



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 19 marzo 2020¹

Causa C-14/19 P

**Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN)
contro**

KF

«Competenza del giudice dell'Unione – Politica estera e di sicurezza comune – Articoli 19 e 24 TUE – Articoli 263, 268, 270 e 275 TFUE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Decisioni 2009/747/PESC e 2014/401/PESC del Consiglio – Statuto del personale del SATCEN – Membri del personale – Principio di uguaglianza – Tutela giurisdizionale effettiva – Commissione di ricorso del SATCEN – Eccezione di illegittimità – Sospensione – Procedimento disciplinare – Destituzione – Diritto di essere ascoltato – Accesso al fascicolo»

I. Introduzione

1. A mio avviso, la presente causa presenta due punti di rilevanza giuridica generale che si estendono oltre i confini dell'impugnazione in esame: in primo luogo, quale sia l'ambito di competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel settore della politica estera e di sicurezza comune (in prosieguo: la «PESC») per quanto concerne quelli che potrebbero essere definiti atti comuni di gestione del personale. La questione è se tali atti siano esclusi dal controllo della Corte in virtù dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE.

2. In secondo luogo, supponendo che la Corte di giustizia dell'Unione europea conservi un certo grado di competenza in relazione a tali atti, ci si chiede quali siano le implicazioni dell'esistenza di tale competenza per quanto concerne i meccanismi speciali e specifici per la risoluzione delle controversie con il personale istituiti nell'ambito di vari organi e agenzie dell'Unione, quali la commissione di ricorso del Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN).

II. Fatti e contesto normativo

3. I fatti e il contesto normativo della presente causa, quali risultano dalla sentenza impugnata² possono essere riassunti come segue.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Sentenza del 25 ottobre 2018, KF/Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Centro satellitare dell'Unione europea

4. Il SATCEN, ricorrente, ha origine con la decisione del Consiglio dei ministri dell'Unione dell'Europa occidentale (in prosieguo: l'«UEO»), del 27 giugno 1991, che istituisce un centro per il trattamento di dati satellitari, adottata sulla base della decisione del Consiglio del 10 dicembre 1990, concernente la cooperazione spaziale all'interno dell'UEO³.

5. Con l'azione comune 2001/555/PESC del Consiglio, del 20 luglio 2001⁴, il SATCEN è stato istituito sotto forma di agenzia all'interno dell'Unione europea, incorporando le strutture dell'esistente centro per il trattamento di dati satellitari dell'UEO. Il SATCEN è divenuto operativo il 1° gennaio 2002.

6. Successivamente, il Consiglio ha adottato la decisione 2014/401/PESC, del 26 giugno 2014, sul centro satellitare dell'Unione europea e che abroga l'azione comune 2001/555 che istituisce un centro satellitare dell'Unione europea⁵, che da allora costituisce il quadro giuridico applicabile al SATCEN. Dal considerando 2 e dall'articolo 5 di tale decisione emerge che il SATCEN funziona in qualità di «capacità europea autonoma» e che ha la personalità giuridica necessaria a svolgere le sue funzioni e a raggiungere i suoi obiettivi. A norma dell'articolo 2, paragrafi 1 e 3, di tale decisione, i compiti essenziali del SATCEN consistono nel sostenere il processo decisionale e le azioni dell'Unione nel settore della PESC e, in particolare, della politica di sicurezza e di difesa comune, fornendo, su richiesta del Consiglio o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in prosieguo: l'«Alto rappresentante»), i prodotti e i servizi risultanti dallo sfruttamento di pertinenti risorse spaziali e dati collaterali, comprese immagini satellitari e aeree, e servizi connessi.

7. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 3, 4 e 6, lettera e), della decisione 2014/401, il direttore del SATCEN è il legale rappresentante di tale organismo ed è responsabile, da un lato, dell'assunzione del resto del personale del SATCEN e, dall'altro, della gestione di tutte le questioni relative al personale.

8. Per quanto riguarda il personale del SATCEN, ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 1 e 3, della decisione 2014/401, esso è costituito da agenti a contratto, nominati dal direttore del SATCEN, e da esperti distaccati. Sulla base dell'articolo 8, paragrafo 5, di tale decisione, il Consiglio, nel quadro dell'azione comune 2001/555, ha adottato la decisione 2009/747/PESC, del 14 settembre 2009, relativa allo statuto del personale del SATCEN (in prosieguo: lo «statuto del personale del SATCEN») ⁶.

9. Per quanto riguarda le controversie tra il SATCEN e i suoi agenti per questioni che rientrano nel campo di applicazione dello statuto del personale del SATCEN, l'articolo 28, paragrafo 5, dello statuto del personale del SATCEN dispone quanto segue:

«Esperito il primo mezzo di ricorso (ricorso amministrativo interno), l'agente ha facoltà di presentare ricorso dinanzi alla commissione di ricorso del [SATCEN].

La composizione, il funzionamento e la procedura specifica di tale istanza figurano nell'allegato X».

3 Il 30 marzo 2010, gli Stati membri dell'UEO, con una dichiarazione comune, hanno preso atto dello scioglimento di tale organizzazione a far data dal 30 giugno 2011, in ragione del fatto, segnatamente, che «[l']entrata in vigore del trattato di Lisbona segna[va] l'inizio di una nuova fase per la sicurezza e la difesa europee».

4 GU 2001, L 200, pag. 5.

5 GU 2014, L 188, pag. 73.

6 GU 2009, L 276, pag. 1. Tale statuto, applicabile alla presente causa *ratione temporis*, è stato successivamente sostituito, con effetto dal 1° giugno 2017, dalla decisione (PESC) 2017/824 del Consiglio, del 15 maggio 2017, relativa allo statuto del personale del Centro satellitare dell'Unione europea (GU 2017, L 123, pag. 7).

10. L'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN prevede quanto segue:

«Le decisioni della commissione di ricorso sono vincolanti per entrambe le parti. Non è possibile presentare ricorso contro di esse. La commissione di ricorso può:

- a) annullare la decisione contestata o confermarla;
- b) condannare altresì incidentalmente il [SATCEN] a risarcire i danni materiali subiti dall'agente dal giorno in cui la decisione annullata ha cominciato a produrre effetti;
- c) decidere inoltre che il [SATCEN] rimborsi, entro i limiti fissati dalla commissione di ricorso, le spese giustificate sostenute dal richiedente (...).

11. L'articolo 1 dell'allegato X dello statuto del personale del SATCEN così dispone:

«La commissione di ricorso è competente a decidere le controversie che potrebbero insorgere dalla violazione del presente statuto o dei contratti previsti all'articolo 7 dello statuto del personale. A tal fine è competente a conoscere dei ricorsi presentati dagli agenti o ex agenti, o dagli aventi diritto e/o relativi rappresentanti, avverso una decisione del direttore».

B. Fatti all'origine della controversia e decisioni impugnate

12. La convenuta nella presente impugnazione è stata assunta dal SATCEN in qualità di agente contrattuale dal 1° agosto 2009 per un periodo di tre anni, per occupare il posto di capo della divisione amministrativa. Al termine del periodo di prova, il 31 gennaio 2010, la convenuta è stata confermata nelle sue funzioni dal direttore del SATCEN, il quale rilevava a tale proposito che la convenuta «lavora[va] con tatto e diplomazia, usando al contempo fermezza nella comunicazione delle sue decisioni».

13. Nell'ambito dell'esercizio annuale di valutazione per l'anno 2010, la convenuta era stata oggetto, il 28 marzo 2011, di una relazione di valutazione da parte del vicedirettore del SATCEN, ai sensi della quale il suo rendimento globale era stato giudicato insufficiente. Le era stato attribuito il punteggio più basso. La convenuta ha contestato tali conclusioni e il modo in cui la valutazione è stata effettuata.

14. Il 27 marzo 2012, nel contesto della valutazione annuale per il 2011, il vicedirettore del SATCEN ha osservato un'evoluzione positiva della convenuta rispetto all'anno precedente, e ha ritenuto che il suo rendimento globale fosse buono, in considerazione degli sforzi che essa aveva compiuto. Il 24 maggio 2012, il contratto della convenuta è stato prorogato per un periodo di quattro anni, fino al 31 luglio 2016.

15. Nel contesto dell'esercizio di valutazione annuale per il 2012, il direttore del SATCEN, con nota interna del 17 ottobre 2012, ha incaricato il vicedirettore di raccogliere informazioni presso il personale in merito alla correttezza e ai rapporti umani nell'ambito del SATCEN, specialmente in relazione agli agenti aventi responsabilità di gestione, in particolare i capi divisione, identificando, se del caso, potenziali situazioni di pressioni psicologiche o di molestie, che potevano indurre, tra i loro sottoposti, ansia, perdita di autostima, perdita di motivazione e addirittura crisi di pianto.

16. Il 14 novembre 2012, dodici agenti del SATCEN hanno presentato un reclamo al direttore e al vicedirettore, volto a denunciare «la difficile situazione alla quale [erano] confrontati da più di tre anni per poter svolgere la [loro] attività professionale in un modo normale» precisando che tale situazione «deriva[va] dal comportamento e dalla condotta del capo della divisione amministrativa, [la convenuta]».

17. All'inizio del 2013, il vicedirettore del SATCEN ha risposto alla sopracitata nota interna inviando, a 40 agenti del SATCEN appartenenti a diverse divisioni, un questionario che chiedeva loro, per mezzo di domande a risposta multipla, di valutare i rapporti umani con il loro capo divisione. Con nota interna del 7 marzo 2013, il vicedirettore del SATCEN ha informato il direttore del SATCEN che, alla luce delle risposte a tale questionario, «risulta[va] chiaramente che vi [era] un problema reale di rapporti umani con il capo della divisione amministrativa, [la convenuta], viste le generali risposte negative del personale della divisione amministrativa».

18. Con nota interna dell'8 marzo 2013 il direttore del SATCEN ha chiesto al vicedirettore del SATCEN, sulla base dell'articolo 27 dello statuto del personale del SATCEN, di avviare un'indagine amministrativa nei confronti della convenuta.

19. L'indagine amministrativa è consistita nell'inviare, il 12 giugno 2013, un questionario a risposta multipla a 24 agenti del SATCEN, inteso a determinare se essi si fossero o meno confrontati con taluni tipi di comportamenti da parte della convenuta e se avessero riscontrato talune conseguenze per sé stessi o altri agenti, derivanti dai comportamenti in questione. I questionari invitavano altresì gli agenti a fornire tutte le testimonianze o elementi di prova a sostegno delle proprie risposte. Su 24 agenti interrogati, 6 non hanno risposto.

20. Nel frattempo, in risposta alla sua relazione annuale per l'anno 2012, ai sensi della quale il suo rendimento globale era di nuovo stato considerato insufficiente, la convenuta, con lettera del 20 marzo 2013, aveva da un lato contestato detta valutazione e, dall'altro, chiesto al direttore del SATCEN di adottare le misure necessarie per porre fine alla situazione di molestie nei suoi confronti.

21. Il 2 luglio 2013 il vicedirettore del SATCEN ha terminato la sua indagine. Secondo il rapporto d'indagine, la convenuta ha adottato un comportamento «intenzionale, ripetitivo, durevole o sistematico (...) inteso a screditare o sminuire gli interessati», «tali comportamenti attribuiti [alla convenuta] [erano] confermati e, considerata la loro natura, la loro frequenza e i loro effetti su alcuni dipendenti, concretizza[va]no molestie psicologiche». Il 3 luglio 2013 il direttore del SATCEN ha informato la convenuta delle conclusioni del rapporto d'indagine amministrativa e l'ha convocata per un colloquio il 5 luglio 2013.

22. Il 5 luglio 2013, il direttore del SATCEN ha preso atto del fatto che, a seguito della sua indagine, il vicedirettore del SATCEN era giunto alla conclusione che i comportamenti addebitati alla convenuta erano confermati e costituivano molestie psicologiche. Sulla base di tali motivi e dopo aver ascoltato la convenuta lo stesso giorno, ha deciso, da un lato, di avviare un procedimento disciplinare dinanzi alla commissione di disciplina nei confronti della convenuta (in prosieguo: la «decisione di avviare un procedimento disciplinare») e, dall'altro, di sospendere quest'ultima dalle sue funzioni concedendole il mantenimento della retribuzione (in prosieguo: la «decisione di sospensione»).

23. Il 28 agosto 2013 la convenuta ha presentato al direttore del SATCEN un reclamo amministrativo contro, inter alia, la decisione di avviare un procedimento disciplinare, la decisione di sospensione e la decisione con cui il direttore del SATCEN avrebbe implicitamente respinto la sua domanda di assistenza per asserite molestie psicologiche.

24. Con lettera del 4 ottobre 2013, il direttore del SATCEN ha respinto il reclamo amministrativo proposto dalla convenuta il 28 agosto 2013.

25. Il 25 ottobre 2013, il direttore del SATCEN ha sottoposto alla commissione di disciplina un rapporto, che ha altresì trasmesso alla convenuta, conformemente all'articolo 10 dell'allegato IX dello statuto del personale del SATCEN.

26. Il 1° novembre 2013 la convenuta ha trasmesso una lettera al presidente della commissione di disciplina, chiedendogli di beneficiare di un termine di almeno 45 giorni al fine di preparare la sua difesa. Essa ha inoltre chiesto una copia di tutti i documenti usati durante l'indagine amministrativa, la convocazione dinanzi alla commissione di disciplina quali testimoni dei 12 agenti che avevano firmato la denuncia contro di lei il 14 novembre 2012 e dei 18 agenti che avevano compilato il questionario a risposta multipla nell'ambito dell'indagine amministrativa e, in ultimo, l'identità dei 6 agenti che avevano rifiutato di compilare tale questionario.

27. Con lettera del 21 novembre 2013, il capo dell'amministrazione del SATCEN ha negato alla convenuta l'accesso ai suoi messaggi di posta elettronica e ad altri documenti archiviati nel suo computer, nonché al suo cellulare professionale.

28. Con lettera del 28 novembre 2013, il presidente della commissione di disciplina ha informato la convenuta che un'audizione avrebbe avuto luogo dinanzi alla medesima commissione il 13 o il 14 gennaio 2014. Nella stessa lettera, la invitava a far pervenire le sue osservazioni scritte alla commissione di disciplina almeno una settimana prima dello svolgimento dell'audizione. La convenuta ha comunicato le proprie osservazioni scritte il 21 dicembre 2013.

29. Il 2 dicembre 2013, la convenuta ha proposto un ricorso dinanzi alla commissione di ricorso, da un lato, contro la decisione del direttore del SATCEN del 4 ottobre 2013, recante rigetto del suo reclamo contro le decisioni di sospensione, di avvio di un procedimento disciplinare e di rigetto della domanda di assistenza e, dall'altro, contro la decisione del 21 novembre 2013, di cui al precedente paragrafo 27.

30. Con lettera del 9 dicembre 2013 la convenuta ha richiesto al presidente della commissione di disciplina il rinvio dell'audizione. Ha anche indicato il nome di tredici testimoni dei quali chiedeva la convocazione. Con lettera del 16 dicembre 2013, il presidente della commissione di disciplina ha mantenuto la data dell'audizione fissata al 13 o al 14 gennaio 2014 e ha informato la convenuta della sua decisione di ascoltare due dei testimoni da essa richiesti.

31. Il 17 dicembre 2013, la convenuta ha indirizzato un reclamo al direttore del SATCEN contro la decisione della commissione di disciplina del 16 dicembre 2013.

32. In seguito all'audizione tenutasi il 13 gennaio 2014, la commissione di disciplina ha espresso un parere motivato in data 4 febbraio 2014, con il quale, da un lato, all'unanimità, ha considerato che la convenuta non si era conformata ai suoi obblighi professionali e, dall'altro, ha raccomandato che fosse retrocessa di almeno due gradi, affinché non occupasse più posti con responsabilità dirigenziali.

33. Dopo aver ascoltato la convenuta il 25 febbraio 2014, il direttore del SATCEN, il 28 febbraio 2014, l'ha rimossa dal posto per motivi disciplinari, con decisione produttiva di effetti un mese dopo tale data (in prosieguo: la «decisione di destituzione»), considerando quanto segue:

«Tenuto conto della Sua condotta gravemente inadempiente, come risulta dal rapporto del direttore al consiglio di disciplina, confermato dal parere motivato della commissione di disciplina, dell'impossibilità di riclassificarLa a un livello e a una responsabilità proposti nel parere della commissione di disciplina, e del Suo rifiuto di riconoscere che il Suo comportamento era inappropriato, ho deciso, in conformità dell'articolo 7 dell'allegato IX, [dello statuto del personale del SATCEN] di infliggerle la seguente sanzione:

– rimozione dal posto, che comporta la risoluzione del suo contratto con il SATCEN.

[Il suo] contratto sarà risolto a norma dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), vii) dello [statuto del personale del SATCEN], entro un mese dalla notifica della presente decisione».

34. La decisione di destituzione è stata oggetto di un reclamo amministrativo da parte della convenuta il 17 aprile 2014, respinto con decisione del direttore del SATCEN del 4 giugno 2014. Il 12 giugno 2014 la convenuta ha contestato la decisione di destituzione dinanzi alla commissione di ricorso.

35. Con decisione del 26 gennaio 2015 (in prosieguo: la «decisione della commissione di ricorso»), notificata alla convenuta il 23 marzo 2015, la commissione di ricorso ha respinto la domanda della convenuta diretta ad ottenere l'annullamento della decisione di avviare un procedimento disciplinare e della decisione di sospensione. Inoltre, dopo aver respinto tutti i motivi dedotti dalla convenuta contro la decisione di destituzione, la commissione di ricorso ha parzialmente annullato tale decisione soltanto nella misura in cui la sua data di entrata in vigore era stata fissata al 31 marzo e non al 4 aprile 2014.

III. Sentenza impugnata e procedimento dinanzi alla Corte

36. Il 28 maggio 2015 la convenuta ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale, articolato in una domanda di annullamento e in una domanda di risarcimento dei danni. Ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la convenuta ha chiesto: i) l'annullamento della decisione di avviare un procedimento disciplinare, della decisione di sospensione, della decisione di destituzione, della decisione con cui il direttore del SATCEN avrebbe implicitamente respinto la sua domanda di assistenza per asserite molestie psicologiche e della decisione della commissione di ricorso (collettivamente, in prosieguo: le «decisioni impugnate»); ii) se del caso, l'annullamento della decisione del direttore del SATCEN del 4 ottobre 2013, recante rigetto del suo reclamo contro la decisione di rigetto della sua domanda di assistenza, la decisione di avviare un procedimento disciplinare e la decisione di sospensione, nonché della decisione del direttore del SATCEN del 4 giugno 2014 recante rigetto del suo reclamo contro la decisione di destituzione. Ai sensi dell'articolo 268 TFUE, la convenuta ha chiesto il risarcimento dei danni asseritamente subiti. Essa ha inoltre domandato la condanna del SATCEN alle spese, maggiorate di interessi.

37. Nella sentenza impugnata, in primo luogo, il Tribunale ha ritenuto di essere competente a pronunciarsi sulla controversia. Tale competenza discendeva, rispettivamente, per quanto riguarda il controllo della legittimità delle decisioni impugnate, dall'articolo 263 TFUE e, per quanto riguarda le conclusioni concernenti la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, 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 (in prosieguo: la «Carta»)⁷. In seguito, il Tribunale ha respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dal SATCEN e fondata sull'esistenza di un rapporto di lavoro di natura contrattuale tra la convenuta e il SATCEN⁸. Il Tribunale ha quindi accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dal SATCEN concernente la domanda di annullamento della decisione di rigetto della domanda di assistenza (poiché la convenuta non aveva rispettato il previo procedimento amministrativo) e della decisione di avviare un procedimento disciplinare (trattandosi di un atto meramente preparatorio)⁹. Infine, il Tribunale ha ritenuto ricevibili gli argomenti relativi all'illegittimità del procedimento dinanzi alla commissione di disciplina¹⁰.

38. Per quanto concerne il merito della controversia, il Tribunale, in primo luogo, ha accolto l'eccezione di illegittimità sollevata dalla convenuta avverso l'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN, dichiarandolo inapplicabile al caso di specie. Su tale base, il Tribunale ha statuito che «la decisione della commissione di ricorso, adottata sulla base dei poteri che le conferisce tale disposizione, risulta priva di una base giuridica, con la conseguenza che deve essere annullata, senza che sia necessario pronunciarsi sugli altri motivi sollevati dalla ricorrente contro la decisione

⁷ Sentenza impugnata, punti da 80 a 114.

⁸ Sentenza impugnata, punti da 118 a 132.

⁹ Sentenza impugnata, rispettivamente punti da 133 a 138 e da 139 a 143.

¹⁰ Sentenza impugnata, punti da 144 a 150.

della commissione di ricorso»¹¹. Il Tribunale ha proseguito annullando altresì la decisione di destituzione¹² e la decisione di sospensione¹³, ritenendo che, nello svolgimento dell'indagine amministrativa nei confronti della convenuta, il SATCEN aveva, da un lato, violato il suo obbligo di condurre un'indagine con cura e imparzialità e, dall'altro, violato il diritto della convenuta di essere ascoltata, nonché il suo diritto di accesso al fascicolo.

39. Il Tribunale si è quindi occupato delle domande di risarcimento proposte dalla convenuta. In primo luogo, esso ha dichiarato di non poter concedere un risarcimento dei danni materiali asseritamente sofferti dalla convenuta, poiché sarebbe stato prematuro farlo «senza conoscere le misure adottate dal SATCEN in esecuzione della (...) sentenza [del Tribunale]». In secondo luogo, il Tribunale ha deciso di concedere, ex aequo et bono, un'indennità di EUR 10 000 per il danno morale subito dalla convenuta a causa dello stato di incertezza quanto ai fatti che le venivano contestati e da una lesione della sua onorabilità e reputazione professionale¹⁴.

40. Su tale base, la sentenza impugnata: i) ha annullato la decisione della commissione di ricorso; ii) ha annullato la decisione di sospensione; iii) ha annullato la decisione di destituzione; iv) ha condannato il SATCEN a versare alla convenuta la somma di EUR 10 000 a titolo di risarcimento del danno morale da essa subito; v) ha respinto il ricorso quanto al resto; vi) ha condannato il SATCEN a sopportare, oltre alle proprie spese, le spese sostenute dalla convenuta; e vii) ha condannato il Consiglio a sopportare le proprie spese.

41. Con la sua impugnazione dinanzi alla Corte, depositata il 10 gennaio 2019, il SATCEN chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di respingere i ricorsi proposti dalla convenuta e di condannare la convenuta alle spese del procedimento. Il Consiglio è intervenuto a sostegno delle conclusioni del SATCEN.

42. Da parte sua, la convenuta chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare il SATCEN alle spese.

43. Le parti hanno presentato le loro osservazioni nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, tenutasi il 4 dicembre 2019.

IV. Valutazione

44. Il SATCEN deduce quattro motivi di impugnazione. Il primo e il secondo motivo sono diretti contro le conclusioni del Tribunale concernenti la sua competenza a conoscere della causa e la ricevibilità delle domande della convenuta. Il terzo e il quarto motivo concernono statuizioni nel merito del Tribunale.

45. Inizierò la mia analisi con il primo e il secondo motivo di impugnazione del SATCEN. Tali motivi possono, a mio avviso, essere meglio trattati congiuntamente, poiché si tratta di motivi interconnessi. Entrambi sono volti a dimostrare, utilizzando argomenti che, in larga misura, si sovrappongono, che le conclusioni del Tribunale in ordine alla sua competenza a statuire sulle domande presentate dalla convenuta non trovano alcun fondamento nei Trattati dell'Unione.

¹¹ Sentenza impugnata, in particolare punti 160 e 161.

¹² Sentenza impugnata, punti da 168 a 231.

¹³ Sentenza impugnata, in particolare punti da 232 a 241.

¹⁴ Sentenza impugnata, punti da 242 a 261.

A. Sul primo e sul secondo motivo di impugnazione

1. Argomenti delle parti

46. In primo luogo, il SATCEN contesta la sentenza impugnata per aver statuito, ai punti da 80 a 114, che il Tribunale è competente a pronunciarsi su tutti i capi delle conclusioni dedotte dalla convenuta. Il SATCEN sostiene, da un lato, che, alla luce del principio di attribuzione, la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è subordinata all'esistenza di una disposizione espressa in tal senso. Tuttavia, nella presente causa non si rinviene siffatta disposizione. Dall'altro lato, come affermato dalla Corte nella sentenza *Elitaliana*¹⁵, la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente quando la decisione impugnata incide sul bilancio dell'Unione. Il bilancio del SATCEN, tuttavia, è costituito unicamente da contributi degli Stati membri. Inoltre, secondo il SATCEN, il Tribunale non può affermare la propria competenza fondandosi unicamente sul principio della parità di trattamento, assimilando gli agenti ad altre categorie di personale.

47. In secondo luogo, il SATCEN sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto concludendo, ai punti da 118 a 123 della sentenza impugnata, che il ricorso di annullamento della convenuta rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 263 TFUE e che la sua domanda concernente la responsabilità extracontrattuale rientra in quello dell'articolo 268 TFUE. In particolare, il SATCEN sostiene che la convenuta, in quanto agente del SATCEN, non può essere equiparata ai «terzi» di cui all'articolo 263, primo comma, TFUE. Inoltre, la sentenza nella causa *H/Consiglio e a.*¹⁶ non può, ad avviso del SATCEN, essere applicata per analogia, poiché la presente causa riguarda un agente contrattuale, e non personale distaccato da uno Stato membro o da un'istituzione dell'Unione.

48. In terzo luogo, il SATCEN sostiene che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto, ai punti da 124 a 132 della sentenza impugnata, respingendo la sua eccezione di irricevibilità basata sulla natura contrattuale della controversia. In ragione della natura contrattuale del rapporto tra la convenuta e il SATCEN, e poiché l'articolo 270 TFUE non è applicabile nella presente causa, la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea potrebbe, secondo il SATCEN, derivare soltanto da una clausola compromissoria contenuta nel contratto, ai sensi dell'articolo 272 TFUE. Tuttavia, nel contratto tra la convenuta e il SATCEN non è stata inclusa alcuna clausola compromissoria.

49. Il Consiglio sostiene gli argomenti del SATCEN.

50. Per contro, la convenuta reputa tali argomenti infondati. A suo avviso, il Tribunale ha correttamente affermato la propria competenza a pronunciarsi su tutte le domande da lei proposte, nonché la ricevibilità di tali domande.

2. Competenza (n. 1): la portata della deroga nel settore della PESC

51. Al fine di esaminare le argomentazioni avanzate dal SATCEN, ritengo utile iniziare con alcune osservazioni generali sulla portata della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel settore della PESC, alla luce dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 del TFUE.

¹⁵ Sentenza del 12 novembre 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (in prosieguo: la sentenza «*Elitaliana*»).

¹⁶ Sentenza del 19 luglio 2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (in prosieguo: la sentenza «*H/Consiglio e a.*»).

a) Dalle origini ad oggi

52. L'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE escludono la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC e gli atti adottati in base a dette disposizioni, con due eccezioni. Entrambe le disposizioni sono state oggetto di varie sentenze della Corte. Nell'ambito del presente procedimento, le sentenze menzionate nel prosieguo rivestono una particolare importanza.

53. Nelle sentenze nelle cause Mauritius¹⁷ e Tanzania,¹⁸ la Corte ha affermato, inter alia, di poter verificare se un accordo internazionale relativo alla PESC sia stato negoziato e concluso nel rispetto del procedimento di cui all'articolo 218 TFUE. Infatti, nella misura in cui tale procedimento è previsto in una disposizione estranea alla PESC, la Corte ha il potere di pronunciarsi su presunti errori procedurali che comportino una violazione della stessa.

54. Nella sentenza *Elitaliana*, la Corte ha dichiarato la propria competenza con riguardo a un ricorso di annullamento proposto avverso una decisione adottata da una missione civile PESC in merito all'aggiudicazione di un appalto pubblico che aveva generato spese a carico del bilancio dell'Unione, sulla base di un'asserita violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici. L'appalto era disciplinato dal regolamento finanziario¹⁹, uno strumento giuridico non ricadente nella PESC.

55. Nella sentenza nella causa *Rosneft*²⁰, la Corte ha statuito che gli articoli 19, 24 e 40 TUE, l'articolo 275 TFUE, nonché l'articolo 47 della Carta devono essere interpretati nel senso che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a statuire in via pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sulla validità di un atto adottato in base alle disposizioni relative alla PESC concernente misure restrittive, nei limiti in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale verta sul controllo del rispetto dell'articolo 40 TUE nella decisione di cui trattasi oppure sul controllo della legittimità delle misure restrittive nei confronti delle persone fisiche o giuridiche.

56. Infine, nella sentenza nella causa *H/Consiglio e a.*, la Corte ha stabilito che la Corte di giustizia dell'Unione europea era competente a conoscere di un ricorso di annullamento avverso decisioni adottate dal capo di una missione PESC, relative al trasferimento di un membro del personale, distaccato da uno Stato membro, da un ufficio della missione a un altro. È importante sottolineare che la Corte ha chiarito che siffatta competenza sussiste anche in relazione agli atti il cui contenuto presenta tanto aspetti legati alla PESC quanto aspetti che esulano dalla PESC (in prosieguo: «decisioni a doppio contenuto»)²¹.

57. I principi fondamentali che scaturiscono dalle suddette pronunce sono esposti nel prosieguo.

58. In primo luogo, nella misura in cui l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE introducono una deroga (in prosieguo: la «deroga relativa alla PESC») alla regola della competenza generale, laddove l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte di giustizia dell'Unione europea competenza ai fini di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, tali disposizioni devono essere interpretate in modo restrittivo.

17 Sentenza del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 Sentenza del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 2002, L 248, pag. 1).

20 Sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236) (in prosieguo: la sentenza «*Rosneft*»).

21 V. *H/Consiglio e a.*, punti 54 e 55.

59. In secondo luogo, anche qualora un atto dell'Unione riguardi la PESC o sia persino adottato in un «contesto PESC», nella misura in cui tale atto si fonda su una base giuridica (sostanziale o procedurale) che non ricade nella PESC, il giudice dell'Unione è competente a verificare il rispetto delle pertinenti disposizioni non relative alla PESC.

60. In terzo luogo, gli atti adottati dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione, quali gli atti di gestione del personale, non sono esclusi dalla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per il solo fatto di essere adottati sulla base di disposizioni relative alla PESC.

61. Pertanto, interpretati congiuntamente, questi principi indicano che, per rientrare nella deroga relativa alla PESC, un atto dell'Unione deve soddisfare due requisiti. In primo luogo, deve trattarsi di un atto *formalmente* basato su disposizioni relative alla PESC. In secondo luogo, esso deve anche corrispondere, per quanto riguarda il suo *contenuto* o *in concreto*, a una misura della PESC.

62. Il primo di tali requisiti deriva dalla formulazione dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE. Indubbiamente, il secondo requisito non è espressamente menzionato in tali disposizioni. È altrettanto vero che la graduale introduzione di tale requisito aggiuntivo per volontà dei giudici ha fatto sì che l'ambito di applicazione della deroga relativa alla PESC si sia ristretto, dandosi il caso di atti che sembrerebbero rientrare nella deroga, almeno alla luce di una lettura più formale dei Trattati, ma che sono stati sottoposti a controllo.

63. Tuttavia, ritengo che tale evoluzione sia del tutto corretta. Prima di esporre i criteri di interpretazione di tale secondo requisito, spiegherò il motivo per cui un'interpretazione sistematica, storica e teleologica dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE conferma il cammino intrapreso dalla Corte.

b) Elementi pertinenti ai fini della corretta interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE

64. Alla luce dell'assetto costituzionale dell'Unione europea, non è affatto anomalo che l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE siano oggetto di un'interpretazione restrittiva.

65. In primo luogo, non va dimenticato che, sebbene la PESC sia un settore soggetto a «norme e procedure specifiche»²², essa costituisce, altresì, parte integrante del diritto dell'Unione. L'assenza di competenza nel settore della PESC non equivale all'assenza di qualsiasi criterio sostanziale. Anzitutto, l'azione esterna dell'Unione, sia nel contesto della PESC che di altre politiche, è guidata dallo stesso insieme di principi e obiettivi²³. L'Unione è tenuta a «assicura[re] la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche»²⁴.

66. Ancora più importante è il fatto che gli atti adottati nell'ambito della PESC devono, indubbiamente, rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, compresi i diritti fondamentali sanciti dalla Carta. Infatti, l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta adotta una *definizione istituzionale* dell'ambito di applicazione di tale strumento per quanto riguarda l'azione dell'Unione: la Carta si applica ogniqualvolta un'istituzione, organo o organismo dell'Unione agisce. L'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE non smentiscono tale affermazione: essi introducono un'esclusione dal controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea, ma non escludono l'applicabilità della Carta o, parimenti,

²² Articolo 24, paragrafo 1, TUE.

²³ V. articolo 21, paragrafi 1 e 2, TUE.V., più in generale, articolo 7 TFUE.

²⁴ Articolo 21, paragrafo 3, TUE (il corsivo è mio).

di altre disposizioni di diritto primario. Pertanto, nonostante le importanti limitazioni concernenti la sindacabilità delle misure PESC, che hanno indotto l'avvocato generale Wahl a riferirsi alla PESC come a una *lex imperfecta*²⁵, resta il fatto che anche a tali atti si applicano delle regole. *Lex imperfecta* non significa *absentia legis*.

67. In secondo luogo, a partire dalla storica sentenza nella causa *Les Verts I*²⁶, la Corte ha costantemente affermato che (l'attuale) Unione europea è una comunità di diritto e che i Trattati hanno istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia dell'Unione europea il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Attualmente, lo Stato di diritto non soltanto figura tra i valori fondanti dell'Unione enunciati all'articolo 2 TUE, ma, conformemente agli articoli 21 e 23 TUE, è anche indicato come uno dei principi guida dell'azione esterna dell'Unione, anche nel settore specifico della PESC.

68. Come la Corte ha ripetutamente sottolineato, l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione, è inerente all'esistenza di uno Stato di diritto²⁷. In particolare, il sistema del Trattato deve consentire di proporre un ricorso diretto contro *tutte le disposizioni* adottate dalle istituzioni e miranti a produrre effetti giuridici²⁸.

69. Ciò detto, è certamente vero, come sostiene il SATCEN, che, alla luce dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE e dell'articolo 51, paragrafo 2, della Carta, l'articolo 47 della Carta non può attribuire competenza alla Corte di giustizia dell'Unione europea qualora i Trattati la escludano²⁹. Tuttavia, come il Tribunale ha correttamente sottolineato al punto 85 della sentenza impugnata, il principio della tutela giurisdizionale effettiva implica che l'esclusione della competenza dei giudici dell'Unione per quanto riguarda atti che possono produrre effetti nei confronti di singoli deve essere interpretata restrittivamente³⁰. Semplificando, l'articolo 47 della Carta non consente alla Corte di riscrivere i Trattati, ma le impone di interpretare le disposizioni esistenti in modo che possano esprimere appieno il loro potenziale in termini di tutela giurisdizionale nei confronti di chiunque sia interessato da atti delle istituzioni o degli organi dell'Unione.

70. In terzo luogo, la recente giurisprudenza della Corte conferma molto chiaramente che, indipendentemente dal regime giuridico in cui operano, le istituzioni dell'Unione sono sottoposte, in linea di principio, a un controllo giurisdizionale. Conformemente all'articolo 19 TUE, spetta, in generale, alla Corte di giustizia dell'Unione europea svolgere tale compito, ossia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati.

71. Così, ad esempio, nella causa *Florescu*³¹, la Corte ha statuito che un memorandum d'intesa concluso, nel 2009, dalla Commissione europea (a nome dell'allora Comunità europea) e dalla Romania doveva essere considerato un atto delle istituzioni ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, nonostante la sua natura sui generis. Nella causa *James Elliot Construction*³², la Corte è giunta alla conclusione secondo cui era competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione di norme tecniche armonizzate, nonostante il fatto che non si tratti di atti vincolanti, bensì di documenti di uso volontario, e che siano formalmente adottate da organismi privati. La Corte ha rilevato che le

25 V. conclusioni nella causa *H/Consiglio e a.* (C-455/14 P, EU:C:2016:212, paragrafo 45).

26 Sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166, punto 23) (in prosieguo: la sentenza «*Les Verts I*»). Più recentemente, v. sentenza del 5 novembre 2019, *BCE e a./Trasta Komerbanka e a.* (C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

27 V. sentenza del 6 ottobre 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, punto 95 e giurisprudenza ivi citata).

28 V., inter alia, sentenza *Les Verts I*, punto 24, e sentenza *Elitaliana*, punto 67.

29 V., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 44). V., più recentemente, sentenza *Rosneft*, punto 74.

30 In tal senso, v. anche sentenza *Rosneft*, punto 74.

31 Sentenza del 13 giugno 2017, *Florescu e a.* (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Sentenza del 27 ottobre 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821).

norme tecniche armonizzate producono effetti giuridici e che la Commissione aveva partecipato al procedimento di adozione e attuazione delle stesse. Inoltre, nella causa Ledra³³, la Corte ha ritenuto che un comportamento illegittimo di un'istituzione dell'Unione che agisce al di fuori del quadro giuridico dell'Unione poteva determinare un ricorso per risarcimento dei danni fondato sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione ai sensi degli articoli 268 e 340 TFUE.

72. In quarto luogo, un'analisi della genesi dell'articolo 24, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 275 TFUE non conferma un'interpretazione di tali disposizioni che vada oltre quanto strettamente necessario per preservare le specificità della PESC. La deroga relativa alla PESC mira principalmente a salvaguardare lo specifico «*equilibrio istituzionale*» voluto dai redattori dei Trattati per quanto riguarda tale politica³⁴. A causa della sua natura altamente politica, è stato deciso che sarebbe spettato principalmente al Consiglio europeo e al Consiglio definire e attuare la PESC, e all'alto rappresentante e agli Stati membri metterla in atto³⁵. Inoltre, si è anche ritenuto che le nuove disposizioni sulla PESC, sebbene formalmente integrate nei Trattati dell'Unione, avrebbero dovuto lasciare «impregiudicate (...) le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera»³⁶.

73. Alla luce di tali considerazioni, il ristretto campo di applicazione della deroga relativa alla PESC è coerente con una serie di principi costituzionali fondamentali dell'Unione. Passo ora ad affrontare la questione concernente il significato di tali principi all'atto pratico.

c) Se un atto possieda un contenuto genuinamente riconducibile alla PESC

74. L'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE sono espressione di un'«eccezionalità fondata sul contenuto»: i redattori dei Trattati hanno ritenuto che le questioni relative alla PESC, in quanto intrinsecamente politiche, non siano suscettibili di controllo giurisdizionale. In tale contesto, non si può trascurare il fatto che la PESC è, per sua stessa natura, una politica operativa: una politica con cui l'Unione persegue i suoi obiettivi (definiti in senso ampio) mediante una serie di azioni (definite in senso ampio), di natura principalmente esecutiva e politica³⁷.

75. Come risulta piuttosto chiaramente dalle disposizioni del titolo V, capo 2 del Trattato sull'Unione europea (e, in particolare, dall'articolo 25 TUE), le norme e gli atti relativi alla PESC sono destinati principalmente a disciplinare la condotta delle istituzioni e degli organi dell'Unione, da un lato, e degli Stati membri, dall'altro. Una misura «tipica» della PESC non ha lo scopo di creare diritti e obblighi in capo ai singoli³⁸.

76. Su questa base, i redattori dei trattati hanno deciso che qualsiasi controversia relativa all'applicazione di tali disposizioni debba essere risolta a livello politico, senza il coinvolgimento dei giudici. Da questo punto di vista, il fatto che i singoli non possano contestare la legittimità di misure PESC dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea non dovrebbe creare una lacuna rilevante nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

33 Sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE (da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 V. ad esempio, convenzione europea, Circolo di discussione sulla Corte di giustizia, Relazione complementare sulla questione del controllo giurisdizionale relativo alla politica estera e di sicurezza comune (CONV689/1/03REV1), punto 5. Più in generale, sulla genesi di tali disposizioni, con riferimenti ai relativi atti preparatori, v. Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pagg. da 311 a 322; o Heliskoski, J., *Made in Luxembourg: The Fabrication of the Law on Jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the Field of the Common Foreign and Security Policy*, Europe and the World: A Law Review, vol. 2(1):3, UCL Press, 2018, pagg. da 2 a 5.

35 Articolo 24, paragrafo 1, e articolo 26 TUE.

36 V. dichiarazione n. 13 («Dichiarazione relativa alla politica estera e di sicurezza comune») allegata al Trattato di Lisbona.

37 Per tale espressione, v. le conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa H/Consiglio e a. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, paragrafo 59).

38 V., ad esempio, articolo 24, paragrafo 1, TFUE: «[è] esclusa l'adozione di atti legislativi».

77. La determinazione del fatto se la Corte abbia o meno competenza su una determinata questione dovrebbe, pertanto, seguire rigorosamente la logica alla base delle scelte appena descritte dei redattori dei Trattati. Coerentemente con tale approccio, la deroga relativa alla PESC non può essere intesa come comprensiva degli atti che, pur essendo relativi alla PESC, o anche formalmente adottati nell'ambito della stessa, non riguardano immediatamente o direttamente la definizione, l'attuazione o l'esecuzione di tale politica. In altri termini, quando il legame tra un atto dell'Unione e un'azione o un'operazione relativa alla politica estera o alla sicurezza dell'Unione è meramente indiretto, sarebbe difficile giustificare l'esclusione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Qualsiasi intervento dei giudici dell'Unione non sarebbe, in questi casi, idoneo a limitare (o, quanto meno, è molto poco probabile che limiti) il margine di manovra di cui le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri dovrebbero beneficiare quando agiscono nel settore della PESC.

78. Inoltre, posso aggiungere che i poteri (limitati) della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di controllo della legittimità di alcuni atti formalmente adottati nell'ambito della PESC non implicano in alcun modo che il giudice dell'Unione sia in grado di controllare (o, parimenti, sia disposto a controllare) scelte di politica estera o di sicurezza di carattere eminentemente politico. Indipendentemente dal fatto se l'articolo 24, paragrafo 1, TUE e l'articolo 275 TFUE codifichino una sorta di «dottrina delle questioni politiche», la Corte ha dimostrato di essere molto attenta ai limiti imposti dai Trattati al suo ruolo costituzionale³⁹ e, in particolare, dal principio della separazione dei poteri⁴⁰. La Corte ha inoltre ripetutamente affermato che, quando le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio potere discrezionale, e quando, in particolare, esse sono chiamate ad operare delle scelte di natura, segnatamente, politica e valutazioni complesse, le valutazioni sottese all'esercizio di tale potere sono sottoposte ad un controllo giurisdizionale limitato⁴¹.

79. Per tali ragioni, è piuttosto chiaro che il fatto che un atto sia *formalmente* basato su disposizioni relative alla PESC o sia adottato in tale contesto non è sufficiente, di per sé a determinare l'applicazione della deroga relativa alla PESC. È necessario altresì che tale atto possieda un *contenuto* genuinamente riconducibile alla PESC.

80. Ciò fa sorgere, naturalmente, la questione relativa alla definizione di un contenuto genuinamente riconducibile alla PESC. Riconosco che è impossibile prevedere un criterio incontestabile che serva a tracciare una chiara distinzione tra i contenuti riconducibili e non riconducibili alla PESC. Siffatta distinzione comporta necessariamente una valutazione caso per caso, fortemente dipendente dal contesto.

81. Tuttavia, dalla giurisprudenza esistente⁴² risulterebbe che gli *atti amministrativi normali*, ossia gli atti dell'amministrazione dell'Unione che non sono indissolubilmente legati all'azione della PESC, non presentano un contenuto (sufficientemente) riconducibile alla PESC e tale da escluderli dal controllo giurisdizionale. Generalmente, tali atti includono, ad esempio (e in particolare), decisioni sulla gestione del personale; decisioni in materia di bilancio e spesa o decisioni nel quadro di procedure di appalto normali e ordinarie.

39 V., ad esempio, sentenza del 1° marzo 2016, National Iranian Oil Company/Consiglio (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 77 e giurisprudenza ivi citata). Per quanto concerne, nella dottrina giuridica, l'autolimitazione della Corte, v. con ulteriori riferimenti, Koutrakos, P., *Judicial Review in the EU's common Foreign and Security Policy*, International and Comparative Law Quarterly, vol. 67, Cambridge University Press, 2017, pag. 13.

40 Come dichiarato dalla Corte suprema degli Stati Uniti, «l'impossibilità di sottoporre a controllo giurisdizionale decisioni politiche risponde principalmente all'esigenza della separazione dei poteri» [v. Baker c. Carr, 369 U.S. 186 (1962)]. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, paragrafo 52).

41 V., più recentemente, sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punti 95 e 96 e giurisprudenza ivi citata).

42 V. la giurisprudenza citata supra, ai paragrafi 54 e 56 delle presenti conclusioni.

82. Sottolineo l'avverbio e gli aggettivi utilizzati, ossia «generalmente», «normali» e «ordinarie»: il parametro di valutazione è che il contenuto della decisione sia comune, in contrapposizione a un contenuto specificamente riconducibile alla PESC. In astratto, questa idea è forse espressa in modo migliore attraverso un esperimento mentale sul parallelismo dei contenuti: ci si deve chiedere se l'atto impugnato, che si basa formalmente su una disposizione della PESC, potrebbe essere adottato in un altro contesto non relativo alla PESC. In caso affermativo, ci si deve chiedere se il suo contenuto e le considerazioni che hanno condotto alla sua adozione sarebbero simili, o addirittura uguali, se fosse adottato in un contesto non relativo alla PESC. Se la risposta a entrambe tali domande è affermativa, è probabile che l'atto non possieda un contenuto genuinamente riconducibile alla PESC.

83. In effetti, gli atti amministrativi comuni non possiedono, di regola, alcuna connotazione politica o strategica. Nonostante siano adottati nel contesto della PESC, essi riguardano il normale funzionamento dell'amministrazione dell'Unione. Inoltre, essi possono incidere sulla posizione di determinati individui o enti. In tali circostanze, il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta, non può che essere pienamente applicabile. Tali atti devono poter essere sottoposti al controllo di un giudice, indipendentemente dalla loro designazione formale.

84. Infine, come ricordato in precedenza⁴³, la Corte ha recentemente affermato che le considerazioni di cui sopra valgono anche per le decisioni a doppio contenuto. Tuttavia, non interpreterei tale affermazione nel senso che il giudice dell'Unione è tenuto a controllare eventuali violazioni o errori in relazione a siffatte decisioni. Può essere indubbiamente difficile scindere la duplicità del contenuto di tali atti. Laddove una decisione a doppio contenuto divenga suscettibile di controllo sulla base del suo contenuto non riconducibile alla PESC, si potrebbe verificare uno sconfinamento accessorio anche per quanto concerne il suo contenuto riconducibile alla PESC.

85. Proprio per questi motivi, suggerirei di considerare la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tali materie come una scala o un continuum graduale, e non in un'ottica estrema di «tutto o niente», in cui la mera esistenza di un doppio contenuto produrrebbe l'effetto automatico di rendere l'atto sindacabile nella sua interezza. A un'estremità, vi sono decisioni che, sebbene formalmente basate su una disposizione della PESC, hanno poco a che vedere con la PESC per quanto riguarda il loro contenuto. All'altra estremità, vi sono decisioni che rientrerebbero pienamente nella deroga relativa alla PESC. Quindi, nella zona grigia, nel mezzo, vi sono le decisioni a doppio contenuto o a contenuto plurimo, in relazione alle quali si consigliano cautela e autolimitazione⁴⁴. Se il contenuto non riconducibile alla PESC di un atto è meramente accessorio al suo contenuto riconducibile alla PESC, quest'ultimo può prevalere e, quindi, limitare o addirittura escludere il controllo giurisdizionale.

d) Sulla presente causa

86. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che il Tribunale non abbia commesso un errore nel dichiararsi competente a conoscere della causa.

87. Le decisioni impuginate sono atti di normale gestione del personale, che certamente non includono, per quanto riguarda la causa presentata e discussa dinanzi a questa Corte, alcun contenuto specificamente riconducibile alla PESC. Infatti, le decisioni impuginate non sono, di fatto, distinguibili dalle decisioni che, in una situazione analoga, potrebbero essere adottate nei confronti di qualsiasi membro del personale assunto da un organismo o agenzia dell'Unione istituiti nell'ambito di qualsiasi altra politica dell'Unione.

⁴³ V. paragrafo 56 delle presenti conclusioni.

⁴⁴ V. inoltre, supra, paragrafo 78 delle presenti conclusioni. In tali situazioni, sebbene il giudice possa essere adito con una certa riluttanza per quanto concerne taluni elementi di una siffatta decisione, è probabile che l'intensità del controllo sia piuttosto leggera.

88. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal SATCEN, il fatto che le norme dell'Unione asseritamente violate dalle decisioni impugnate non riguardino il bilancio dell'Unione è, a mio avviso, irrilevante. Dalla sentenza della Corte nella causa Elitaliana non si può dedurre che gli atti dell'Unione adottati nel contesto della PESC siano suscettibili di controllo soltanto quando violano le norme che disciplinano il bilancio dell'Unione. In tale causa, l'elemento che ha reso l'atto impugnabile dinanzi ai giudici dell'Unione è il fatto che, pur essendo stata adottata da un ente creato nell'ambito della PESC (e, quindi, potenzialmente, in base alle disposizioni relative alla PESC), da un lato, la decisione impugnata era stata adottata sulla base di disposizioni non relative alla PESC e, dall'altro lato, la convenuta aveva contestato violazioni di disposizioni non relative alla PESC.

89. Pertanto, l'elemento concernente il bilancio nella causa Elitaliana costituisce, a mio avviso, un esempio concreto della regola più generale che ho cercato di delineare nella sezione precedente delle presenti conclusioni: le decisioni in materia di appalti oggetto di tale causa costituiscono esempi di atti amministrativi normali, non indissolubilmente legati all'azione della PESC e, quindi, non esclusi dal controllo giurisdizionale.

3. Competenza (n. 2): la natura contrattuale del rapporto di lavoro e l'assenza di una clausola compromissoria

90. Nel prosieguo, esporrò le ragioni per le quali ritengo che il Tribunale non abbia commesso un errore di diritto nel dichiararsi competente nonostante i due ulteriori elementi dedotti dal SATCEN: il fatto che il rapporto di lavoro si basasse su un contratto tra la convenuta e il SATCEN e l'assenza di una clausola compromissoria specifica in tale contratto di lavoro attributiva di competenza alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

a) Osservazioni preliminari sulle questioni concernenti il personale

91. I rapporti tra l'Unione e il suo personale sono disciplinati principalmente dallo statuto dei funzionari e dal Regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (in prosieguo: lo «statuto dei funzionari») ⁴⁵. Ai sensi dell'articolo 270 TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea detiene un «monopolio» sulle controversie tra l'Unione e il suo personale, «nei limiti e alle condizioni determinati dallo statuto dei funzionari».

92. Le agenzie e gli altri organismi dell'Unione, tuttavia, spesso possiedono un proprio statuto del personale, che può o meno essere simile allo statuto dei funzionari ⁴⁶. Come osservato supra, al paragrafo 8, il SATCEN possiede un proprio statuto del personale. Ai fini del presente procedimento, importa sottolineare che lo statuto del personale del SATCEN è stato adottato con decisione del Consiglio del 14 settembre 2009 ⁴⁷.

93. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, dello statuto del personale del SATCEN, le norme ivi previste si applicano, salvo eccezioni, agli «agenti a contratto del [SATCEN]».

⁴⁵ Regolamento n. 31 (C.E.E.) 11 (C.E.E.A.) (GU 1962, P 045, pag. 1385), come modificato.

⁴⁶ Vi sono inoltre agenzie, missioni e altri organismi dell'Unione che non possiedono un proprio statuto del personale e assumono il loro personale tramite contratti di varia natura. A seconda del quadro giuridico applicabile a tali contratti, le considerazioni sviluppate nelle presenti conclusioni in merito alla situazione della convenuta possono essere o meno pertinenti per quanto concerne il personale di tali agenzie, missioni e altri organismi dell'Unione. V., a tal riguardo, causa C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, attualmente pendente.

⁴⁷ Tale decisione ha abrogato il precedente statuto del personale del SATCEN, adottato dal Consiglio il 21 dicembre 2001 (GU 2002, L 39, pag. 44), come successivamente modificato.

94. A sua volta, l'articolo 1, paragrafo 2, dello statuto del personale del SATCEN definisce il termine «agente» come comprensivo di due categorie distinte di personale:

- «a) personale in possesso di un contratto con il [SATCEN] e che occupa un posto a bilancio figurante nella tabella dei membri del personale allegata ogni anno al bilancio del [SATCEN];
- b) personale locale in possesso di un contratto con il [SATCEN] in conformità della normativa nazionale locale».

95. Pertanto, lo statuto del personale del SATCEN istituisce un sistema di assunzione del personale a doppio binario⁴⁸. Il SATCEN può, da un lato, assumere il proprio personale come «personale», nel qual caso il rapporto contrattuale tra l'agente e l'agenzia sarà essenzialmente disciplinato dalle disposizioni dello statuto del personale del SATCEN. Dall'altro lato, il SATCEN può assumere il proprio personale come «personale locale», con contratti disciplinati dal diritto nazionale.

96. Da un punto di vista contrattuale, dunque, le due categorie di personale non sono analoghe. Inevitabilmente, tale differenza si ripercuote sul foro giudiziario competente per qualsiasi controversia di lavoro tra l'agente e il datore di lavoro.

97. Per quanto riguarda il *personale locale*, sia il SATCEN che la persona che viene assunta godono di una discrezionalità più ampia nella negoziazione dei vari aspetti del loro futuro rapporto professionale. Le caratteristiche essenziali di tale rapporto sono stabilite nel contratto stesso, che è integrato, se del caso, dalle norme nazionali pertinenti. A differenza di quanto avviene per i membri del personale non locale, in tale contesto la rilevanza dello statuto del personale del SATCEN (o di qualsiasi atto analogo delle istituzioni dell'Unione) è molto più limitata. Di conseguenza, il rapporto professionale tra il datore di lavoro e i suoi agenti può essere correttamente definito come contrattuale.

98. Di conseguenza, per quanto riguarda il personale locale, la responsabilità contrattuale dell'agenzia è disciplinata, ai sensi dell'articolo 340, primo comma, TFUE, «dalla legge applicabile al contratto in causa». Il contratto può, quindi, contenere una clausola compromissoria o disposizioni speciali attributive di competenza, ad esempio, agli organi giurisdizionali locali o ad altri giudici nazionali. Non sono escluse neppure altre forme di arbitrato. Inoltre, ai sensi dell'articolo 272 TFUE, la competenza può essere attribuita anche alla Corte di giustizia dell'Unione europea. In tali casi, infatti, la Corte di giustizia dell'Unione europea non può essere considerata competente in via esclusiva, poiché ciò sarebbe in contrasto con le disposizioni degli articoli 272 e 274 TFUE⁴⁹.

99. Di converso, quando assume *personale non locale*, il SATCEN gode di un margine di manovra più ridotto. È vero che il rapporto professionale tra l'agente e l'agenzia dell'Unione ha inizio con un contratto. Tuttavia, sarebbe inesatto considerare tale rapporto come basato esclusivamente sul contratto. Il contratto di lavoro costituisce, essenzialmente, la base per accedere a una posizione le cui caratteristiche principali non sono liberamente determinate dalle parti del contratto. Infatti, il rapporto professionale tra l'agente e l'agenzia è in gran parte disciplinato da un atto di diritto pubblico dell'Unione: lo statuto del personale del SATCEN. Pertanto, la procedura seguita per l'assunzione, la definizione del contratto in questione e il quadro giuridico in cui tale contratto è stipulato comportano l'esercizio di prerogative conferite all'agenzia da un atto dell'Unione di portata generale⁵⁰.

⁴⁸ Nel prosieguo, mi concentrerò sul personale assunto direttamente dal SATCEN, tralasciando, dunque, il personale eventualmente distaccato dagli Stati membri o dalle istituzioni dell'Unione.

⁴⁹ L'articolo 274 TFUE stabilisce che «[f]atte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea (...), le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali». Sul punto v., per analogia, la sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 19).

⁵⁰ V., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2004, Pflugradt/BCE (C-409/02 P, EU:C:2004:625, punto 33 e ss.), richiamata al paragrafo 129 della sentenza impugnata. Analogamente, conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Pflugradt/BCE (EU:C:2004:416, paragrafi da 32 a 36).

100. In altri termini, il contratto è, in sostanza, un mezzo per adottare il regime stabilito in via obbligatoria dallo statuto del personale del SATCEN. Lo stesso vale anche per la scelta (o, più precisamente, per l'assenza di scelta) di un foro adeguato per la risoluzione delle controversie di lavoro. Tali elementi sono indicati in termini obbligatori nello statuto del personale del SATCEN. In questo senso, l'agenzia in questione non si comporta come un qualsiasi altro datore di lavoro (privato).

101. In tale contesto, qualsiasi decisione sulla responsabilità contrattuale dell'agenzia in questione, derivante da una violazione del contratto di lavoro, comporterà inevitabilmente l'interpretazione di disposizioni contenute in un atto di diritto pubblico, adottato dalle istituzioni dell'Unione secondo le procedure previste dai Trattati dell'Unione e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (serie «L»). A tale riguardo, occorre tener presente che, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea «[a]ssicura[re] il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati»⁵¹.

102. Ciò mi conduce alla situazione specifica della convenuta e al modo in cui tale situazione è stata valutata nella sentenza impugnata.

b) Sulla presente causa

103. È pacifico che il SATCEN ha assunto la convenuta come agente ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), dello statuto del personale del SATCEN. Sia l'offerta presentata dal SATCEN alla convenuta, sia il contratto stipulato tra le parti lo rendono evidente. Le lettere del 7 e 8 luglio 2009 del direttore del SATCEN alla convenuta fanno addirittura riferimento alla «nomina» della stessa al posto offerto.

104. È pacifico che lo statuto *dei funzionari* non si applica nel caso di specie e, di conseguenza, che la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente (in via esclusiva) ad esaminare le decisioni impugnate e la domanda di risarcimento danni ai sensi dell'articolo 270 TFUE⁵².

105. Ai punti 99, 120 e 123 della sentenza impugnata, il Tribunale ha tuttavia dichiarato che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a conoscere della controversia, ai sensi degli articoli 263 e 268 TFUE.

106. Alla luce del quadro giuridico illustrato supra, concordo con questa analisi. Gli argomenti addotti dal SATCEN e dal Consiglio avverso tale conclusione si basano, a mio avviso, su una lettura errata della sentenza impugnata e, in ogni caso, non sono giuridicamente corretti.

107. In primo luogo, non è corretto affermare che il Tribunale ha derivato la sua competenza nella presente causa unicamente dal principio di uguaglianza. Il Tribunale ha chiaramente affermato che la sua competenza si basava sugli articoli 263 e 268 TFUE. A tale riguardo, il Tribunale ha spiegato i motivi per cui le domande della convenuta non rientravano nella deroga di cui all'articolo 24, paragrafo 1, TUE e all'articolo 275 TFUE, che deve essere interpretata in modo restrittivo⁵³. Uno dei motivi è precisamente il fatto che un'interpretazione diversa sarebbe contraria al principio di uguaglianza, poiché membri del personale che si trovano in situazioni simili sarebbero trattati in modo diverso per quanto riguarda l'esame delle controversie di lavoro da parte di un giudice⁵⁴.

51 V. anche punto 107 della sentenza impugnata.

52 V. anche punto 122 della sentenza impugnata.

53 V., in particolare, punti da 80 a 84 della sentenza impugnata.

54 Punti da 94 a 97 della sentenza impugnata.

108. Le considerazioni che precedono rendono altresì chiaro che le affermazioni del SATCEN secondo cui il Tribunale ha violato il principio di attribuzione rivendicando la propria competenza quando nessuna disposizione del Trattato la prevede non sono convincenti.

109. In secondo luogo, il SATCEN sostiene che le decisioni impugnate non producono effetti giuridici nei confronti di terzi ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE e, dunque, non possono essere impugnate ai sensi di tale disposizione. Poiché la convenuta è un'agente del SATCEN, essa non può essere considerata un «terz[o]» rispetto al suo datore di lavoro. Pertanto, poiché l'articolo 263, quarto comma, TFUE consente ai singoli di impugnare gli atti «alle condizioni previste dal primo e dal secondo comma», tali decisioni non possono, ad avviso del SATCEN, essere oggetto di controllo da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

110. Reputo l'argomentazione del SATCEN insostenibile. Il primo e il secondo comma dell'articolo 263 TFUE riguardano la ricevibilità dei ricorsi di annullamento proposti dagli Stati membri, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione contro qualsiasi atto dell'Unione destinato a produrre effetti giuridici. Tuttavia, affinché un atto possa essere oggetto di impugnazione, tali effetti devono prodursi «nei confronti di terzi». Tale requisito ha lo scopo di escludere dagli atti impugnabili i c.d. interna corporis: atti che si riferiscono all'organizzazione interna di un'istituzione e che non producono alcun effetto giuridico al di fuori di tale ambito⁵⁵. Vi sono due ragioni principali per tale esclusione. In primo luogo, a causa del loro status costituzionale, le istituzioni dell'Unione devono avere il potere di organizzare il loro funzionamento interno nel modo che ritengono opportuno. In secondo luogo, un'istituzione o uno Stato membro non hanno alcun interesse giuridico ad agire contro disposizioni i cui effetti sono puramente interni a un'altra istituzione.

111. Tuttavia, nella presente causa, non è chiaramente questo il caso. Le decisioni impugnate erano destinate a incidere sulla posizione giuridica della convenuta che, almeno in questo contesto, possiede una personalità giuridica distinta da quella dell'agenzia. Inoltre, tali decisioni sono, incontestabilmente, atti adottati nei confronti della convenuta ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. A tale riguardo, occorre tener presente che, secondo una giurisprudenza costante, costituiscono atti che possono essere oggetto di un'azione di annullamento i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di tale soggetto⁵⁶.

112. Inoltre, portati alla loro ultima conseguenza logica, gli argomenti avanzati dal SATCEN lascerebbero una categoria del suo personale, o meglio, la categoria principale del suo personale, senza accesso ad alcun giudice. Una categoria di personale chiaramente definita da un atto di diritto derivato, lo statuto del personale del SATCEN, che è, sulla base di qualsiasi ragionevole interpretazione, un regime dell'Unione⁵⁷, non rientrerebbe né nell'articolo 270 TFUE, né nell'articolo 263 TFUE. Tale categoria rimarrebbe intrappolata in una sorta di «terra di nessuno» giudiziaria.

113. In terzo luogo, e infine, non mi convince l'argomento del SATCEN secondo cui, poiché il suo rapporto con la convenuta è di natura contrattuale, il Tribunale sarebbe stato competente solo se il contratto avesse incluso una clausola compromissoria attributiva di competenza alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ai paragrafi da 99 a 101, di cui supra, ho spiegato il motivo per cui ritengo che, in una situazione come quella oggetto del presente procedimento, la controversia sollevi questioni che

55 V., in tal senso, sentenze del 25 febbraio 1998, *Les Verts/Parlamento* (190/84, EU:C:1988:94, punto 8) (in prosieguo: sentenza «*Les Verts II*»), del 23 marzo 1993, *Weber/Parlamento* (C-314/91, EU:C:1993:109, punto 9) e del 6 aprile 2000, *Spagna/Commissione* (C-443/97, EU:C:2000:190, punto 28).

56 V., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, *IBM/Commissione* (60/81, EU:C:1981:264, punto 9), e del 9 dicembre 2014, *Schönberger/Parlamento* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punto 13).

57 A differenza, dunque, del personale locale, i cui contratti sono probabilmente disciplinati da norme nazionali e contengono una clausola compromissoria attributiva di competenza agli organi giurisdizionali locali (degli Stati membri) (supra, paragrafi 97 e 98).

vanno al di là del semplice rispetto, da parte del datore di lavoro (SATCEN) del contratto stipulato con uno dei suoi agenti (la convenuta). Per gli agenti come la convenuta, le controversie di lavoro concernono, essenzialmente, il fatto se l'agenzia dell'Unione abbia agito in conformità con le regole generali stabilite con una decisione del Consiglio: lo statuto del personale del SATCEN.

114. Di conseguenza, il fatto che la convenuta si trovi o meno in una posizione simile a quella della ricorrente nella causa che ha condotto alla sentenza della Corte H/Consiglio e a., questione lungamente dibattuta tra le parti, non rileva nel contesto della presente causa. Desidero aggiungere, incidentalmente, che, come il Consiglio ha riconosciuto in udienza, se il personale distaccato dagli Stati membri deve avere accesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea allo stesso modo del personale distaccato dalle istituzioni dell'Unione (come statuito dalla Corte nella sentenza H/Consiglio e a.), ciò dovrebbe avvenire, a maggior ragione, per agenti quali la convenuta. Mentre i primi possono ricevere più facilmente un'adeguata tutela giurisdizionale ad opera dei giudici degli Stati membri da cui sono stati distaccati⁵⁸, non è necessariamente questo il caso per i secondi. Infatti, gli agenti sono assunti direttamente da un'istituzione o da un organo dell'Unione e non hanno (né possono avere) alcun legame professionale con le autorità nazionali.

115. Infine, rilevo che, ai punti da 124 a 132 della sentenza impugnata, il Tribunale ha debitamente spiegato il motivo per cui la convenuta si trovava, a suo avviso, in una situazione comparabile a quella di altri agenti delle istituzioni o degli organi dell'Unione. Non rilevo, in tali passaggi, alcun errore di diritto evidente né alcuna distorsione dei fatti o delle prove.

116. Per tali ragioni, il primo e il secondo motivo di ricorso del SATCEN devono essere respinti.

4. Portata e conseguenze della competenza della Corte: sull'eccezione di illegittimità dell'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN

117. Concordo con la conclusione del Tribunale secondo cui la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente nella presente causa.

118. Non concordo, tuttavia, in merito alle conseguenze che il Tribunale ha attribuito a tale conclusione. Infatti, sono dell'avviso che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto accogliendo l'eccezione di illegittimità sollevata dalla convenuta in relazione all'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN.

119. Preliminarmente, devo sottolineare che il SATCEN non ha sollevato tale argomento, nelle sue richieste, come un motivo di impugnazione a sé stante. Tuttavia, l'errore del Tribunale a tale riguardo è la logica conseguenza degli argomenti addotti dal SATCEN nel primo e nel secondo motivo di impugnazione. Se l'impugnazione del SATCEN fosse accolta sulla base di tali motivi, verrebbero inevitabilmente travolte anche le conclusioni del Tribunale sull'illegittimità dell'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN.

120. L'eventuale illegittimità dell'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN possiede, inoltre, una rilevanza pratica più ampia, poiché, come il SATCEN ha confermato in udienza, a seguito della pronuncia della sentenza impugnata, esso ha sospeso le attività della commissione di ricorso. Pertanto, la decisione della Corte su questo specifico punto determinerebbe non solo il futuro di tale organismo, ma anche, indirettamente, quello di altri organismi simili, istituiti nell'ambito di altre agenzie o uffici dell'Unione per occuparsi della composizione delle controversie con il personale.

⁵⁸ È importante sottolineare che tali giudici hanno il potere, o l'obbligo, di adire la Corte con una questione di interpretazione o di validità di un atto dell'Unione ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

121. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che, nella misura in cui stabilisce che non è possibile impugnare le decisioni della commissione di ricorso, l'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale SATCEN è in contrasto con l'articolo 19 TUE e con l'articolo 256 TFUE. Di conseguenza, il Tribunale ha concluso che, avendo istituito una commissione di ricorso la cui competenza è esclusiva e alternativa a quella del Tribunale, e avendo mantenuto detta commissione anche dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la decisione 2009/747 ha violato i Trattati. Pertanto, l'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN è stato dichiarato inapplicabile al caso di specie⁵⁹.

122. Ritengo che tal conclusione sia eccessivamente ampia e non necessaria. A mio avviso, è possibile un'altra lettura dell'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN, interpretandolo nel suo contesto normativo e nel suo contesto più ampio: un'interpretazione conforme all'articolo 19, paragrafo 1, TUE e all'articolo 47 della Carta, nel rispetto delle specifiche scelte istituzionali compiute dal legislatore dell'Unione, in casu il Consiglio.

a) Articolo 28, paragrafo 6 dello statuto del personale del SATCEN: se si tratti di un ricorso amministrativo o giurisdizionale

123. L'articolo 28, paragrafo 1, dello statuto del personale del SATCEN, nella parte rilevante, consente a chiunque sia destinatario di detto statuto, di «chiedere al direttore di decidere nei suoi confronti in merito a questioni disciplinate dallo statuto [del personale del SATCEN]». La relativa decisione del direttore (esplicita o implicita) può, ai sensi dell'articolo 28, paragrafi da 2 a 4, dello statuto del personale del SATCEN, essere oggetto di una procedura di reclamo amministrativo e di mediazione (l'intervento del mediatore è facoltativo). A sua volta, l'articolo 28, paragrafo 5, dello statuto del personale del SATCEN stabilisce che «[e]sperito il primo mezzo di ricorso (*ricorso amministrativo interno*), l'agente ha facoltà di presentare ricorso dinanzi alla commissione di ricorso [del SATCEN]»⁶⁰.

124. Pertanto, quando interpretato nella sua interezza, l'articolo 28 dello statuto del personale del SATCEN sembra riguardare soltanto i ricorsi *amministrativi*, ivi compresi quelli che si svolgono dinanzi alla commissione di ricorso. Quest'ultima procedura è, infatti, indicata come una dei metodi di *risoluzione delle controversie*, sia nell'articolo 28, paragrafo 5, dello statuto del personale del SATCEN, sia nell'allegato X (Commissione di ricorso) di tale statuto⁶¹. Né l'articolo 28 dello statuto del personale del SATCEN, né altre disposizioni di tale statuto si pronunciano in merito al controllo *giurisdizionale* delle decisioni del SATCEN adottate nelle materie disciplinate da detto statuto.

125. Il contestato articolo 28, paragrafo 6, si colloca in tale contesto. La frase chiave di apertura di tale disposizione dispone che «[l]e decisioni della commissione di ricorso sono vincolanti per entrambe le parti. Non è possibile presentare ricorso contro di esse. La commissione di ricorso può: (...)».

126. Letta alla luce del suo contesto interno, l'affermazione secondo cui «[n]on è possibile presentare ricorso contro di esse» potrebbe, da un lato, essere interpretata come l'intenzione del legislatore dell'Unione di escludere qualsiasi *ricorso di natura giurisdizionale* e, quindi, di precludere l'accesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tuttavia, in tal caso, si potrebbe suggerire che avrebbe dovuto essere soppressa soltanto la seconda frase dell'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN, e non l'articolo 28, paragrafo 6, nella sua interezza. Dall'altro lato, la

59 V. punti da 152 a 160 della sentenza impugnata.

60 Il corsivo è mio.

61 V., in particolare, articolo 1 dell'allegato X.

medesima frase potrebbe anche essere interpretata nel senso che segnala l'impossibilità di un ulteriore ricorso di natura amministrativa nell'ambito del sistema dello statuto del personale del SATCEN a seguito della decisione della commissione di ricorso in materia, senza pronunciarsi in merito a un possibile ricorso giurisdizionale dinanzi a un giudice.

127. In questa fase è poco utile impegnarsi in un esercizio linguistico comparativo, dibattendo la questione se le varie versioni linguistiche (facenti ugualmente fede) possiedono esattamente lo stesso significato o se alcune di esse accennano più a un ricorso amministrativo mentre altre a un ricorso giurisdizionale. Come sempre, la consultazione delle varie versioni linguistiche del regolamento serve, piuttosto, a sottolineare la loro diversità semantica⁶².

128. Vorrei invece rilevare che una serie di altri testi, comprese disposizioni di diritto primario, utilizzano un linguaggio diverso quando fanno riferimento a un ricorso giurisdizionale dinanzi a un giudice. Soprattutto, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, «[o]gni persona 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*»⁶³.

129. Pertanto, quando l'articolo 28 dello statuto del personale del SATCEN viene letto nella sua interezza, e alla luce dell'articolo 47 della Carta e dell'articolo 263, quinto comma, TFUE (o in contrapposizione ad essi) non è affatto ovvio che il suo sesto paragrafo sia inteso ad escludere qualsiasi ricorso *giurisdizionale* avverso le decisioni della commissione di ricorso del SATCEN. Ritengo, piuttosto, che la disposizione debba essere interpretata nel senso che si riferisce soltanto ad ulteriori ricorsi di natura amministrativa.

b) Contesto più ampio: una competenza «conciliante» o «inflessibile»

130. La Corte di giustizia dell'Unione europea possiede una competenza intrinseca e riconosciuta per l'interpretazione degli atti del diritto dell'Unione, salvo che essa non sia espressamente esclusa in base a disposizioni del Trattato. Questo è il punto di partenza.

131. Allo stesso tempo, il legislatore dell'Unione gode di un margine di discrezionalità nell'istituire il sistema di risoluzione delle controversie che reputa opportuno per una determinata agenzia, ufficio o organismo dell'Unione, a condizione che tale sistema non leda le prerogative della Corte di giustizia dell'Unione europea e le competenze ad essa attribuite.

132. Vi è un modo proporzionato, conciliante, per comporre tali due affermazioni. Pur riconoscendo l'ampio grado di discrezionalità e accettando una serie di possibili approcci istituzionali, vi è una regola d'oro residuale: nell'elaborazione di un regime di diritto derivato, il legislatore dell'Unione è tenuto a garantire, in un dato stadio del procedimento, la possibilità di adire un giudice indipendente per quanto concerne una decisione definitiva in materia di personale. Se la decisione riguarda l'esercizio di un potere pubblico dell'Unione da parte di un organo dell'Unione nell'ambito di un regime legislativo dell'Unione, tale giudice è, in ultima analisi, la Corte di giustizia dell'Unione europea.

133. A livello più generale, il duplice imperativo della tutela giuridica indipendente degli individui e dell'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione è valido non soltanto per gli Stati membri che attuano il diritto dell'Unione a livello nazionale⁶⁴, ma anche per le istituzioni dell'Unione, in sede di negoziazione e istituzione di meccanismi esterni di risoluzione delle controversie che possono

⁶² V., per un esercizio analogo concernente l'articolo 32, paragrafo 3, ugualmente ambiguo, del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU 2009, L 243, pag.1), le mie conclusioni nella causa El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, paragrafi da 28 a 33).

⁶³ Il corsivo è mio.

⁶⁴ V. sentenza del 13 dicembre 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punto 41).

riguardare taluni elementi di interpretazione del diritto dell'Unione⁶⁵. La stessa logica dovrebbe quindi applicarsi, a maggior ragione, a qualsiasi meccanismo di risoluzione delle controversie interno all'Unione, in particolare nel caso di questioni relative al personale trattate in seno ai vari organi o agenzie dell'Unione in base a uno specifico statuto del personale, al di fuori dell'ambito di applicazione dello statuto dei funzionari.

134. In tale contesto, concordo con il Tribunale sul fatto che la commissione di ricorso del SATCEN risponda ai requisiti di un giudice imparziale e indipendente possiede una rilevanza limitata ai fini della presente controversia⁶⁶, ma per un motivo diverso: anche se la commissione di ricorso del SATCEN rispondesse a tali requisiti, soddisfacendo così potenzialmente l'imperativo della tutela giurisdizionale effettiva, rimarrebbe comunque la questione dell'assenza di uniformità nell'interpretazione del diritto dell'Unione. Anche in questo caso, se tale considerazione limita le scelte istituzionali negli Stati membri, nonché in altri regimi di diritto internazionale di cui l'Unione è parte o desidera essere parte, ciò deve valere, a maggior ragione, per i regimi interni all'Unione.

135. Ciò detto, non ne consegue necessariamente che l'accesso ai giudici dell'Unione debba essere concesso *immediatamente*, e che un'agenzia o un organo dell'Unione non possa disporre di un proprio meccanismo interno di risoluzione delle controversie, anche di natura semi-giudiziaria, di cui è necessario avvalersi in via preliminare, eventualmente su base obbligatoria. In situazioni come quella oggetto della presente impugnazione, il fatto che la controversia sia dapprima sottoposta ad un organo che, pur essendo istituito all'interno di un'agenzia o ad essa collegato, è tenuto a valutare la questione in maniera indipendente, nell'ambito di un procedimento quasi giudiziario, può rispondere a esigenze di buona amministrazione della giustizia. Un occhio lucido e neutrale non solo può avere più successo nell'assistere le parti nella ricerca di una soluzione amichevole, ma può anche aiutare a chiarire aspetti della controversia che potrebbero eventualmente dover essere decisi dai giudici dell'Unione. L'esistenza di un sistema di ricorsi interni che precede, ma non impedisce, in ultima analisi, un procedimento giurisdizionale può quindi offrire alle parti un modo rapido, pratico e meno costoso di risolvere le controversie. Esso può inoltre contribuire a evitare inutili contenziosi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

136. Tuttavia, come già ricordato, il SATCEN non ha dedotto, nel presente procedimento, un presunto errore di interpretazione dell'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN da parte del Tribunale. In ogni caso, l'errore in questione non avrebbe potuto comportare l'annullamento della sentenza impugnata, poiché esso non rimette in discussione gli *accertamenti di merito* contenuti nella sentenza in relazione alle decisioni impugnate: la decisione di avviare un procedimento disciplinare, la decisione di sospensione e la decisione di destituzione.

137. È vero che il Tribunale ha dichiarato di aver annullato la decisione della commissione di ricorso per il solo fatto che, avendo considerato invalido l'articolo 28, paragrafo 6, dello statuto del personale del SATCEN, esso ha ritenuto che tale decisione era stata adottata senza una base giuridica adeguata⁶⁷. Tuttavia, la decisione della commissione di ricorso confermava (in larga misura) le decisioni impugnate⁶⁸. La decisione della commissione di ricorso non aveva prodotto, sulla posizione giuridica della convenuta, effetti diversi da quelli derivanti dalle decisioni impugnate⁶⁹. Pertanto, le ragioni che hanno indotto il Tribunale ad annullare queste ultime sarebbero state valide e sufficienti anche per annullare la prima.

65 V., in tal senso, parere 1/09 (accordo sulla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti) dell'8 marzo 2011 (EU:C:2011:123, punti 66, 68 e 80); parere 2/13 (adesione dell'Unione europea alla CEDU) del 18 dicembre 2014 (EU:C:2014:2454, punti da 174 a 176 e 246); e parere 1/17 (Accordo CETA fra l'Unione europea e il Canada) del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341, punto 111).

66 Punto 110 della sentenza impugnata.

67 Punto 161 della sentenza impugnata.

68 V., in particolare, punti 38, 45 e 46 della sentenza impugnata.

69 V., in tal senso, sentenza del 21 febbraio 2018, LL/Parlamento (C-326/16 P, EU:C:2018:83, punti 38 e 39).

B. Sul terzo motivo di impugnazione

1. Argomenti delle parti

138. Con il terzo motivo di impugnazione, il SATCEN sostiene che, nella sua valutazione della legittimità della decisione di destituzione, il Tribunale ha snaturato i fatti in due occasioni.

139. In primo luogo, il Tribunale non ha tenuto conto del fatto che le persone che hanno compilato il questionario preparato dall'inquirente erano già state intervistate oralmente dallo stesso inquirente durante l'indagine condotta tra gennaio e febbraio 2013. Inoltre, durante l'indagine amministrativa si sono tenuti incontri bilaterali con 24 membri del personale. Poiché tali fatti non sono stati presi in considerazione, il Tribunale ha erroneamente concluso che l'uso del questionario aveva costituito uno strumento manifestamente inadeguato per accertare i fatti e per valutare il comportamento della convenuta, a differenza dei colloqui bilaterali, che sarebbero stati più appropriati.

140. In secondo luogo, il SATCEN sostiene che il Tribunale ha snaturato i fatti ritenendo che la decisione si basasse esclusivamente su accuse concernenti categorie generali di comportamento, senza accertare l'esistenza di eventi o comportamenti specifici che potessero essere qualificati come «molestie». Infatti, al rapporto d'indagine è stata allegata una documentazione di supporto aggiuntiva, tra cui testimonianze scritte dei membri del personale, lettere e certificati medici. Tali documenti non sono stati tuttavia presi in considerazione dal Tribunale.

141. Nella sua risposta, la convenuta sostiene che i cosiddetti colloqui cui fa riferimento il SATCEN non erano stati menzionati nel procedimento dinanzi al Tribunale e costituiscono, quindi, fatti nuovi, inammissibili in questa fase del procedimento. Inoltre, il SATCEN non ha fornito alcuna informazione sul contenuto di tali colloqui. In ogni caso, secondo la convenuta, l'esistenza di colloqui anteriori non può invalidare le conclusioni del Tribunale circa l'inadeguatezza dell'indagine e la mancanza di imparzialità.

2. Analisi

142. Preliminarmente, si deve ricordare che censure relative all'accertamento dei fatti e alla loro valutazione sono ricevibili, in fase di impugnazione, qualora il ricorrente sostenga che il Tribunale ha accertato fatti la cui inesattezza materiale risulta da documenti del fascicolo o che ha snaturato gli elementi di prova ad esso sottoposti. In particolare, uno snaturamento degli elementi di prova esiste allorché, senza che occorra ricorrere a nuovi elementi di prova, la valutazione degli elementi di prova esistenti appare manifestamente erronea⁷⁰.

143. Ciò non si verifica nel caso di specie.

144. In primo luogo, osservo che, sebbene si possa dedurre dal rapporto complessivo che i membri del personale a cui era stato somministrato il questionario erano stati anche precedentemente intervistati, resta il fatto che le conclusioni raggiunte nel rapporto si basano *esclusivamente* sulle risposte date al questionario. Alla luce di ciò, il fatto che i membri del personale che hanno compilato i questionari siano stati precedentemente sentiti durante l'indagine generale sui rapporti umani è irrilevante.

⁷⁰ V., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2007, *Industrias Químicas del Vallés/Commissione* (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punti 57 e 60 e giurisprudenza ivi citata).

145. Inoltre, il Tribunale non ha criticato l'uso di un questionario di per sé. Ai punti da 200 a 207 della sentenza impugnata, il Tribunale ha chiarito, piuttosto dettagliatamente, le ragioni per cui il questionario utilizzato nell'indagine era, alla luce delle circostanze del caso, inadeguato a stabilire la veridicità delle molestie di cui è stata accusata la convenuta.

146. In secondo luogo, contrariamente a quanto sostenuto dal SATCEN, non vi è alcuna documentazione di supporto aggiuntiva, comprese testimonianze scritte dei membri del personale, allegata al rapporto d'indagine presentato al Tribunale. Pertanto, il Tribunale non può essere criticato per non aver tenuto conto di «tutta la documentazione» che l'inquirente avrebbe utilizzato per giungere alle sue conclusioni. Infatti, non ho individuato alcun documento di questo tipo nel fascicolo. L'unico esempio di testimonianza scritta che fa riferimento a elementi di fatto concreti e precisi si rinviene nelle risposte alle domande a risposta aperta a margine del questionario a risposta multipla. Orbene, il Tribunale ha esaminato tali risposte, come risulta dal punto 203 della sentenza impugnata.

147. Pertanto, non sembra che la sentenza impugnata sia viziata da un'omessa considerazione di alcune prove o fatti, né che abbia snaturato le prove e i fatti presi in considerazione.

C. Sul quarto motivo di impugnazione

1. Argomenti delle parti

148. Con il suo quarto motivo di impugnazione il SATCEN sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione degli articoli 1 e 2 dell'allegato IX dello statuto del personale del SATCEN e della nozione di «diritti della difesa» di cui all'articolo 41 della Carta.

149. In primo luogo, il SATCEN sostiene che il diritto di una persona sottoposta a un'indagine per molestie di presentare osservazioni sui fatti oggetto di indagine, prima della chiusura dell'indagine amministrativa, può essere limitato al fine di proteggere gli interessi dei terzi coinvolti. In ogni caso, i vari colloqui preliminari, in particolare quelli nel corso del rapporto annuale su cui la convenuta avrebbe potuto presentare osservazioni, devono essere considerati sufficienti a garantire il diritto di essere ascoltato.

150. In secondo luogo, il SATCEN sostiene che non risulta dallo statuto del personale del SATCEN, né dalla giurisprudenza che avrebbe dovuto trascorrere un periodo minimo di tempo tra la convocazione per un'audizione prima dell'avvio di un procedimento disciplinare e la data di tale audizione. In ogni caso, il termine dovrebbe essere valutato alla luce del principio di proporzionalità, tenendo conto, in particolare, dei gravi fatti contestati alla convenuta e dell'urgenza della situazione. Inoltre, la decisione di avviare un procedimento disciplinare non costituisce un atto lesivo degli interessi della convenuta, bensì un mero atto preparatorio.

151. In terzo luogo, il SATCEN sostiene che il direttore del SATCEN, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ha legittimamente deciso di far prevalere i diritti e gli interessi di coloro che hanno presentato denuncia per molestie sul diritto della convenuta di accedere ai documenti prima dell'adozione della decisione di avviare un procedimento disciplinare. Infatti, considerate le piccole dimensioni dell'agenzia e il fatto che 8 delle 13 persone sotto la supervisione della convenuta hanno presentato una denuncia, vi era un alto rischio di ritorsioni, che persisteva anche a seguito della chiusura dell'indagine.

152. In risposta, la convenuta difende la motivazione della sentenza impugnata. In particolare, essa sostiene che l'argomento relativo all'esistenza di un rischio di ritorsioni non è stato dedotto dinanzi al Tribunale ed è, quindi, irricevibile. In ogni caso, a suo avviso, il SATCEN non è riuscito a spiegare perché il rischio di ritorsioni si sarebbe mantenuto anche a seguito del momento in cui la convenuta è stata sospesa e non ha più avuto accesso ai locali del SATCEN.

2. *Analisi*

153. Ritengo che anche il quarto motivo di impugnazione debba essere respinto.

154. In particolare, al punto 221 della sentenza, il Tribunale ha correttamente rilevato che, nell'ambito di un'indagine come quella cui è stata sottoposta la convenuta, l'amministrazione deve conciliare due diritti: il diritto della persona sottoposta a indagine di esercitare i suoi diritti di difesa, da un lato, e il diritto dei denunciati a che le loro denunce siano esaminate correttamente e sottoposte a un trattamento riservato, dall'altro⁷¹.

155. Il Tribunale ha quindi esaminato la questione se il SATCEN avesse correttamente conciliato gli interessi confliggenti della convenuta e dei denunciati. Alla luce delle circostanze della causa, il Tribunale è giunto a una conclusione negativa. Al punto 222 della sentenza impugnata, tenendo presenti le pertinenti norme di cui allo statuto del personale del SATCEN⁷², il Tribunale ha ritenuto che la divulgazione delle dichiarazioni dei testimoni alla convenuta non avrebbe potuto compromettere il corretto svolgimento dell'indagine. Al punto 223 della sentenza, il Tribunale ha rilevato, inoltre, che, al fine di tutelare l'obbligo di riservatezza dell'amministrazione, rispettando al contempo i diritti della difesa della convenuta, il SATCEN avrebbe potuto concederle accesso a una versione anonimizzata delle dichiarazioni dei testimoni.

156. Mi sembra che le considerazioni del Tribunale su questo punto siano valide. Non mi sembra ovvio che, come sostiene il SATCEN, fosse del tutto impossibile concedere alla convenuta accesso a una versione anonimizzata delle dichiarazioni dei testimoni, anche parzialmente schermate⁷³ o in forma sintetica⁷⁴. Capisco che, alla luce delle piccole dimensioni dell'agenzia, il SATCEN ha dovuto considerare attentamente i rischi di ritorsione che si sarebbero potuti manifestare qualora la convenuta fosse stata in grado di identificare i denunciati. Tuttavia, tale rischio avrebbe potuto essere ridotto al minimo con un attento esercizio di anonimizzazione e schermatura. Salvo che gli interventi di schermatura non giungano a rendere completamente prive di significato le dichiarazioni dei testimoni, un accesso limitato o parziale alle stesse è certamente preferibile a un rifiuto totale di accesso.

157. In ogni caso, e, forse, aspetto ancora più importante, il rischio di ritorsioni non era certamente più presente a partire dal momento in cui la convenuta è stata sospesa dalle sue funzioni. Eppure, nemmeno in quell'occasione le è stato concesso l'accesso alle dichiarazioni dei testimoni (anche in forma anonimizzata o schermata).

71 V., in tal senso, sentenza del 4 aprile 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punto 52).

72 In particolare, l'articolo 2 dell'allegato IX dello statuto del personale del SATCEN, a norma del quale il direttore del SATCEN è tenuto a comunicare a chiunque sia sottoposto a indagine tutti gli elementi di prova dei fascicoli a seguito della chiusura di tale indagine e prima dell'adozione della decisione di avviare un procedimento disciplinare.

73 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa HF/Parlamento (C-570/18 P, EU:C:2020:44, paragrafi 71 e 72).

74 V., in tal senso, sentenza del 4 aprile 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punto 59).

158. In questo contesto, non credo che il Tribunale abbia applicato criteri giuridici errati nel verificare se il SATCEN fosse riuscito a trovare un giusto equilibrio tra il diritto di difesa della convenuta e il diritto alla riservatezza dei membri del personale che hanno partecipato all'indagine. Inoltre, non rilevo alcuno snaturamento dei fatti o del chiaro significato delle prove da parte del Tribunale in sede di valutazione delle circostanze della causa.

159. Analogamente, non rilevo alcun errore di diritto da parte del Tribunale allorché, al punto 216 della sentenza impugnata, ha ritenuto irragionevole il fatto che alla convenuta fosse «stato concesso un termine inferiore alle 48 ore per presentare le sue osservazioni [sul rapporto di indagine]». È vero che nessuna disposizione dello statuto del personale del SATCEN prevede un periodo di tempo specifico a tal fine. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, qualora la durata del procedimento non sia fissata da una disposizione del diritto dell'Unione, il carattere «ragionevole» del termine assunto dall'istituzione per adottare un atto deve essere valutato in funzione dell'insieme delle circostanze pertinenti e, segnatamente, della rilevanza della controversia per l'interessato, della complessità del procedimento e del comportamento delle parti in causa⁷⁵.

160. Alla luce di ciò, mi sembra che la valutazione concreta della ragionevolezza di un lasso di tempo in una data situazione sia, salvo il caso di snaturamento dei fatti o delle prove, una questione che non può essere oggetto di impugnazione. In ogni caso, considerando i fatti particolarmente gravi addebitati alla convenuta e la durata dell'indagine nel momento in cui le è stato chiesto di pronunciarsi sul rapporto di indagine, non ritengo certamente irragionevole la conclusione del Tribunale in merito al termine concesso alla convenuta.

V. Sulle spese

161. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile ai procedimenti di impugnazione ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

162. La convenuta ha presentato una domanda in tal senso. Poiché, a mio avviso, il SATCEN è rimasto soccombente, esso dovrebbe essere condannato alle spese del procedimento.

163. Il Consiglio, da parte sua, dovrebbe sopportare le proprie spese.

VI. Conclusione

164. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di:

- respingere l'impugnazione;
- condannare il Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN) alle spese;
- condannare il Consiglio a sopportare le proprie spese.

⁷⁵ V., inter alia, sentenza del 28 febbraio 2013, Riesame di Arango Jaramillo e a./BEI (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).