alla luce dello spirito di apertura che deve guidare l'interpretazione dei reclami in materia di funzione pubblica, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai precedenti punti 157 e 158, occorre considerare ricevibile l'argomentazione esposta nella terza parte del primo motivo.

2) *Sulla fondatezza della terza parte del primo motivo*

*i) Sulla prima censura, relativa all'entità del carico di lavoro gravante sulla ricorrente al momento dei fatti*

- 160 In una prima censura, la ricorrente contesta all'APN del Parlamento il fatto di non aver preso in considerazione, a titolo di circostanza attenuante, l'entità del carico di lavoro gravante su di lei al momento dei fatti.
- 161 Al riguardo, occorre rilevare che, nella sua lettera del 22 novembre 2019, la ricorrente ha chiesto al segretario generale del Parlamento di prendere in considerazione le circostanze seguenti: il contesto di crisi umanitaria, il fatto che ella era intervenuta al termine delle due procedure di appalti pubblici controverse, il suo carico di lavoro esorbitante, ampiamente descritto, la sua condotta lungo tutta la sua carriera e la sua piena collaborazione in tutte le fasi dell'indagine.
- 162 Nella lettera di accompagnamento della decisione impugnata, del 9 gennaio 2020, il segretario generale del Parlamento ha affermato di aver «esaminato con estrema attenzione [tutti gli elementi che la ricorrente gli aveva] fatto pervenire nella sua lettera del 22 novembre 2019», di aver «rilevato (...) che il suo carico di lavoro era in quel momento assai rilevante» e di aver «pienamente [preso] in considerazione (...) le condizioni particolarmente difficili in cui ella [aveva] dovuto esercitare le sue funzioni».
- 163 Di conseguenza, occorre ritenere che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, l'entità del carico di lavoro su di lei gravante al momento dei fatti è stata presa in considerazione dal segretario generale del Parlamento nel decidere di adottare la decisione con cui le è stata inflitta una sanzione.

*ii) Sulla seconda censura, riguardante la decisione del Parlamento di infliggere una sanzione alla ricorrente*

- 164 Con l'argomentazione menzionata ai precedenti punti da 148 a 151, la ricorrente contesta, in maniera più generale, la decisione di infliggerle una sanzione. Ella ritiene che, quand'anche un'infrazione all'articolo 21 bis dello Statuto avesse dovuto essere accertata, l'APN del Parlamento avrebbe dovuto rinunciare ad infliggerle una sanzione.
- 165 A questo proposito, si deve ricordare che l'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto non prevede alcun rapporto fisso tra le sanzioni ivi indicate e le categorie di inadempimenti commessi dai funzionari (v., in questo senso, sentenze del 5 giugno 2019, Bernaldo de Quirós/Commissione, T-273/18, non pubblicata, EU:T:2019:371, punto 126, e dell'11 aprile 2016, FU/Commissione, F-49/15, EU:F:2016:72, punto 122).
- 166 Tuttavia, tale disposizione richiede, in maniera esplicita, l'esistenza di una proporzionalità tra la sanzione disciplinare inflitta e la gravità della mancanza commessa.
- 167 A tal fine, essa elenca, in maniera non tassativa, taluni criteri di cui l'APN deve tener conto nella scelta della sanzione per conformarsi al requisito di proporzionalità. Tra tali criteri figurano in particolare «le circostanze in cui [la mancanza] è stata commessa».

- 168 Da tali elementi, la giurisprudenza ha dedotto, quanto alla proporzionalità, che la determinazione della sanzione doveva essere fondata su una valutazione globale, da parte dell'APN, nel rispetto dei criteri figuranti all'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto, di tutti i fatti concreti e di tutte le circostanze proprie di ciascun caso di specie (v., in questo senso, sentenze del 5 giugno 2019, Bernaldo de Quirós/Commissione, T-273/18, non pubblicata, EU:T:2019:371, punto 126, e dell'11 aprile 2016, FU/Commissione, F-49/15, EU:F:2016:72, punto 122).
- 169 Pertanto, l'APN deve comprovare, nella decisione con cui viene inflitta la sanzione, le ragioni che l'hanno condotta, alla luce dei fatti e delle circostanze del caso, a infliggere una sanzione anziché un'altra (v. precedenti punti 61 e 63).
- 170 Dal canto suo, il giudice dell'Unione, quando viene investito di una questione vertente su tale punto, deve verificare se i fatti e le circostanze particolari della controversia, menzionati dall'APN nella decisione con cui è stata inflitta la sanzione, rientrano o meno nelle nozioni giuridiche di circostanze aggravanti o attenuanti (v., in questo senso, sentenza del 9 giugno 2021, DI/BCE, T-514/19, oggetto di impugnazione, EU:T:2021:332, punto 196).
- 171 Nel contesto del proprio controllo, il giudice dell'Unione deve altresì verificare se la ponderazione delle circostanze sia stata effettuata dall'autorità disciplinare in maniera proporzionata, a prescindere dal fatto che tali circostanze siano aggravanti o attenuanti (v., in questo senso, sentenze del 16 marzo 2004, Afari/BCE, T-11/03, EU:T:2004:77, punto 203, e del 9 settembre 2010, Andreasen/Commissione, T-17/08 P, EU:T:2010:374, punti 146 e 147).
- 172 Tale obbligo discende dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, secondo il quale ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.
- 173 Per essere effettivo, il ricorso implica infatti che una «pena» possa essere sottoposta al successivo controllo di un organo giurisdizionale che abbia il potere di esaminare appieno la proporzionalità tra la mancanza e la sanzione qualora quest'ultima sia inflitta da un'autorità amministrativa che, come si verifica per il segretario generale del Parlamento nella fattispecie, non soddisfa a sua volta le condizioni previste all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali (v., in questo senso, sentenze del 15 maggio 2012, Nijs/Corte dei conti, T-184/11 P, EU:T:2012:236, punto 85 e giurisprudenza citata, e del 9 giugno 2021, DI/BCE, T-514/19, oggetto di impugnazione, EU:T:2021:332, punto 197; v., altresì, in questo senso, Corte EDU, 31 marzo 2015, Andreasen c. Regno Unito e altri 26 Stati membri dell'Unione europea, CE:ECHR:2015:0331DEC002882711, § 73).
- 174 In applicazione dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, il segretario generale del Parlamento, quando ha deciso che nei confronti della ricorrente doveva essere constatata un'infrazione all'articolo 21 bis dello Statuto, aveva la possibilità di scegliere, tra le seguenti opzioni, quella che gli sembrava più adeguata alla luce dei fatti del caso di specie.
- 175 In primo luogo, egli poteva non adottare alcuna sanzione disciplinare [articolo 3, paragrafo 1, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto].
- 176 In secondo luogo, egli poteva, senza infliggere una siffatta sanzione, decidere di inviare un ammonimento al funzionario [articolo 3, paragrafo 1, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto].

- 177 In terzo luogo, egli poteva avviare un procedimento disciplinare senza consultazione della commissione di disciplina, che giungesse ad imporre un ammonimento scritto o una nota di biasimo [articolo 3, paragrafo 1, lettera c), sub i), e articolo 11 dell'allegato IX dello Statuto].
- 178 In quarto luogo, egli poteva avviare un procedimento disciplinare dinanzi alla commissione di disciplina, il che avrebbe permesso di infliggere sanzioni più severe [articolo 3, paragrafo 1, lettera c), sub ii), e articolo 9 dell'allegato IX dello Statuto].
- 179 Nella fattispecie, risulta dal fascicolo che, l'8 novembre 2019, il segretario generale del Parlamento, decidendo di infliggere una sanzione alla ricorrente senza adire la commissione di disciplina, si è pronunciato a favore della terza opzione, indicata al precedente punto 177.
- 180 Nella lettera di accompagnamento della decisione impugnata, del 9 gennaio 2020, il segretario generale del Parlamento ha giustificato la sua decisione con i seguenti elementi:
- il contesto particolare, caratterizzato da un'urgenza connessa ad una crisi umanitaria;
  - il ricorso sistematico da parte dell'EASO alle procedure eccezionali per l'aggiudicazione di appalti in tale contesto;
  - il fatto che la ricorrente aveva ricevuto dai colleghi incaricati degli appalti e delle operazioni l'assicurazione che tutto era conforme alle prescrizioni regolamentari;
  - l'intervento limitato e al termine della procedura da parte della ricorrente nelle pratiche e il fatto che ella non era responsabile delle scelte iniziali per le aggiudicazioni di servizi;
  - il carico di lavoro della ricorrente all'epoca assai rilevante;
  - i suoi stati di servizio impeccabili.
- 181 Come sottolineato dalla ricorrente all'udienza, tali circostanze, nel numero di sei, le sono favorevoli senza riserva e fanno ritenere che, ove dovesse essere riconosciuta, la sua responsabilità dovrebbe essere considerata attenuata.
- 182 Così come menzionate nella lettera del 9 gennaio 2020, tali circostanze sarebbero state quindi tali da giustificare la conclusione secondo la quale l'APN del Parlamento avrebbe accertato un'infrazione senza irrogare alcuna sanzione, rivolgendo alla ricorrente un ammonimento o inviandole, tutt'al più, un ammonimento scritto come previsto dall'articolo 11 dell'allegato IX dello Statuto.
- 183 Per contro, le circostanze menzionate dall'APN del Parlamento nella lettera del 9 gennaio 2020 non forniscono alcun fondamento che consenta di giustificare la scelta della sanzione più severa possibile in mancanza di adizione della commissione di disciplina, e cioè la nota di biasimo.
- 184 Occorre dedurre da quanto precede che, alla luce degli elementi forniti dall'APN del Parlamento a sostegno della decisione impugnata, la sanzione inflitta alla ricorrente è sproporzionata rispetto all'infrazione che le viene addebitata.

- 185 All'udienza, il Parlamento ha sostenuto che era stata scelta la sanzione più severa tra quelle indicate all'articolo 11 dell'allegato IX dello Statuto perché la firma delle note controverse aveva causato un grave danno per l'Unione.
- 186 Esso ha inoltre precisato che tale elemento era descritto alla pagina 3 della relazione d'indagine amministrativa, relazione alla quale rinvierebbe il quinto visto della decisione impugnata.
- 187 Tuttavia, si deve rilevare che il quinto visto dalla decisione impugnata è formulato nei seguenti termini: «viste le conclusioni della relazione di indagine amministrativa del 7 giugno 2019».
- 188 Tale visto non rinvia quindi all'intera relazione di indagine amministrativa, ma soltanto, in maniera generica, alle conclusioni di tale relazione, le quali non menzionano in alcun modo il danno che sarebbe stato provocato all'Unione dalla firma delle note controverse.
- 189 In ogni caso, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante (v., in questo senso, sentenze del 28 marzo 1996, V/Commissione, T-40/95, EU:T:1996:45, punto 36; del 10 settembre 2019, DK/SEAE, T-217/18, non pubblicata, EU:T:2019:571, punto 149, e del 21 ottobre 2015, AQ/Commissione, F-57/14, EU:F:2015:122, punto 113), le circostanze aggravanti, così come le circostanze attenuanti, devono essere descritte nella decisione impugnata. È infatti importante, per le ragioni indicate ai precedenti punti da 165 a 173, che le considerazioni di cui l'APN ha tenuto conto a sostegno di un provvedimento disciplinare siano di natura tale da giustificare la sanzione inflitta alla persona interessata.
- 190 Per questa stessa ragione, le circostanze sfavorevoli alla ricorrente menzionate al punto VI della relazione di indagine amministrativa, secondo le quali, «funzionario esperto, giurista di formazione ed ex magistrato in Belgio, ella avrebbe dovuto accertarsi del rispetto delle norme e delle procedure vigenti» e «[ella] ha accettato un posto per il quale non era, a suo dire, ben preparata», non possono essere prese in considerazione per giustificare il fatto che le sia stata rivolta una nota di biasimo anziché un ammonimento scritto o un semplice ammonimento, ammesso che debba esserle inflitta una sanzione, quando invece il procedimento disciplinare era stato avviato senza l'intervento della commissione di disciplina.
- 191 Di conseguenza, si deve considerare che gli elementi forniti dal Parlamento nella decisione impugnata non consentono di comprovare che la sanzione inflitta alla ricorrente fosse conforme al requisito di proporzionalità di cui all'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto.
- 192 In presenza di un errore del genere, la seconda censura della terza parte del primo motivo dev'essere dichiarata ricevibile e fondata.
- 193 Essendo stato dichiarato fondato il primo motivo quanto alla sua seconda parte e alla seconda censura della sua terza parte, la decisione impugnata dev'essere annullata senza che debba essere esaminato il secondo motivo.

#### **IV. Sulle spese**

- 194 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

195 Nella fattispecie, il Parlamento, rimasto soccombente, va condannato alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione del Parlamento europeo del 19 dicembre 2019 con cui è stata inflitta una nota di biasimo a OT è annullata.**
- 2) Il Parlamento europeo è condannato alle spese.**

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 23 marzo 2022.

Firme