Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

4 giugno 2020*

«Impugnazione – Funzione pubblica – Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) – Agente temporaneo – Molestie psicologiche – Domanda di assistenza – Rigetto della domanda – Ricorso di annullamento e per risarcimento danni – Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto di essere ascoltato – Articolo 266 TFUE – Esecuzione della sentenza di annullamento»

Nella causa C-187/19 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 22 febbraio 2019,

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), rappresentato da S. Marquardt e R. Spac, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Stéphane De Loecker, ex agente temporaneo del SEAE, residente a Bruxelles (Belgio), rappresentato da J.-N. Louis, avocat,

ricorrente in primo grado,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da P.G. Xuereb, presidente di sezione, T. von Danwitz e A. Kumin, (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 dicembre 2018, De Loecker/SEAE (T-537/17, non pubblicata; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2018:951), con la quale quest'ultimo, da un lato, ha annullato la decisione del SEAE del 10 ottobre 2016, recante rigetto della domanda di assistenza presentata dal sig. Stéphane De Loecker ai sensi degli articoli 12 bis e 24 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: la «decisione controversa») e, dall'altro lato, ha respinto il ricorso proposto da quest'ultimo nella parte in cui era volto al risarcimento del danno da egli asseritamente subito.

Contesto normativo

2 L'articolo 12 bis dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, nella versione applicabile alla controversia (in prosieguo: lo «Statuto»), applicabile per analogia agli agenti temporanei in virtù dell'articolo 11 del Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (in prosieguo: il «RAA»), prevede quanto segue:

«1. Il funzionario deve astenersi da ogni forma di molestia psicologica o sessuale.

(...)

3. Per "molestia psicologica" si intende ogni condotta inopportuna che si manifesti in maniera durevole, ripetitiva o sistematica attraverso comportamenti, parole, scritti, gesti e atti intenzionali che ledono la personalità, la dignità o l'integrità fisica o psichica di una persona.

(...)».

3 L'articolo 24 di tale Statuto, applicabile per analogia agli agenti temporanei in virtù dell'articolo 11 del RAA, così dispone:

«L'Unione assiste il funzionario, in particolare nei procedimenti a carico di autori di minacce, oltraggi, ingiurie, diffamazioni, attentati contro la persona o i beni di cui il funzionario o i suoi familiari siano oggetto, a motivo della sua qualità e delle sue funzioni.

Essa risarcisce solidalmente il funzionario dei danni subiti in conseguenza di tali fatti, sempreché egli, intenzionalmente o per negligenza grave, non li abbia causati e non abbia potuto ottenerne il risarcimento dal responsabile».

4 Ai sensi dell'articolo 90 di detto Statuto:

«1. Qualsiasi persona cui si applica il presente statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina una domanda che l'inviti a prendere a suo riguardo una decisione. L'autorità notifica la propria decisione debitamente motivata all'interessato nel termine di quattro mesi a decorrere dal giorno della presentazione della domanda. Alla scadenza di tale termine, la mancanza di risposta alla domanda va considerata come decisione implicita di rigetto, che può formare oggetto di reclamo ai sensi del paragrafo 2.

2. Qualsiasi persona cui si applica il presente statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina un reclamo avverso un atto che le arrechi pregiudizio, sia che l'autorità abbia preso una decisione, sia che essa non abbia preso una misura imposta dallo statuto. Il reclamo deve essere presentato entro un termine di tre mesi. (…)

(...)

L'autorità notifica la propria decisione debitamente motivata all'interessato nel termine di quattro mesi a decorrere dal giorno della presentazione del reclamo. Alla scadenza di tale termine, la mancanza di risposta va considerata come decisione implicita di rigetto, che può formare oggetto di ricorso ai sensi dell'articolo 91».

Fatti

5 I fatti sono esposti ai punti da 5 a 39 della sentenza impugnata e possono essere sintetizzati come segue.

6 Il sig. De Loecker è stato assunto dal SEAE con un contratto quadriennale come agente temporaneo per ricoprire, dal 1º gennaio 2011, il posto di capo della delegazione dell'Unione europea a Bujumbura (Burundi) (in prosieguo: la «delegazione»), in qualità di agente distaccato dei servizi diplomatici belgi.

7 Dal 10 giugno al 14 giugno 2013 la delegazione è stata sottoposta ad ispezione da parte di una missione congiunta condotta dal servizio di supporto e di valutazione delle delegazioni del SEAE e dalla direzione generale (DG) «Sviluppo e cooperazione – EuropeAid» della Commissione europea (in prosieguo: la «missione di valutazione»). Nella bozza di relazione della missione di valutazione sono menzionate gravi carenze nella gestione della delegazione da parte del sig. De Loecker, tanto a livello della direzione quanto dell'organizzazione e della gestione dei conflitti tra i membri del personale. A detta bozza erano allegate diciassette raccomandazioni, tra cui il richiamo immediato, per consultazione, del sig. De Loecker presso la sede del SEAE.

8 Tra il 21 giugno e metà agosto 2013 il direttore generale amministrativo del SEAE ha avuto vari contatti telefonici con il presidente del comitato di direzione del Ministero degli Affari esteri belga in merito alla situazione del sig. De Loecker.

9 Il 24 giugno 2013 il direttore generale amministrativo ha telefonato al sig. De Loecker per comunicargli che era richiamato con urgenza presso la sede del SEAE a Bruxelles (Belgio).

10 Nel corso di una riunione tenutasi il 27 giugno 2013, il direttore generale amministrativo ha consegnato al sig. De Loecker un estratto della bozza di relazione della missione di valutazione, nel quale erano contenute le principali conclusioni che lo concernevano.

11 Il 4 luglio 2013 si è svolta a Bruxelles una riunione, presieduta dal direttore esecutivo del dipartimento «Africa» del SEAE, alla quale hanno partecipato vari membri della gerarchia del SEAE e il sig. De Loecker, al fine di discutere la bozza di relazione della missione di valutazione. In occasione di tale riunione è stato concesso a quest'ultimo un termine di cinque giorni lavorativi per presentare osservazioni scritte. Inoltre, il sig. De Loecker sostiene che all'inizio della riunione il presidente della riunione gli avrebbe comunicato che «la decisione di principio [di richiamarlo presso la sede] [era] già [stata] adottata».

12 Il 7 luglio 2013 il sig. De Loecker ha presentato i suoi commenti sulla bozza di relazione della missione di valutazione.

13 Con decisione dell'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in prosieguo: l'«alto rappresentante»), in qualità di autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione (in prosieguo: l'«AACC»), del 15 luglio 2013, il sig. De Loecker è stato trasferito nell'interesse del servizio, con effetto immediato, presso la sede del SEAE a Bruxelles per ricoprire un posto in seno alla direzione delle risorse umane della DG «Amministrazione e finanze» del SEAE. Nell'ultimo considerando di tale decisione si afferma che essa è stata adottata tenuto conto delle

constatazioni effettuate in esito a più missioni presso la delegazione avvenute nel 2012 e 2013, tra cui la missione di valutazione, dalle quali erano emerse gravi carenze nella gestione della delegazione che avevano come conseguenza, inter alia, il rischio di incidere negativamente sull'attuazione delle politiche di cooperazione e di sviluppo dell'Unione.

14 Avverso tale decisione il sig. De Loecker ha proposto, il 23 agosto 2013, un ricorso per provvedimenti provvisori e un ricorso di annullamento. Tali ricorsi sono stati iscritti a ruolo, rispettivamente, con i numeri F-78/13 R e F-78/13. Con ordinanza del 12 settembre 2013, De Loecker/SEAE (F-78/13 R, EU:F:2013:134), il Presidente del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea ha respinto la domanda di provvedimenti provvisori. Con sentenza del 13 novembre 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), il Tribunale della funzione pubblica ha respinto il ricorso di annullamento.

15 Con lettera del 9 dicembre 2013 il sig. De Loecker, sulla base degli articoli 12 bis e 24 dello Statuto, ha trasmesso all'alto rappresentante un documento intitolato «Denuncia», nel quale ha menzionato le molestie psicologiche subite da parte del direttore generale amministrativo e ha chiesto l'apertura di un'indagine amministrativa (in prosieguo: la «domanda di assistenza»).

16 Con lettera del 20 dicembre 2013 l'alto rappresentante ha confermato l'avvenuta ricezione della domanda di assistenza e ha comunicato al sig. De Loecker di averla trasmessa alla DG «Risorse umane e sicurezza» della Commissione, affinché quest'ultima se ne occupasse in cooperazione con i servizi del SEAE «entro il termine statutario applicabile».

17 Lo stesso giorno l'alto rappresentante, in qualità di AACC, ha comunicato al sig. De Loecker la sua decisione di risolvere il suo contratto di agente temporaneo con effetto dal 31 marzo 2014. Quest'ultimo ha proposto, il 28 marzo 2014, un ricorso di annullamento avverso tale decisione che, con sentenza del 9 settembre 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14, EU:F:2015:101), è stato respinto dal Tribunale della funzione pubblica.

18 Con decisione del 14 aprile 2014 l'alto rappresentante, in qualità di AACC, ha respinto la domanda di assistenza. In tale decisione, l'alto rappresentante ha dichiarato che, poiché la domanda di assistenza conteneva accuse nei confronti del direttore generale amministrativo, l'Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC) era stato coinvolto nella trattazione del fascicolo e che, ritenendosi sufficientemente edotto dagli elementi del fascicolo, l'IDOC era giunto alla conclusione che non era necessario aprire un'indagine amministrativa.

19 Il 14 luglio 2014 il sig. De Loecker ha presentato un reclamo, ai sensi dell'articolo 90 dello Statuto, contro la decisione di rigetto della sua domanda di assistenza. Tale reclamo è stato respinto con decisione del segretario generale esecutivo del SEAE del 14 novembre 2014.

20 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale della funzione pubblica il 24 febbraio 2015, il sig. De Loecker ha proposto un ricorso volto all'annullamento della decisione dell'alto rappresentante, del 14 aprile 2014, che ha respinto la sua domanda di assistenza.

21 Con sentenza del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), il Tribunale della funzione pubblica ha annullato tale decisione con la motivazione, illustrata al punto 45 di tale sentenza, che il SEAE non aveva rispettato il diritto del sig. De Loecker di essere ascoltato, in violazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Esso si è basato sul fatto, esposto al punto 44 di detta sentenza, che dal fascicolo risultava che il SEAE, dopo aver ricevuto la domanda di assistenza, si era limitato a confermarne l'avvenuta ricezione il 20 dicembre 2013 e non aveva mai ascoltato il sig. De Loecker nell'ambito della trattazione di tale domanda, prima di adottare la suddetta decisione.

22 Con lettera del 17 dicembre 2015 il sig. De Loecker ha chiesto al SEAE quali provvedimenti intendesse adottare per conformarsi all'articolo 266 TFUE. Con lettere del 26 febbraio 2016 e del 24 marzo 2016, egli ha reiterato tale domanda.

23 Con lettera del 14 aprile 2016 il SEAE ha comunicato al sig. De Loecker che occorreva esaminare la sua denuncia alla luce delle sentenze del Tribunale della funzione pubblica del 13 novembre 2014, De Loecker/SEAE (F-78/13, EU:F:2014:246), e del 9 settembre 2015, De Loecker/SEAE (F-28/14, EU:F:2015:101), che avevano «convalidato» le decisioni adottate dal SEAE in merito al richiamo di quest'ultimo presso la sede del SEAE a Bruxelles nonché alla risoluzione del suo contratto di agente temporaneo. Il SEAE gli ha proposto di considerare la risposta firmata dall'alto rappresentante il 14 aprile 2014 come una bozza di risposta alla sua domanda di assistenza per molestie e di trasmettere al SEAE gli elementi di fatto, le osservazioni nonché le prove in proposito che egli desiderava aggiungere all'insieme dei documenti e dei chiarimenti da lui già forniti con tale domanda iniziale, al fine di dimostrare l'esistenza di indizi che costituissero un principio di prova di azioni, poste in essere dal direttore generale amministrativo in funzione a detta data, tali da giustificare la loro qualificazione come molestie ai sensi dello Statuto e che corroborassero l'apertura di un'indagine amministrativa nei confronti di quest'ultimo. Si precisava che tale proposta costituiva un'audizione del sig. De Loecker in merito all'intenzione dell'amministrazione di respingere la sua denuncia in esecuzione della sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

24 Con lettera del 4 maggio 2016 il sig. De Loecker ha risposto all'alto rappresentante, richiamando taluni eventi.

25 Con lettera del 12 luglio 2016, il SEAE ha comunicato al sig. De Loecker che la sua domanda di assistenza sarebbe stata oggetto di riesame da parte dei servizi della Commissione, conformemente agli accordi che egli aveva concluso con quest'ultima. Il SEAE ha aggiunto che, nel corso di tale riesame, sarebbe stata effettuata un'analisi, in base agli elementi contenuti nel fascicolo, della necessità di aprire o meno un'indagine amministrativa e che, in esito a tale riesame, gli sarebbe stata comunicata la risposta dell'AACC.

26 Con la decisione controversa il segretario generale del SEAE, in esecuzione della sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), ha respinto la domanda di assistenza presentata dal ricorrente ai sensi degli articoli 12 bis e 24 dello Statuto, in parte in quanto irricevibile e, in ogni caso, in quanto infondata.

27 Il 10 gennaio 2017 il sig. De Loecker ha presentato reclamo contro la decisione controversa, ai sensi dell'articolo 90 dello Statuto. Tale reclamo è stato respinto con decisione dell'AACC del 3 maggio 2017.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

28 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 agosto 2017, il sig. De Loecker ha proposto un ricorso volto, da un lato, all'annullamento della decisione controversa e, dall'altro, alla concessione di un risarcimento del danno morale subito.

29 A sostegno della sua domanda di annullamento egli ha dedotto due motivi di ricorso vertenti, il primo, sulla violazione dell'articolo 266 TFUE e, il secondo, sulla violazione dei diritti della difesa, più in particolare del diritto di essere ascoltato e del diritto di accesso di cui all'articolo 41 della Carta.

30 Il Tribunale ha ritenuto necessario esaminare congiuntamente tali due motivi di ricorso, con i quali il sig. De Loecker faceva valere, secondo detto giudice, che il SEAE, non avendolo ascoltato in occasione dell'esame preliminare, non aveva correttamente eseguito la sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

31 Al punto 56 della sentenza impugnata il Tribunale ha rilevato che, ad avviso del SEAE, dall'annullamento della decisione del 14 aprile 2014 discendeva che il sig. De Loecker avrebbe dovuto essere ascoltato prima dell'adozione di tale decisione. Orbene, secondo detto giudice il Tribunale della funzione pubblica, nel rilevare che il sig. De Loecker avrebbe potuto convincere il SEAE ad adottare una decisione diversa e segnatamente ad aprire un'indagine amministrativa, aveva considerato che il vizio che inficiava il procedimento era intervenuto non nella fase del procedimento in esito alla quale il SEAE aveva adottato una decisione definitiva, bensì in quella in cui l'IDOC aveva svolto un'analisi al termine della quale aveva adottato la sua relazione di analisi preliminare.

32 Inoltre, il Tribunale ha ritenuto, al punto 58 della sentenza impugnata, che tale interpretazione fosse conforme alla motivazione della sentenza del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74), la quale, contrariamente a quanto sostenuto dal SEAE, sarebbe applicabile nel caso di specie.

33 Il Tribunale ha dichiarato, al punto 65 della sentenza impugnata, che «non avendo ascoltato [il sig. De Loecker] nell'ambito dell'analisi preliminare all'apertura di un'indagine amministrativa, il SEAE non ha correttamente eseguito la sentenza del [Tribunale della funzione pubblica del] 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153) e ha violato il diritto del [sig. De Loecker] di essere ascoltato». Di conseguenza, il Tribunale ha annullato la decisione controversa.

Conclusioni delle parti

34 Con la sua impugnazione, il SEAE chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– respingere il ricorso in quanto infondato per quanto concerne la domanda di annullamento della decisione controversa, e

– condannare il sig. De Loecker alle spese.

35 Il sig. De Loecker chiede che la Corte voglia:

– in via principale, respingere l'impugnazione in quanto irricevibile o, quantomeno, in quanto manifestamente infondata, e

– condannare il SEAE all'integralità delle spese;

– in subordine, nell'ipotesi in cui la Corte annullasse la sentenza impugnata, dichiarare che lo stato degli atti non consente una decisione sulla controversia, rinviare la causa dinanzi al Tribunale e riservare la pronuncia sulle spese.

Sull'impugnazione

Sulla ricevibilità dell'impugnazione

36 Il sig. De Loecker sostiene che l'impugnazione sarebbe manifestamente irricevibile sulla base del rilievo che il SEAE si limiterebbe a ripetere gli argomenti sviluppati, da un lato, dinanzi al Tribunale della funzione pubblica nella causa da cui ha avuto origine la sentenza del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), e, dall'altro, dinanzi al Tribunale. Pertanto, l'impugnazione costituirebbe, in realtà, una domanda volta ad ottenere il riesame del ricorso proposto dinanzi al Tribunale e, segnatamente, una nuova valutazione dei fatti.

37 A tal riguardo occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante, quando una parte contesta l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione. Infatti, se una parte non potesse in tal modo basare la sua impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato in parte del suo significato (v. sentenza del 28 luglio 2011, Diputación Foral de Vizcaya e a./Commissione, da C-474/09 P a C-476/09 P, non pubblicata, EU:C:2011:522, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).

38 Pertanto, dal momento che il SEAE contesta al Tribunale di aver interpretato erroneamente l'articolo 41 della Carta nell'ambito della sua valutazione della sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), il fatto che esso reiteri l'argomento già dedotto in primo grado non rende quest'ultimo irricevibile.

39 Ne consegue che l'impugnazione è ricevibile.

Nel merito

40 A sostegno della sua impugnazione il SEAE deduce un unico motivo, con il quale sostiene che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel dichiarare, al punto 65 della sentenza impugnata, che il SEAE, non avendo ascoltato il sig. De Loecker nell'ambito dell'analisi preliminare all'apertura di un'indagine amministrativa, non ha correttamente eseguito la sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), e ha violato il diritto del sig. De Loecker di essere ascoltato.

41 Tale motivo d'impugnazione si articola in tre parti vertenti, in sostanza, in primo luogo, sulla mancata considerazione, da parte del Tribunale, del fatto che il sig. De Loecker era stato ascoltato, in secondo luogo, sull'errata interpretazione della sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, UE:F:2015:153), e, in terzo luogo, sull'errore in cui è incorso il Tribunale per aver applicato, nel caso di specie, la motivazione derivante dalla sua sentenza del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74), al fine di corroborare la sua interpretazione della sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

Sulla prima parte del motivo unico

42 Con la prima parte di tale motivo il SEAE contesta, in sostanza, al Tribunale di non aver tenuto conto del procedimento seguito né del fatto che il SEAE aveva ascoltato il sig. De Loecker, dandogli modo di presentare qualsiasi informazione aggiuntiva alla sua denuncia iniziale prima di trasmettere nuovamente il fascicolo ai servizi della Commissione, affinché questi ultimi svolgessero un'analisi preliminare.

– *Argomenti delle parti*

43 Il SEAE fa valere in sostanza che, al fine di dare esecuzione alla sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), esso ha ripreso il procedimento in base agli elementi forniti dal sig. De Loecker nella sua denuncia iniziale, depositata il 9 dicembre 2013. Esso precisa di aver tuttavia consentito a quest'ultimo di fornire tutti gli elementi aggiuntivi che desiderasse presentare in merito a tale denuncia, prima di trasmettere nuovamente il fascicolo ai servizi competenti della Commissione e all'IDOC ai fini di una nuova analisi preliminare. Ad avviso del SEAE, avendo riconosciuto tale facoltà al sig. De Loecker, esso ha dato a quest'ultimo l'opportunità di essere ascoltato prima del nuovo esame preliminare del fascicolo da parte dell'IDOC e, quindi, prima dell'adozione della decisione controversa. Orbene, il Tribunale non avrebbe tenuto conto di questo elemento nella sua analisi.

44 Inoltre, il SEAE precisa di aver ritenuto che fosse più adeguato, ai fini dell'analisi preliminare, chiedere al sig. De Loecker di presentare nuovamente il suo punto di vista per iscritto, se del caso unitamente ad elementi aggiuntivi, anziché procedere alla mera ritrasmissione della denuncia ai servizi amministrativi competenti o ascoltare il sig. De Loecker immediatamente dopo la prima analisi preliminare. È evidente che tali servizi, in assenza di elementi nuovi, non sarebbero giunti a un risultato diverso da quello del primo esame. Poiché il sig. De Loecker non ha presentato alcun elemento nuovo, egli non avrebbe dovuto essere ascoltato una seconda volta in occasione della nuova analisi preliminare.

45 Il SEAE ricorda che, nel caso di specie, non ha delegato all'IDOC i suoi poteri e precisa, in sostanza, che pertanto spetta solo ad esso, in qualità di AACC, assicurare il rispetto del diritto di essere ascoltato. Esso specifica che, se non si può escludere che, nel corso di una tale analisi, l'IDOC constati incoerenze o ritenga che occorrerebbe chiarire taluni elementi con la persona che ha presentato la denuncia, tale ufficio potrebbe proporre al SEAE di chiedere al denunciante di fornire informazioni aggiuntive. Tuttavia, un tale approccio non rientrerebbe nell'ambito di applicazione del diritto di essere ascoltato e dei diritti della difesa, ma riguarderebbe l'istruzione del fascicolo da parte dell'amministrazione.

46 Dagli elementi che precedono il SEAE deduce che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nell'aver ritenuto che il diritto di essere ascoltato, che discende dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, si applicasse al procedimento di adozione di un atto preparatorio. Esso sarebbe incorso in errore anche omettendo di tener conto del fatto che il sig. De Loecker era stato ascoltato, prima della nuova analisi preliminare del fascicolo da parte dell'IDOC.

47 In risposta, il sig. De Loecker fa valere di non essere mai stato utilmente ascoltato nell'ambito dell'esame della sua domanda di assistenza.

48 In particolare, il sig. De Loecker rileva che, nel caso di specie, egli avrebbe inviato al SEAE una lettera del presidente del comitato di gestione del ministero degli Affari esteri del Regno del Belgio, che confermava i vari elementi dedotti a sostegno della sua domanda di assistenza. Egli sostiene che, non essendo stato ascoltato dall'IDOC, egli non avrebbe potuto né far valere tali elementi dinanzi a detto ufficio, né trasmettere una copia di tale lettera a quest'ultimo, né chiedere che l'autore di detta lettera fosse ascoltato nel corso dell'indagine amministrativa. Pertanto, il Tribunale avrebbe correttamente ritenuto che il suo diritto di essere ascoltato utilmente ed effettivamente prima che il SEAE respingesse la sua domanda di assistenza fosse stato violato.

– *Giudizio della Corte*

49 In primo luogo, per la parte in cui il SEAE contesta al Tribunale di non aver tenuto conto del fatto che aveva ascoltato il sig. De Loecker, riconoscendogli la facoltà di presentare qualsiasi elemento aggiuntivo alla sua domanda iniziale prima di trasmettere nuovamente il fascicolo ai servizi competenti della Commissione ai fini dell'analisi preliminare, è opportuno rilevare che il Tribunale, al punto 49 della sentenza impugnata, ha constatato tale fatto prima di precisare, segnatamente al punto 57 di detta sentenza, che il vizio di cui era inficiato il procedimento era intervenuto nella fase del procedimento nel corso della quale l'IDOC aveva svolto un'analisi preliminare, in esito alla quale tale ufficio aveva adottato la sua relazione di analisi preliminare indirizzata al SEAE.

50 In secondo luogo, nella parte in cui il SEAE sostiene che il Tribunale, considerando che il diritto di essere ascoltato si applicava al procedimento di adozione di un atto preparatorio, non avrebbe tenuto conto del fatto che il SEAE non aveva delegato i suoi poteri all'IDOC, occorre rilevare che dai punti 57, 59 e 65 della sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha ritenuto che il sig. De Loecker avrebbe dovuto essere ascoltato nel corso dell'istruzione condotta dall'IDOC, vale a dire nella fase del procedimento in cui tale ufficio ha svolto un'analisi preliminare in esito alla quale esso ha redatto la sua relazione di analisi preliminare.

51 Pertanto, il Tribunale non ha omesso di tenere conto degli elementi considerati dal SEAE, ma si è limitato a trarne conseguenze giuridiche diverse.

52 Ne consegue che la prima parte del motivo unico d'impugnazione dev'essere respinta in quanto infondata.

Sulle parti seconda e terza del motivo unico

53 La seconda parte del motivo unico d'impugnazione è rivolta contro i punti da 55 a 57 della sentenza impugnata. Con tale parte il SEAE afferma, in sostanza, che il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato la sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153). Il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato tale sentenza nel senso che essa imporrebbe al SEAE l'obbligo di ascoltare il sig. De Loecker nella fase dell'analisi preliminare.

54 Con la terza parte del motivo unico d'impugnazione il SEAE ritiene, in sostanza, che il Tribunale sia incorso in un errore di valutazione applicando al caso di specie la motivazione di cui alla sentenza del Tribunale del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74). Esso sostiene che il Tribunale non terrebbe conto del fatto che, a differenza della causa da cui ha avuto origine tale sentenza, nella quale era controverso il diritto di essere ascoltato nel corso di un'indagine amministrativa, la controversia oggetto del caso di specie concerne l'asserita violazione di tale diritto in occasione dell'analisi preliminare svolta dai servizi della Commissione per conto del SEAE, che precede l'indagine amministrativa.

– *Argomenti delle parti*

55 Il SEAE afferma, in sostanza, che l'interpretazione che il Tribunale ha dato della sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), sarebbe errata, in quanto il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che tale sentenza imponesse al SEAE di ascoltare il sig. De Loecker già nella fase dell'analisi preliminare svolta dell'IDOC. Orbene, il SEAE ritiene che, ai punti da 44 a 49 di tale sentenza, il Tribunale della funzione pubblica abbia solo constatato che il SEAE aveva violato il diritto del sig. De Loecker di essere ascoltato prima dell'adozione della decisione controversa che ha chiuso il procedimento senza ulteriori azioni e che ha respinto, in tal modo, la sua denuncia. Pertanto, il Tribunale della funzione pubblica avrebbe

considerato che l'obbligo di ascoltare quest'ultimo dovesse essere rispettato prima dell'adozione di una decisione definitiva da parte del SEAE, necessariamente successiva all'analisi preliminare del fascicolo da parte dell'IDOC.

56 Il SEAE sostiene in primo luogo che tale analisi preliminare costituirebbe non un atto lesivo che pregiudicherebbe i diritti del sig. De Loecker, bensì un atto interno di natura puramente preparatoria, che consente all'AACC di valutare la necessità di aprire o meno un'indagine amministrativa. Esso si basa a tal riguardo sulla sentenza del 12 luglio 2012, Commissione/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punto 85). Quando l'AACC decide se aprire o meno un'indagine amministrativa, essa terrebbe conto di vari elementi, tra cui l'analisi preliminare svolta dall'IDOC. Pertanto, a recare pregiudizio all'interessato sarebbe non l'analisi preliminare, bensì la decisione di rigetto della domanda di assistenza. Orbene, prima di adottare quest'ultima decisione, l'AACC ascolterebbe questa persona che avrebbe, allora, l'opportunità di far valere tutti gli argomenti e di produrre tutti i documenti non forniti in occasione del deposito della domanda di assistenza.

57 In secondo luogo, il SEAE rileva che spetta ad esso, in quanto AACC, assicurare il rispetto del diritto di essere ascoltato prima che sia adottata la decisione finale. In tal senso, l'IDOC garantirebbe solo un servizio di assistenza, nel contesto dell'accordo amministrativo (Service-Level Arrangement – SLA) concluso tra il SEAE e i servizi competenti della Commissione.

58 In terzo luogo, il SEAE afferma che non risulterebbe né dall'allegato IX allo Statuto, relativo ai procedimenti disciplinari, né dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, che il diritto di essere ascoltato si applichi già nella fase dell'analisi preliminare del fascicolo.

59 Nel caso di specie, dopo aver riconosciuto al sig. De Loecker la facoltà di fornire qualsiasi elemento di fatto aggiuntivo a sostegno della sua denuncia per molestie, il SEAE avrebbe considerato, in base all'analisi preliminare svolta dall'IDOC e alla raccomandazione formulata da quest'ultimo, che il fascicolo non contenesse elementi sufficienti che costituissero un principio di prova di molestie nei suoi confronti. Il SEAE avrebbe quindi comunicato al sig. De Loecker che non risultava giustificato aprire un'indagine amministrativa a carico della persona che avrebbe asseritamente commesso molestie nei suoi confronti. Il SEAE considera che non fosse necessario ascoltare nuovamente il sig. De Loecker in tale fase del procedimento. Per contro, il SEAE fa valere che se fosse stata decisa l'apertura di una tale indagine, il sig. De Loecker avrebbe avuto l'opportunità di essere ascoltato, vale a dire di presentare informazioni e osservazioni aggiuntive durante e, in particolare, prima della chiusura dell'indagine amministrativa.

60 Con la terza parte del suo motivo unico d'impugnazione, il SEAE afferma, in sostanza, che la motivazione della sentenza del Tribunale del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74), invocata al punto 58 della sentenza impugnata, non potrebbe essere applicata al caso di specie.

61 Il SEAE rileva che la sentenza del Tribunale del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74), riguardava la questione se il procedimento disciplinare aperto nei confronti del funzionario dell'Unione interessato avrebbe dovuto essere preceduto da un'indagine amministrativa. Ad avviso del SEAE, il Tribunale ha dichiarato in tale sentenza che la Commissione non aveva rispettato le proprie regole di esecuzione, avendo aperto un procedimento disciplinare senza aver svolto un'indagine amministrativa preliminare, nel corso della quale il funzionario interessato avrebbe dovuto essere ascoltato. Orbene, il caso di specie sarebbe manifestamente diverso da quello oggetto della causa da cui ha avuto origine detta sentenza, per due ragioni. Il SEAE afferma, da un lato, che se fosse stata aperta un'indagine amministrativa, essa sarebbe stata svolta nei confronti dell'autore presunto delle molestie e non del sig. De Loecker. Dall'altro lato, nel caso di specie non sono stati aperti alcuna indagine amministrativa né alcun procedimento disciplinare.

62 Pertanto, applicando alla presente causa la motivazione della sentenza del Tribunale del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74), il Tribunale avrebbe confuso le diverse fasi del procedimento, ossia l'analisi preliminare, l'indagine amministrativa, il procedimento predisciplinare e il procedimento disciplinare.

63 Il sig. De Loecker contesta la fondatezza dell'argomento del SEAE vertente sull'interpretazione della motivazione della sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153).

64 Inoltre, il sig. De Loecker ritiene che l'argomento del SEAE relativo al fatto che alla presente causa non sarebbe applicabile la sentenza del Tribunale del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74), sia manifestamente irricevibile, in quanto il SEAE non sviluppa alcun elemento rilevante a tal fine, e, in ogni caso, contesta tale argomento.

– *Giudizio della Corte*

65 Al punto 65 della sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato che il sig. De Loecker avrebbe dovuto essere ascoltato nel corso della prima fase del procedimento, ossia nella fase in cui l'IDOC svolge l'analisi preliminare in esito alla quale adotta una relazione che include una raccomandazione sulla sussistenza o meno di un principio di prova dell'esistenza di molestie, condizione necessaria ai fini dell'apertura di un'indagine amministrativa.

66 Anzitutto, si deve ricordare che una persona che ha presentato una domanda di assistenza, sulla base degli articoli 12 bis e 24 dello Statuto, per il fatto di essere stata oggetto di molestie psicologiche può avvalersi del diritto di essere ascoltata sui fatti che la riguardano, sul fondamento del principio di buon andamento dell'amministrazione (v., per analogia, sentenza del 4 aprile 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punto 50).

67 Infatti, l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dispone che il diritto ad un buon andamento dell'amministrazione comprende in particolare il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio.

68 Il diritto di essere ascoltati garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed effettivamente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (v., per analogia, sentenza del 4 aprile 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

69 Occorre poi specificare che il diritto di essere ascoltato 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. Il diritto di essere ascoltato mira in particolare a garantire che qualsiasi decisione lesiva sia adottata con piena cognizione di causa e ha in particolare l'obiettivo di consentire all'autorità competente di correggere un errore o all'interessato di far valere gli elementi relativi alla sua situazione personale tali da far sì che la decisione sia, o meno, adottata o abbia un contenuto piuttosto che un altro (v., in tal senso, sentenze del 3 luglio 2014, Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 e C-130/13, EU:C:2014:2041, punto 38 e giurisprudenza ivi citata, nonché dell'11 dicembre 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punti 37 e 59).

70 Nel caso di specie, la decisione controversa, con la quale il SEAE ha respinto la domanda di assistenza presentata dal sig. De Loecker ai sensi degli articoli 12 bis e 24 dello Statuto, costituisce un provvedimento individuale adottato nei suoi confronti che gli reca pregiudizio, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, della Carta.

71 Come rilevato dal Tribunale al punto 59 della sentenza impugnata e fatto valere dal SEAE nella sua impugnazione, è in base all'analisi preliminare svolta dall'IDOC che tale servizio ha adottato la decisione controversa, che rispecchia le conclusioni di detta analisi. Per quanto riguarda le modalità in base alle quali tale analisi è svolta, occorre specificare che, in applicazione dell'allegato 06 dell'accordo sul livello dei servizi concluso tra il SEAE e la DG «Risorse umane e sicurezza», protocollato come Ares (2013)859A35, se è vero che il SEAE rimane l'AACC che adotta la decisione finale, spetta all'IDOC svolgere la parte «operativa» del procedimento.

72 Come rilevato ai punti 24 e 25 della presente sentenza, il sig. De Loecker è stato ascoltato prima che l'IDOC svolgesse la sua analisi. Per contro, egli non è stato ascoltato né nell'ambito dell'analisi preliminare da parte dell'IDOC, né prima che quest'ultimo formulasse le sue raccomandazioni al SEAE, e neanche prima che il predetto servizio adottasse la decisione controversa.

73 Orbene, poiché il SEAE ha adottato tale decisione sul fondamento dell'analisi preliminare e delle raccomandazioni dell'IDOC, esso avrebbe dovuto garantire il rispetto del diritto del sig. De Loecker di essere ascoltato, dandogli l'opportunità di far valere le sue osservazioni e di fornire eventualmente informazioni aggiuntive nell'ambito dell'istruzione svolta dall'IDOC. Infatti, l'audizione di quest'ultimo avrebbe potuto, se del caso, indurre l'IDOC a formulare conclusioni diverse, circostanza che avrebbe potuto determinare l'apertura di un'indagine amministrativa.

74 Tale valutazione è corroborata dal fatto che una decisione di rigetto di una domanda di assistenza nell'ambito di una denuncia per molestie psicologiche, come la decisione controversa, può avere gravi conseguenze per l'interessato, poiché le molestie psicologiche possono avere effetti estremamente devastanti sullo stato di salute di tale soggetto e il riconoscimento eventuale, da parte dell'amministrazione, dell'esistenza di tali molestie è di per sé tale da produrre effetti benefici sul processo terapeutico di recupero di detto soggetto.

75 Inoltre, è senza violare l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta e senza interpretare erroneamente la sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 16 dicembre 2015, De Loecker/SEAE (F-34/15, EU:F:2015:153), che il Tribunale ha ritenuto che il diritto di essere ascoltato del sig. De Loecker fosse stato violato.

76 Per quanto riguarda la terza parte del motivo unico, che riguarda la motivazione del Tribunale relativa alla sentenza del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74), è sufficiente rilevare che, come risulta dall'uso, al punto 58 della sentenza impugnata, del termine «peraltro», si tratta soltanto di una motivazione sovrabbondante sviluppata dal Tribunale. In tali circostanze, la terza parte del motivo unico dev'essere respinta in quanto inconferente.

77 Ne consegue che occorre respingere la seconda parte del motivo unico in quanto infondata e la terza parte di quest'ultimo in quanto inconferente e, pertanto, respingere l'impugnazione.

Sulle spese

78 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di tale regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il SEAE, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese, conformemente alla domanda del sig. De Loecker.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) è condannato alle spese.

Firme