



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

12 dicembre 2024\*

«Impugnazione – Funzione pubblica – Agenti temporanei – Procedimento disciplinare – Statuto dei funzionari dell’Unione europea – Allegato IX – Articolo 3 – Esecuzione delle sentenze del Tribunale della funzione pubblica e del Tribunale dell’Unione europea – Annullamento delle decisioni dell’autorità che ha il potere di nomina – Potere discrezionale – Obbligo di riprendere il procedimento dal punto esatto in cui è intervenuta l’illegittimità – Diritti della difesa – Diritto di essere ascoltato – Articolo 29 – Risarcimento del danno subito»

Nella causa C-587/21 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 23 settembre 2021,

**DD**, rappresentato da N. Lorenz, Rechtsanwältin,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

**Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)**, rappresentata inizialmente da M. O’Flaherty, successivamente da S. Rautio, in qualità di agenti, assistiti da B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da I. Jarukaitis, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, E. Regan e Z. Csehi (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 7 dicembre 2023,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: l’inglese.

## Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, DD chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 14 luglio 2021, DD/FRA (T-632/19; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2021:434), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso fondato sull'articolo 270 TFUE e diretto, in primo luogo, al risarcimento del danno morale che DD asserisce di aver subito, in secondo luogo, all'annullamento della decisione del direttore dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), del 19 novembre 2018, che respinge la sua domanda di risarcimento e, in terzo luogo, all'annullamento, se necessario, della decisione del 12 giugno 2019, recante rigetto del reclamo diretto contro la summenzionata decisione del 19 novembre 2018.

### Contesto normativo

- 2 Il titolo VI dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») è intitolato «Regime disciplinare». Tale titolo contiene l'articolo 86 dello Statuto, ai sensi del quale:

«1. Qualsiasi mancanza agli obblighi cui il funzionario o l'ex funzionario è soggetto ai sensi del presente statuto, commessa volontariamente o per negligenza, lo espone a una sanzione disciplinare.

2. Quando elementi di prova che lascino presumere l'esistenza di una mancanza ai sensi del paragrafo 1 sono portati a conoscenza dell'autorità che ha il potere di nomina [(in prosieguo: l'«APN»)] o dell'[Ufficio europeo per la lotta antifrode] [(OLAF)], questi ultimi possono avviare un'indagine amministrativa al fine di verificare l'esistenza di tale mancanza.

3. Le norme, le procedure e le misure disciplinari nonché le norme e le procedure relative alle indagini amministrative sono definite all'allegato IX».

- 3 L'articolo 1 dell'allegato IX dello Statuto, intitolato «Procedimento disciplinare», dispone:

«1. Non appena un'indagine dell'OLAF evidenzia la possibilità che un funzionario o ex funzionario di un'istituzione sia personalmente implicato in un caso, l'interessato ne viene informato, sempreché questa informazione non pregiudichi lo svolgimento dell'indagine. In ogni caso, al termine dell'indagine, nessuna conclusione che faccia nominativamente riferimento a un funzionario dell'istituzione potrà essere tratta senza che quest'ultimo abbia avuto la possibilità di formulare le proprie osservazioni in merito all'insieme dei fatti che lo riguardano. Le conclusioni fanno riferimento a tali osservazioni.

(...)

3. Qualora l'indagine dell'OLAF non sia stata in grado di dimostrare la fondatezza delle accuse a carico di un funzionario dell'istituzione, l'indagine stessa è archiviata per decisione del direttore dell'OLAF, che ne informa per iscritto il funzionario e la sua istituzione. Il funzionario può chiedere che questa decisione figuri nel proprio fascicolo personale».

- 4 L'articolo 2, paragrafo 1, di tale allegato IX prevede quanto segue:

«Le norme definite all'articolo 1 del presente allegato si applicano mutatis mutandis alle indagini amministrative effettuate dall'[APN]».

5 Ai sensi dell'articolo 3 di detto allegato IX:

«Sulla base della relazione d'indagine, dopo aver comunicato al funzionario interessato tutti gli elementi del fascicolo e dopo averlo ascoltato, l'[APN] può:

- a) decidere che nessuna accusa può essere formulata nei confronti del funzionario interessato; quest'ultimo ne è allora informato per iscritto; oppure
- b) decidere, anche in caso di mancanza o presunta mancanza agli obblighi, che non occorre adottare alcuna sanzione e, se necessario, inviare al funzionario un ammonimento; oppure
- c) in caso di mancanza agli obblighi ai sensi dell'articolo 86 dello statuto,
  - i) decidere l'avvio della procedura disciplinare prevista alla sezione 4 del presente allegato, oppure
  - ii) decidere l'avvio di una procedura disciplinare di fronte alla commissione di disciplina».

6 L'articolo 11 del medesimo allegato IX è formulato come segue:

«L'[APN] può pronunciarsi sulla sanzione e decidere di inviare un ammonimento scritto o una nota di biasimo senza consultazione della commissione. Il funzionario interessato è sentito in anticipo dall'[APN]».

7 L'articolo 29 dell'allegato IX dello Statuto dispone quanto segue:

«Se nessuna accusa è stata formulata nei confronti dell'interessato in applicazione dell'articolo 1, paragrafo 3, e dell'articolo 22, paragrafo 2 del presente allegato, quest'ultimo ha diritto, su sua domanda, alla riparazione del pregiudizio subito mediante un'adeguata pubblicità della decisione dell'[APN]».

### **Fatti all'origine della controversia**

8 I fatti all'origine della controversia sono esposti ai punti da 1 a 17 della sentenza impugnata come segue:

«1 Il ricorrente, DD, è stato assunto il 1° agosto 2000 da un organismo dell'Unione europea, l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC), divenuto [la FRA], in qualità di agente temporaneo ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del Regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (in prosieguo: il "RAA"). Inizialmente assunto con contratto a tempo determinato, dal 16 dicembre 2006 ha beneficiato di un contratto a tempo indeterminato.

2 Nel corso del 2009 e, successivamente, nel contesto dell'esercizio di valutazione relativo all'anno 2011, in particolare nell'esercizio di un mezzo di ricorso previsto dalle norme interne alla FRA avverso il progetto di rapporto informativo (in prosieguo: il "ricorso interno"), il ricorrente ha asserito di essere vittima di una discriminazione su base razziale o etnica.

3 In considerazione dei termini e del tono utilizzati [dal ricorrente nell'ambito dell'esercizio di tale mezzo di ricorso], il 9 novembre 2012 il direttore della FRA ha avviato un'indagine amministrativa.

- 4 Al termine di un'audizione tenutasi il 20 febbraio 2013 e avente lo scopo di ascoltare il ricorrente conformemente agli articoli 2 e 11 dell'allegato IX dello Statuto, applicabile per analogia agli agenti contrattuali, il direttore della FRA gli ha inflitto una nota di biasimo.
- 5 Infine, con lettera del 13 giugno 2013, il direttore della FRA ha informato il ricorrente della propria decisione di risolvere il suo contratto a tempo indeterminato (in prosieguo: la "decisione di risoluzione").
- 6 Con sentenza dell'8 ottobre 2015, DD/FRA (F-106/13 e F-25/14; in prosieguo: la "sentenza di annullamento", EU:F:2015:118;), il Tribunale della funzione pubblica ha annullato la nota di biasimo. Tale annullamento era motivato con la violazione del diritto del ricorrente di essere ascoltato, in quanto il direttore della FRA aveva omesso di comunicargli le conclusioni dell'indagine amministrativa prima dell'audizione del 20 febbraio 2013 e dunque non gli aveva consentito di predisporre utilmente la propria difesa (sentenza di annullamento, punto 63).
- 7 Nella stessa sentenza, il Tribunale della funzione pubblica ha altresì annullato la decisione di risoluzione per il motivo che, prima dell'adozione di quest'ultima, il direttore della FRA non aveva espressamente informato il ricorrente che, a causa di vari incidenti, intendeva risolvere il suo contratto e non l'aveva invitato a formulare osservazioni al riguardo (sentenza di annullamento, punto 90).
- 8 Il Tribunale della funzione pubblica ha invece respinto la domanda risarcitoria del ricorrente diretta ad ottenere la riparazione del danno morale causato dall'indagine amministrativa per tre motivi: in primo luogo, perché il ricorrente non poteva legittimamente sostenere che gli addebiti mossi nei suoi confronti non fossero sufficientemente definiti per l'avvio di detta indagine (sentenza di annullamento, punto 74); in secondo luogo, perché la circostanza che l'indagine amministrativa fosse stata condotta senza che la FRA avesse preliminarmente adottato le disposizioni generali di esecuzione dell'articolo 2 dell'allegato IX dello Statuto, al fine di definire il contesto procedurale dell'indagine, non era tale da viziare per irregolarità detta indagine (sentenza di annullamento, punto 75), e in terzo luogo, perché, sebbene l'audizione del ricorrente si fosse svolta senza che egli avesse potuto predisporre utilmente la propria difesa, si doveva constatare che, nel suo ricorso, quest'ultimo si era limitato a menzionare l'esistenza di stress e ansia durante l'indagine amministrativa, senza suffragare ulteriormente le sue affermazioni (sentenza di annullamento, punto 76).
- 9 Il Tribunale della funzione pubblica ha inoltre respinto le richieste risarcitorie del ricorrente dirette ad ottenere la riparazione del danno morale derivante dal fatto che la nota di biasimo avrebbe leso ingiustamente la sua integrità, la sua dignità e la sua reputazione all'interno della FRA. In proposito, il Tribunale della funzione pubblica ha rilevato in particolare che, poiché l'annullamento della nota di biasimo derivava dalla violazione del diritto del ricorrente di essere ascoltato, non era escluso che, se quest'ultimo fosse stato ascoltato, sarebbe stata adottata una decisione differente. Di conseguenza, il Tribunale della funzione pubblica ha dichiarato che dette domande risarcitorie erano premature, e avrebbero potuto pregiudicare l'esecuzione della sentenza di annullamento da parte della FRA (sentenza di annullamento, punti da 78 a 82).

- 10 Il Tribunale della funzione pubblica ha quindi respinto le richieste risarcitorie del ricorrente dirette ad ottenere la riparazione dei danni materiali e morali causati dall'illegittimità della decisione di risoluzione. Per quanto concerne il danno morale, il Tribunale della funzione pubblica ha constatato che il ricorrente si era limitato a dichiarare che tale decisione gli aveva causato un trauma psicologico e aveva leso la sua reputazione e la sua dignità, senza dimostrare che tale danno non potesse essere integralmente riparato dalla sentenza di annullamento (punto 107).
- 11 Il ricorrente ha proposto un'impugnazione avverso la sentenza di annullamento, respinta dal Tribunale con la [sentenza del 19 luglio 2017, DD/FRA (T-742/15 P, EU:T:2017:528)].
- 12 Nel frattempo, dal 1° marzo 2016, la FRA ha reintegrato il ricorrente nelle sue funzioni e gli ha versato la retribuzione arretrata.
- 13 Peraltro, il 12 aprile 2013 il ricorrente aveva presentato un reclamo al Garante europeo della protezione dei dati (in prosieguo: il "GEPD") per il motivo che l'indagine amministrativa era stata condotta in violazione del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1). Il GEPD ha sospeso l'esame di tale reclamo in attesa della sentenza di annullamento e, successivamente, della sentenza [del Tribunale del 19 luglio 2017, DD/FRA (T-742/15 P, EU:T:2017:528)].
- 14 Il 18 dicembre 2017, il GEPD ha considerato che, non essendo stato stabilito un contesto normativo sufficiente per l'avvio e lo svolgimento delle indagini amministrative, l'indagine che riguardava il ricorrente aveva violato l'articolo 4, l'articolo 5, lettera a), nonché gli articoli 11 e 12 del regolamento n. 45/2001 (...). Tali conclusioni sono divenute definitive il 16 marzo 2018, a seguito del rigetto da parte del GEPD di richieste di riesame provenienti dall'interessato e dalla FRA.
- 15 Il 19 luglio 2018 il ricorrente ha presentato una domanda, sulla base dell'articolo 90, paragrafo 1, dello Statuto, diretta ad ottenere il pagamento dell'importo di EUR 100 000 a titolo di risarcimento economico per una serie di illegittimità commesse dalla FRA (in prosieguo: la "domanda di risarcimento"). In primo luogo, il ricorrente affermava che l'indagine amministrativa era stata avviata senza che fosse fondata su un sospetto sufficientemente serio e avvalorato da prove che egli avesse accusato il suo superiore di discriminazione razziale e che si era invece basata su un'esagerazione e una manipolazione. In secondo luogo, egli sosteneva che l'indagine amministrativa, il procedimento disciplinare, la nota di biasimo e la decisione di risoluzione costituivano una discriminazione fondata sulle sue origini etniche. In terzo luogo, il ricorrente affermava che l'avvio e lo svolgimento dell'indagine amministrativa avevano violato l'articolo 4, l'articolo 5, lettera a), nonché gli articoli 11 e 12 del regolamento n. 45/2001. In quarto luogo, egli asseriva che la nota di biasimo e la decisione di risoluzione erano state basate su un'indagine amministrativa illegittima che conteneva affermazioni offensive e diffamatorie. In quinto luogo, il ricorrente sosteneva che la FRA aveva formulato affermazioni offensive e diffamatorie, aveva ignorato il suo diritto alla presunzione d'innocenza e si era resa colpevole della violazione del suo diritto alla vita privata e alla tutela dei suoi dati personali durante l'indagine amministrativa, durante il procedimento disciplinare, nella nota di biasimo e nella decisione di risoluzione, durante i procedimenti dinanzi al Tribunale della funzione pubblica, al Tribunale e alla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, e a causa della pubblicazione sulla stampa di articoli relativi alla sentenza di

annullamento. Secondo il ricorrente, tali comportamenti, nel loro insieme, avrebbero costituito una molestia psicologica. In sesto luogo, egli riteneva che, in tal modo, la FRA avesse violato il suo dovere di sollecitudine, non prendendo in considerazione tutti gli elementi che avrebbero potuto influenzare le sue decisioni e il suo comportamento e, in particolare, omettendo di informarlo quanto prima possibile degli addebiti che gli erano mossi. Infine, il ricorrente aggiungeva che tutte queste illegittimità gli avevano causato stress, ansia, incertezza e un sentimento di abbandono e indifferenza. Umiliato, avrebbe altresì sofferto per la condiscendenza e il disprezzo con i quali sarebbe stato trattato.

16 Il 19 novembre 2018 l'[APN] ha respinto la domanda di risarcimento del ricorrente facendo valere, in particolare, che la sentenza di annullamento era stata eseguita in quanto egli era stato reintegrato nelle sue funzioni e la nota di biasimo era stata ritirata dal suo fascicolo personale [(in prosieguo: la “decisione del 19 novembre 2018”)].

17 Il 14 febbraio 2019 il ricorrente ha presentato un reclamo che l'[APN] ha respinto il 12 giugno successivo [(in prosieguo: la “decisione di rigetto del 12 giugno 2019”)]. [In tale] decisione di rigetto, l'[APN] ha dichiarato in particolare che la FRA aveva deciso di non riavviare il procedimento e che tutti gli atti relativi all'indagine amministrativa erano stati cancellati dal fascicolo del ricorrente».

### **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 settembre 2019, il ricorrente ha proposto il ricorso di cui al punto 1 della presente sentenza.
- 10 Con il suo ricorso, il ricorrente chiedeva in particolare al Tribunale di condannare la FRA a risarcire i danni morali causati dal procedimento disciplinare che aveva condotto alla nota di biasimo, dalla decisione di risoluzione e dalla non corretta esecuzione della sentenza di annullamento che annullava queste due decisioni. A sostegno della sua domanda, il ricorrente deduceva sei profili di illegittimità corrispondenti a comportamenti illeciti della FRA (in prosieguo, congiuntamente: i «comportamenti illeciti»), derivanti:
- il primo, dal fatto che, dopo la sentenza di annullamento, la FRA non aveva ascoltato il ricorrente e non aveva adottato una decisione in applicazione dell'articolo 3, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto;
  - il secondo, dall'avvio irregolare dell'indagine amministrativa e del procedimento disciplinare iniziale;
  - il terzo, dall'omesso risarcimento da parte della FRA del danno morale causatogli dalla nota di biasimo annullata dalla sentenza di annullamento;
  - il quarto, dal fatto che la FRA non avrebbe eseguito la sentenza di annullamento e non avrebbe svolto il procedimento disciplinare entro un periodo di tempo ragionevole e in maniera diligente;
  - il quinto, dal fatto che l'avvio e lo svolgimento dell'indagine amministrativa avrebbero violato il regolamento n. 45/2001, lo Statuto e il diritto al rispetto della vita privata garantito

dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), e

- il sesto, dall'omesso risarcimento da parte della FRA del danno derivante da dichiarazioni prive di fondamento, diffamatorie e offensive, tutto ciò in violazione dell'autorità di cosa giudicata della sentenza di annullamento, del diritto alla presunzione d'innocenza e del dovere di sollecitudine, nonché dell'obbligo di astenersi da qualsiasi molestia psicologica.
- 11 Inoltre, a sostegno della domanda di risarcimento del danno morale che il ricorrente asserisce di avere subito a causa dei comportamenti illegittimi, quest'ultimo invocava diversi argomenti riguardanti l'effettività di tale danno nonché l'esistenza di un nesso di causalità tra quest'ultimo e tali comportamenti.
- 12 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che le condizioni relative al sorgere della responsabilità della FRA non erano state soddisfatte nel caso di specie. Da un lato, il Tribunale non ha considerato fondato nessuno dei profili di illegittimità dedotti dal ricorrente. Dall'altro lato, il Tribunale ha constatato che il ricorrente non aveva dimostrato l'esistenza di un danno morale e di un nesso di causalità tra quest'ultimo e i comportamenti illegittimi.

### **Conclusioni delle parti in sede di impugnazione**

- 13 Il ricorrente chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
  - di conseguenza, annullare la decisione del 19 novembre 2018 e, se necessario, la decisione di rigetto del 12 giugno 2019;
  - accordargli il risarcimento del danno morale da lui subito, stimato *ex aequo et bono* in EUR 100 000, e
  - condannare la FRA alla totalità delle spese.
- 14 La FRA chiede che la Corte voglia:
- respingere l'impugnazione e
  - condannare il ricorrente alla totalità delle spese.

### **Sull'impugnazione**

- 15 A sostegno della sua impugnazione, il ricorrente deduce otto motivi, vertenti su errori commessi dal Tribunale, rispettivamente in ciascuna delle otto parti della sentenza impugnata, vale a dire nell'esposizione dei fatti, nell'esame dei profili di illegittimità dal primo al sesto, e nella parte relativa all'esame dell'esistenza di un danno attuale e di un nesso causale.

- 16 Con il secondo motivo di impugnazione e con la prima parte del quinto motivo, che è opportuno esaminare in primo luogo, il ricorrente asserisce che il Tribunale, da un lato, ha erroneamente concluso che, nel caso di specie, l'articolo 3, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto non era applicabile e, pertanto, che il rispetto dei diritti della difesa non s'imponeva, e, dall'altro, ha fornito una motivazione contraddittoria al riguardo.

### ***Sulle parti prima e seconda del secondo motivo***

#### *Argomenti delle parti*

- 17 Con la prima parte del secondo motivo, il ricorrente contesta, in sostanza, al Tribunale di aver erroneamente ritenuto che l'annullamento di un atto non obbligasse le istituzioni e gli organismi dell'Unione a riprendere il procedimento dal punto preciso in cui l'illegittimità si era verificata, disponendo questi ultimi di un ampio potere discrezionale per decidere quali mezzi utilizzare per trarre le conseguenze di una sentenza di annullamento. Dalla sentenza del 5 settembre 2014, *Éditions Odile Jacob/Commissione* (T-471/11, EU:T:2014:739), citata al punto 45 della sentenza impugnata, risulterebbe infatti che il procedimento inteso alla sostituzione di un atto annullato deve essere ripreso dal punto esatto in cui l'illegittimità è intervenuta, in quanto l'annullamento di una decisione non incide necessariamente sugli atti preparatori.
- 18 Con la seconda parte del secondo motivo, il ricorrente contesta al Tribunale di aver applicato erroneamente l'articolo 3, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto nel dichiarare che tale articolo non trova applicazione in caso di ritiro o abbandono di un'indagine amministrativa e in circostanze, come quelle del caso di specie, in cui la FRA ha deciso di non riprendere il procedimento disciplinare nella fase che aveva viziato la nota di biasimo. Secondo il ricorrente, l'articolo 3, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto elenca in maniera esaustiva le opzioni a disposizione della FRA dopo la produzione di una relazione d'indagine amministrativa. Inoltre, l'obiettivo di tale articolo dovrebbe essere letto in combinato disposto con l'articolo 29 dell'allegato IX dello Statuto per permettere di prendere in considerazione gli interessi della persona coinvolta, cosicché il ritiro di una relazione d'indagine amministrativa senza alcuna motivazione e senza alcuna pubblicità costituirebbe una violazione di tali articoli. Il ricorrente sostiene che il Tribunale ha creato una distinzione artificiosa tra la chiusura di un'indagine amministrativa e il suo ritiro o abbandono, che priva di gran parte dei loro effetti gli articoli 3 e 29 dell'allegato IX dello Statuto.
- 19 La FRA chiede il rigetto delle parti prima e seconda del secondo motivo.
- 20 Per quanto riguarda la prima parte, tale organismo ritiene che essa sia inoperante. In proposito, la FRA afferma che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la giurisprudenza citata al punto 45 della sentenza impugnata non implica che l'APN sia tenuta a riprendere un procedimento disciplinare che risulti inficiato da un vizio di procedura. Essa aggiunge che, in ogni caso, il ricorrente non ha alcun interesse legittimo a sostenere che la FRA era tenuta a riprendere il procedimento disciplinare anziché abbandonarlo.
- 21 Per quanto riguarda la seconda parte, la FRA afferma di non aver abbandonato la relazione di indagine amministrativa, ma di essersi astenuta dal riprendere il procedimento di indagine amministrativa nei confronti del ricorrente e di aver ritirato dal suo fascicolo tutti gli atti anteriori relativi a tale indagine. L'articolo 266 TFUE che disciplina l'esecuzione delle sentenze di

annullamento non osterebbe a che essa decida di abbandonare il procedimento disciplinare e il fatto che l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto non menzioni una siffatta possibilità significherebbe soltanto che tale disposizione non è applicabile.

### *Giudizio della Corte*

- 22 Occorre ricordare che dall'articolo 266 TFUE risulta che l'istituzione, l'organo o l'organismo da cui emana l'atto annullato ha l'obbligo di prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza che ha disposto l'annullamento di tale atto comporta e, per conformarsi a tale sentenza e dare ad essa piena esecuzione, deve rispettare non solo il dispositivo della sentenza, ma anche la motivazione che ne costituisce il sostegno necessario, nel senso che è indispensabile per determinare il senso esatto di quanto è stato dichiarato in tale dispositivo (v., in tal senso, sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 35 e giurisprudenza citata).
- 23 È infatti questa motivazione che, da un lato, identifica la disposizione esatta considerata come illegittima e, d'altro lato, evidenzia le ragioni esatte dell'illegittimità accertata nel dispositivo e che l'istituzione interessata deve prendere in considerazione nel sostituire l'atto annullato (v., in tal senso, sentenza del 6 marzo 2003, Interporc/Commissione, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punto 29).
- 24 Poiché l'articolo 266 TFUE non specifica la natura dei provvedimenti che l'autore dell'atto annullato deve prendere per conformarsi a tale obbligo, spetta a quest'ultimo individuare tali provvedimenti, disponendo al contempo, nella scelta degli stessi, di un ampio potere discrezionale, purché si conformi al dispositivo della sentenza che ha annullato tale atto e alla motivazione che ne costituisce il sostegno necessario (sentenza del 22 settembre 2022, IMG/Commissione, C-619/20 P e C-620/20 P, EU:C:2022:722, punto 102).
- 25 Più in particolare, il procedimento inteso alla sostituzione di un atto annullato deve essere ripreso dal punto esatto in cui l'illegittimità è intervenuta (v., in tal senso, sentenza del 3 luglio 1986, Consiglio/Parlamento, 34/86, EU:C:1986:291, punto 47), poiché l'annullamento di un atto non incide, in linea di principio, sulla validità delle misure preparatorie di quest'ultimo, antecedenti alla fase in cui tale vizio è stato constatato (sentenza del 6 luglio 2017, Toshiba/Commissione, C-180/16 P, EU:C:2017:520, punto 24).
- 26 È alla luce di tali considerazioni che occorre verificare se il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel considerare, ai punti da 45 a 49 della sentenza impugnata, che l'esecuzione della sentenza di annullamento implicava soltanto l'obbligo, per la FRA, di ritirare la nota di biasimo dal fascicolo personale del ricorrente per il motivo che l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto non era applicabile nel caso di specie.
- 27 A tal riguardo, occorre osservare che, con la sentenza di annullamento, il Tribunale della funzione pubblica ha annullato la nota di biasimo inflitta al ricorrente poiché il suo diritto di essere ascoltato era stato violato, in quanto il direttore della FRA si era basato sulle conclusioni della relazione dell'indagine amministrativa per avviare il procedimento disciplinare e adottare immediatamente la decisione di infliggergli una nota di biasimo, avendo omesso di comunicargli tali conclusioni prima dell'audizione del 20 febbraio 2013 e senza quindi consentirgli di preparare utilmente la sua difesa.

- 28 Pertanto, il Tribunale della funzione pubblica ha dichiarato che la decisione di biasimo era stata adottata al termine di un procedimento irregolare, in violazione dei requisiti previsti agli articoli 2, 3 e 11 dell'allegato IX dello Statuto, che sanciscono, in particolare, il diritto del ricorrente di essere ascoltato.
- 29 In tali circostanze, è pacifico che il vizio procedurale constatato dal Tribunale della funzione pubblica nella sentenza di annullamento è intervenuto nell'ultima fase di un'indagine amministrativa preliminare e non ha quindi inficiato il procedimento disciplinare *ab initio*, in particolare per quanto riguarda la validità della relazione d'indagine amministrativa.
- 30 Occorre ricordare, da un lato, che un procedimento disciplinare ai sensi dell'allegato IX dello Statuto si compone di due fasi distinte, la prima consistente nell'indagine amministrativa, a carico e a scarico, avviata con decisione dell'APN e conclusa, dopo aver ascoltato l'interessato sui fatti che gli sono imputati, con una relazione d'indagine, e la seconda consistente nel procedimento disciplinare propriamente detto, avviato dall'APN sulla base di detta relazione d'indagine e che presuppone che il funzionario sia ascoltato prima che la stessa adotti una sanzione nei suoi confronti (sentenza del 14 ottobre 2021, Bernaldo de Quirós/Commissione, C-583/19 P, EU:C:2021:844, punto 56).
- 31 Dall'altro lato, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 50 delle sue conclusioni, l'annullamento di un atto che pone fine a un procedimento amministrativo comprensivo di varie fasi non comporta necessariamente l'annullamento dell'intero procedimento precedente l'adozione dell'atto impugnato, indipendentemente dalla motivazione, di merito o procedurale, della sentenza di annullamento. L'autore dell'atto deve quindi collocarsi alla data in cui aveva adottato l'atto annullato per adottare l'atto che deve sostituirlo.
- 32 Nel caso di specie, occorre quindi constatare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, che, poiché l'annullamento della nota di biasimo non ha inciso sugli atti preparatori che hanno preceduto tale decisione, la FRA era tenuta a riprendere il procedimento disciplinare nei confronti del ricorrente dal punto esatto in cui l'illegittimità constatata dalla sentenza di annullamento era intervenuta, vale a dire al momento dell'adozione della decisione riguardante il seguito da dare all'indagine amministrativa.
- 33 Risulta inoltre dal punto 47 della sentenza impugnata che il Tribunale stesso ha ricordato che, a seguito della sentenza di annullamento, la FRA avrebbe potuto nuovamente basarsi sulla relazione d'indagine amministrativa del 12 febbraio 2013 per riprendere il procedimento disciplinare nei confronti del ricorrente nella fase in cui esso era stato viziato a causa della violazione dei suoi diritti della difesa, rispettando i requisiti procedurali derivanti dall'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.
- 34 Infatti, sebbene l'APN disponga di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda lo svolgimento delle indagini amministrative, ciò non toglie che essa deve rispettare tali requisiti procedurali.
- 35 Di conseguenza, le disposizioni dell'allegato IX dello Statuto, e in particolare l'articolo 3 di tale allegato, condizionano l'esercizio, da parte dell'APN, del suo potere discrezionale quanto al seguito da dare alla prima fase del procedimento disciplinare, durante la quale è condotta l'indagine amministrativa imparziale nei confronti della persona interessata.

- 36 Più specificamente, l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, volto a disciplinare l'azione dell'APN al termine della fase di indagine amministrativa, elenca, in modo tassativo, le tre opzioni di cui dispone tale autorità sulla base della relazione d'indagine amministrativa. Infatti, dalla formulazione chiara e non equivoca di tale articolo risulta che, dopo aver comunicato al funzionario dell'Unione interessato tutti gli elementi del fascicolo e dopo averlo ascoltato, l'APN può, in primo luogo, decidere che nessuna accusa può essere formulata nei confronti di tale funzionario, nel qual caso essa deve informarlo al riguardo per iscritto. In secondo luogo, anche in caso di mancanza o presunta mancanza agli obblighi di cui trattasi, l'APN può decidere che non occorre adottare alcuna sanzione e, se necessario, può limitarsi a inviare a detto funzionario un ammonimento. In terzo luogo, in caso di mancanza agli obblighi cui il funzionario o l'ex funzionario è soggetto, ai sensi dello Statuto, sia essa volontaria o dovuta a negligenza, l'APN può decidere di avviare un procedimento disciplinare e, se del caso, di adire, a tal fine, la commissione di disciplina.
- 37 Nel caso di specie, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 55 e 56 delle sue conclusioni, a seguito della sentenza di annullamento, fondata su una violazione dei diritti della difesa del ricorrente al termine della fase amministrativa del procedimento, la FRA si trovava proprio in tale fase del procedimento, vale a dire, nel momento in cui doveva operare una scelta tra queste tre opzioni previste tassativamente all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.
- 38 Orbene, come rilevato dal Tribunale al punto 48 della sentenza impugnata, la FRA non ha optato per alcuna delle tre possibilità previste da tale disposizione, ma ha scelto una «soluzione diversa», consistente nell'abbandonare il procedimento disciplinare ritirando dal fascicolo personale del ricorrente tutti gli atti anteriori relativi all'indagine amministrativa.
- 39 Statuendo, ai punti 46, 48 e 49 della sentenza impugnata, che, così facendo, la FRA ha agito nel rispetto della giurisprudenza ricordata al punto 24 della presente sentenza e non ha violato l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, per il motivo che tale disposizione non era applicabile, dal momento che la sentenza di annullamento imponeva alla FRA soltanto di ritirare la nota di biasimo dal fascicolo personale del ricorrente, considerata come mai esistita, il Tribunale ha commesso un errore di diritto.
- 40 Infatti, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, il potere discrezionale della FRA, nell'ambito dell'esecuzione della sentenza di annullamento, non le consentiva di discostarsi dalle tre opzioni previste tassativamente all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, di modo che, decidendo di abbandonare il procedimento disciplinare mediante il ritiro dal fascicolo personale del ricorrente di tutti gli atti anteriori relativi all'indagine amministrativa, tale organismo ha violato tale disposizione ed ha ecceduto i limiti del suo potere discrezionale, quali risultano dalla giurisprudenza citata al punto 25 della presente sentenza.
- 41 Peraltro, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 29 dell'allegato IX dello Statuto, se nessuna accusa è stata formulata nei confronti dell'interessato quest'ultimo ha diritto, se del caso, alla riparazione del pregiudizio subito mediante un'adeguata pubblicità della decisione dell'APN. Anche per tale ragione, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti 48 e 49 della sentenza impugnata, la FRA era tenuta a riprendere, nel rispetto dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, il procedimento disciplinare nei confronti del ricorrente e a constatare, se del caso, che nessuna accusa doveva essere formulata nei suoi confronti, in modo da consentirgli di far eventualmente valere il suo diritto al risarcimento.
- 42 Di conseguenza, occorre accogliere le parti prima e seconda del secondo motivo di impugnazione.

### ***Sulla terza parte del secondo motivo e sulla prima parte del quinto motivo***

#### *Argomenti delle parti*

- 43 Con la terza parte del secondo motivo e la prima parte del quinto motivo, il ricorrente contesta la fondatezza della conclusione del Tribunale secondo cui, ai fini della corretta esecuzione della sentenza di annullamento, la FRA non era tenuta ad ascoltarlo prima di adottare una nuova decisione sul seguito del procedimento disciplinare, conformemente all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.
- 44 Con la terza parte del secondo motivo, il ricorrente fa valere, in sostanza, che la sentenza impugnata è viziata da un errore di diritto e viola il principio di certezza del diritto in quanto il Tribunale, al punto 49 della sentenza impugnata, ha dichiarato che, nel caso di specie, il rispetto dei diritti della difesa non «s'impondeva», «in quanto la FRA ha desistito da qualsiasi azione nei confronti del ricorrente (...) e non ha quindi adottato un atto che gli rechi pregiudizio ai sensi dell'articolo 41 della Carta».
- 45 Con la prima parte del quinto motivo, il ricorrente contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto ai punti 83 e 84 della sentenza impugnata non prendendo in considerazione la circostanza che la corretta esecuzione della sentenza di annullamento richiedeva un'audizione prima della chiusura dell'indagine amministrativa con la motivazione che nessuna accusa poteva essere formulata a suo carico, e che una siffatta audizione non ha mai avuto luogo.
- 46 La FRA considera di non aver adottato una decisione pregiudizievole per il ricorrente, ragion per cui non era tenuta ad ascoltarlo previamente. Il ricorrente trascurerebbe dunque il contesto dell'esecuzione della sentenza di annullamento, che ha condotto alla sua reintegrazione. Inoltre, la FRA precisa di non avere «deci[so] che nessuna accusa [poteva] essere formulata», come richiesto dall'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, ma ha abbandonato il procedimento disciplinare, vale a dire senza adottare una simile decisione.
- 47 Inoltre, a suo avviso, per quanto riguarda la prima parte del quinto motivo, il ricorrente si limita a ripetere gli argomenti esposti nell'ambito del suo primo motivo.

#### *Giudizio della Corte*

- 48 Occorre ricordare, anzitutto, che l'articolo 266 TFUE impone all'istituzione interessata di evitare che qualsiasi atto destinato a sostituire l'atto annullato sia viziato dalle medesime irregolarità individuate nella sentenza di annullamento (v., in tal senso, sentenze del 6 marzo 2003, *Interporc/Commissione*, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punto 30, e del 29 aprile 2004, *IPK-München e Commissione*, C-199/01 P e C-200/01 P, EU:C:2004:249, punto 83).
- 49 Nel caso di specie, come rilevato ai punti 27 e 28 della presente sentenza, il Tribunale della funzione pubblica ha dichiarato che, omettendo di comunicare al ricorrente le conclusioni dell'indagine amministrativa prima della sua audizione il 20 febbraio 2013, che aveva precisamente lo scopo che egli fosse ascoltato in merito a dette conclusioni, e nel corso della quale la FRA ha deciso di avviare il procedimento disciplinare, per poi infliggere una sanzione al termine di una sola e unica audizione, senza avergli consentito di preparare utilmente la sua difesa, la FRA aveva violato gli obblighi ad essa incombenti in particolare in forza dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.

- 50 Per quanto riguarda, inoltre, il rispetto dei diritti della difesa, che ha come corollario il principio del contraddittorio, occorre sottolineare che il funzionario nei confronti del quale un'istituzione dell'Unione ha avviato un procedimento amministrativo deve avere la possibilità, nel corso di tale procedimento, di far valere utilmente il suo punto di vista sul carattere reale e pertinente dei fatti, delle circostanze allegare e dei documenti che tale istituzione intende utilizzare contro di lui a sostegno della accusa di violazione delle disposizioni dello Statuto. Da quanto precede si evince che il diritto di essere ascoltati persegue un duplice obiettivo. Da un lato, esso serve all'istruzione del fascicolo e all'accertamento dei fatti nel modo più preciso e corretto possibile e, dall'altro lato, consente di assicurare una tutela effettiva dell'interessato (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2021, Bernaldo de Quirós/Commissione, C-583/19 P, EU:C:2021:844, punti 63 e 64).
- 51 L'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto sancisce esplicitamente il diritto del funzionario interessato di essere ascoltato, per consentirgli di far valere utilmente il suo punto di vista sull'accertamento dei fatti effettuato nel corso dell'indagine amministrativa prima che l'APN adotti, sulla base della relazione d'indagine, una delle decisioni elencate in tale disposizione (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2021, Bernaldo de Quirós/Commissione, (C-583/19 P, EU:C:2021:844, punto 43).
- 52 Nel caso di specie, è pacifico che il ricorrente non è stato ascoltato prima che la FRA prendesse la decisione di abbandonare il procedimento e di cancellare tutti gli atti relativi all'indagine amministrativa dal suo fascicolo, senza tuttavia decidere che nessuna accusa potesse essere formulata nei suoi confronti, come esige l'articolo 3, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto.
- 53 Orbene, dall'esame delle parti prima e seconda del secondo motivo di impugnazione risulta che, per dare esecuzione alla sentenza di annullamento, la FRA avrebbe dovuto riprendere il procedimento disciplinare dal punto preciso in cui l'illegittimità si era verificata, conformandosi all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.
- 54 È quindi sufficiente constatare che, dichiarando, ai punti 49 e 83 della sentenza impugnata, in sostanza, che la FRA, avendo preso la decisione di abbandonare il procedimento disciplinare ritirando dal fascicolo personale del ricorrente tutti gli atti anteriori relativi all'indagine amministrativa, non ha adottato alcun atto che gli arrecasse pregiudizio, ai sensi dell'articolo 41 della Carta, di modo che non s'imponeva il rispetto dei diritti della difesa, il Tribunale ha commesso un errore di diritto, poiché una siffatta decisione, adottata in violazione dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, come risulta dall'esame delle parti prima e seconda del secondo motivo di impugnazione, l'ha privato del diritto di essere ascoltato, sancito esplicitamente in tale disposizione, prima dell'adozione di una delle decisioni ivi previste.
- 55 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che la terza parte del secondo motivo deve essere accolta.

### ***Sulla quarta parte del secondo motivo***

#### *Argomenti delle parti*

- 56 Con la quarta parte del secondo motivo il ricorrente sostiene che la sentenza impugnata è viziata da una motivazione contraddittoria, in quanto, da un lato, al punto 49 di tale sentenza, il Tribunale ha dichiarato che l'articolo 3, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto non era applicabile e, dall'altro lato, al punto 76 di detta sentenza, ha affermato il contrario.

57 La FRA è del parere che non vi sia alcuna contraddizione tra il punto 49 e il punto 76 della sentenza impugnata, dal momento che, nel caso di specie, l'APN competente si è astenuta dal riprendere il procedimento disciplinare e ha eliminato dal fascicolo personale del ricorrente tutti gli atti precedenti relativi all'indagine amministrativa.

### *Giudizio della Corte*

58 Occorre ricordare che la questione se la motivazione di una sentenza del Tribunale sia contraddittoria costituisce una questione di diritto che può essere sollevata nell'ambito di un'impugnazione (sentenza del 29 luglio 2010, Grecia/Commissione, C-54/09 P, EU:C:2010:451, punto 87 e giurisprudenza citata).

59 Nel caso di specie, il Tribunale ha considerato, al punto 76 della sentenza impugnata, nell'ambito dell'esame del terzo profilo di illegittimità, vertente sul fatto che la FRA non avrebbe risarcito il danno morale derivante dalla nota di biasimo annullata dalla sentenza di annullamento, che la FRA ha deciso di abbandonare il procedimento nei confronti del ricorrente in applicazione dell'articolo 3, lettera a), dell'allegato IX dello Statuto. Inoltre, il Tribunale sembra suggerire, al suddetto punto 76, che la soluzione scelta dalla FRA, per dare esecuzione alla sentenza di annullamento, andasse oltre quanto necessario per conformarsi ai requisiti di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.

60 Tuttavia, dal punto 48 della sentenza impugnata, al quale rinvia il punto 76 di quest'ultima, risulta che, secondo il Tribunale, la FRA ha «scelto una soluzione diversa» da quelle offerte dall'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, considerando, al punto 49 di tale sentenza, che tale disposizione, in particolare la sua lettera a), non era applicabile nel caso di specie.

61 Pertanto, la motivazione della sentenza impugnata è viziata da una contraddizione al riguardo.

62 Di conseguenza, occorre accogliere la quarta parte del secondo motivo.

63 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, e senza che sia necessario esaminare gli altri motivi dell'impugnazione, che non possono comportare un annullamento più esteso della sentenza impugnata, occorre accogliere il secondo motivo e la prima parte del quinto motivo dell'impugnazione e, di conseguenza, annullare la sentenza impugnata.

### **Sul rinvio della causa al Tribunale**

64 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

65 A tal riguardo, occorre constatare che, come risulta dal punto 10 della presente sentenza, con la sua domanda risarcitoria il ricorrente intende ottenere la riparazione del danno che asserisce di aver subito in quanto la FRA non avrebbe dato debita esecuzione alla sentenza di annullamento, ciò che presenterebbe le caratteristiche di una condotta illegittima.

- 66 Tuttavia, tale aspetto della controversia implica l'esame di questioni di fatto complesse, sulla base di elementi che non sono stati valutati dal Tribunale nella sentenza impugnata, dal momento che esso ha considerato che la FRA aveva correttamente eseguito la sentenza di annullamento e, pertanto, non ha esaminato se la situazione del ricorrente, che era stato privato della possibilità di confutare gli addebiti che figuravano nella relazione d'indagine amministrativa e, in particolare, di ottenere che la FRA decidesse che nessuna accusa poteva essere formulata nei suoi confronti, potesse essere all'origine di un danno da lui subito a causa di un comportamento illecito della FRA.
- 67 Di conseguenza, poiché lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia, la causa va rinviata dinanzi al Tribunale.

### **Sulle spese**

- 68 Poiché la causa è rinviata dinanzi al Tribunale, occorre riservare la pronuncia sulle spese relative al presente procedimento d'impugnazione.

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

- 1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 14 luglio 2021, DD/FRA (T-632/19, EU:T:2021:434), è annullata.**
- 2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.**
- 3) Le spese sono riservate.**

Firme