Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERARD HOGAN
presentate il 26 novembre 2020[1]

Causa C-851/19 P

DK
contro

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)

«Impugnazione – Funzione pubblica – Corruzione – Condanna penale dinanzi ai giudici nazionali – Obbligo di risarcire il danno morale causato all'immagine dell'Unione in un procedimento civile dinanzi ai giudici nazionali – Procedimento disciplinare – Sanzione consistente nell'applicazione di una ritenuta sull'importo della pensione – Articolo 9, paragrafo 1, lettera h), dell'allegato IX dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea – Gravità della sanzione disciplinare – Articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto – Possibilità di prendere in considerazione l'entità del danno arrecato all'integrità, alla reputazione o agli interessi delle istituzioni a motivo della mancanza commessa»

I. Introduzione

1. La presente impugnazione è stata depositata presso la cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea il 19 novembre 2019 da DK (in prosieguo: il «ricorrente») avverso la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 10 settembre 2019, DK/SEAE (T-217/18, non pubblicata, EU:T:2019:571) (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

2. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso proposto dal ricorrente sul fondamento dell'articolo 270 TFUE e diretto, in particolare, all'annullamento di una decisione del Servizio europeo per l'azione esterna (in prosieguo: il «SEAE»), del 23 maggio 2017, con la quale quest'ultimo infliggeva al ricorrente una sanzione disciplinare, conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, lettera h), dell'allegato IX dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»), riducendo così i suoi diritti a pensione.

3. Nell'ambito della presente impugnazione, il ricorrente non contesta tale riduzione dei suoi diritti a pensione di per sé, bensì i criteri sulla cui base tale riduzione è stata fondata. Pertanto, il ricorrente contesta al Tribunale di avere commesso un errore nell'interpretazione dell'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto.

[1] Lingua originale: l'inglese.

4. Il ricorrente sostiene essenzialmente che il Tribunale, nelle circostanze del caso di specie, in sede di valutazione della sanzione disciplinare da infliggere ha considerato a torto che si poteva tenere conto, nell'ambito del procedimento disciplinare svolto in base allo Statuto e avente ad oggetto le sue mancanze, degli effetti pregiudizievoli di tali illeciti sull'integrità, sulla reputazione o sugli interessi delle istituzioni. In particolare, il ricorrente ritiene che il pregiudizio all'integrità, alla reputazione o agli interessi delle istituzioni non possa essere preso in considerazione nell'ambito di un procedimento disciplinare qualora tale danno sia già stato risarcito ai sensi di uno specifico provvedimento avente tale scopo nell'ambito di un procedimento civile dinanzi ai giudici nazionali.

5. È questo il punto giuridico che esaminerò nelle presenti conclusioni. Prima di esaminare il presente ricorso, tuttavia, è necessario in via preliminare indicare i testi legislativi pertinenti.

II. Contesto normativo

A. Lo Statuto dei funzionari dell'Unione europea

6. Il titolo II dello Statuto dei funzionari è intitolato «Doveri e diritti del funzionario». L'articolo 22 di tale titolo così dispone:

«Il funzionario può essere tenuto a risarcire, in tutto o in parte, il danno subito dall'Unione per colpa personale grave da lui commessa nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni.

(...)» [2].

7. L'articolo 86 dello Statuto, che figura al titolo VI di quest'ultimo, intitolato «Regime disciplinare», così dispone:

«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 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».

8. L'allegato IX dello Statuto, come risulta dal suo titolo, riguarda il procedimento disciplinare. La sezione 3 di tale allegato è intitolata «Sanzioni disciplinari», e l'articolo 9 del medesimo prevede quanto segue:

«1. L'autorità che ha il potere di nomina può applicare una delle sanzioni seguenti:

a) ammonimento scritto,

[2] V. altresì articolo 340, quarto comma, TFUE.

b) nota di biasimo,

c) sospensione dall'avanzamento di scatto per un periodo compreso tra un mese e 23 mesi,

d) retrocessione di scatto,

e) retrocessione temporanea durante un periodo compreso tra 15 giorni e un anno,

f) retrocessione di grado nello stesso gruppo di funzioni,

g) inquadramento in un gruppo di funzioni inferiori, con o senza retrocessione di grado,

h) destituzione, con eventuale riduzione pro tempore della pensione di anzianità o una ritenuta, per un periodo determinato, sull'importo dell'indennità di invalidità, senza che gli effetti della sanzione possano estendersi agli aventi diritto del funzionario. Qualora si applichi la suddetta riduzione, il reddito dell'ex funzionario non può comunque essere inferiore al minimo vitale previsto all'articolo 6 dell'allegato VIII, maggiorato ove del caso degli assegni di famiglia.

2. Nel caso di un pensionato o di un funzionario che beneficia di un'indennità di invalidità, l'autorità che ha il potere di nomina può decidere, per un periodo determinato, una ritenuta sull'importo della pensione o dell'indennità di invalidità, senza che gli effetti della sanzione possano estendersi agli aventi diritto del funzionario. Il reddito del funzionario non può tuttavia essere inferiore al minimo vitale previsto all'articolo 6 dell'allegato VIII, maggiorato ove del caso degli assegni di famiglia.

3. Una stessa mancanza non può dar luogo a più di una sanzione disciplinare».

9. L'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto dispone:

«La sanzione disciplinare inflitta deve essere proporzionale alla gravità della mancanza commessa. Per determinare la gravità di quest'ultima e decidere in merito alla sanzione da infliggere, sono presi in considerazione, in particolare:

a) la natura della mancanza e le circostanze in cui è stata commessa;

b) l'entità del danno arrecato all'integrità, alla reputazione o agli interessi delle istituzioni a motivo della mancanza commessa;

c) la parte di intenzionalità o di negligenza nella mancanza commessa;

d) i motivi che hanno condotto il funzionario a commettere tale mancanza;

e) il grado e l'anzianità del funzionario;

f) il grado di responsabilità personale del funzionario;

g) il livello delle funzioni e delle responsabilità del funzionario;

h) il carattere di recidiva dell'atto o del comportamento scorretto;

i) la condotta del funzionario su tutto l'arco della carriera».

10. La sezione 7 dell'allegato IX dello Statuto è intitolata «Azione penale parallela». L'articolo 25 di tale titolo così dispone:

«Quando il funzionario sia sottoposto a procedimento penale per gli stessi fatti, la sua posizione sarà definitivamente regolata soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza dell'autorità giudiziaria».

III. Fatti

11. Il ricorrente è entrato in servizio presso la Commissione europea in qualità di funzionario nel 1994. Nel 1999, quando era in servizio presso la Direzione generale (DG) delle relazioni esterne della Commissione, è stato incaricato della gestione degli edifici della Commissione nei paesi terzi. A partire dal 1º gennaio 2011 il ricorrente è stato assegnato ad un posto presso il SEAE. Il 1º gennaio 2016 il ricorrente si è collocato in pensionamento anticipato.

A. Procedimento penale dinanzi agli organi giudiziari belgi

12. Dal luglio 2004 al febbraio 2016 si è svolto nei confronti del ricorrente un procedimento penale dinanzi ai giudici belgi, nell'ambito del quale il ricorrente è stato accusato di atti di corruzione, occorsi dal 1999 al 2005, relativamente alla gestione di appalti pubblici. Le suddette imputazioni riguardavano episodi di presunta corruzione nell'esercizio delle sue funzioni in materia di appalti pubblici che coinvolgevano l'Unione. In tale procedimento l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione, si era costituita parte civile.

13. Con sentenza del 16 maggio 2014, il Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese, Belgio) ha condannato il ricorrente alle seguenti pene per diversi reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni:

– due anni di reclusione, con sospensione condizionale della pena per cinque anni;

– una pena pecuniaria di EUR 27 500;

– divieto di esercitare l'attività di direttore, consigliere o sindaco di una società commerciale per un periodo di 10 anni;

– la confisca della somma di EUR 176 367,15.

14. Il Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese), adito in sede civile, ha altresì condannato il ricorrente a versare all'Unione la somma di EUR 25 000 a titolo di risarcimento del danno morale causato alla sua reputazione [3].

15. Su appello proposto dal ricorrente, la Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'appello di Bruxelles, Belgio), con sentenza del 30 giugno 2015, ha confermato la sentenza del Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese).

[3] Dal fascicolo di cui dispone la Corte sembra emergere che la responsabilità in questione è sorta in solido con altre persone.

Essa ha inoltre aumentato la pena detentiva a tre anni, con sospensione condizionale della pena per cinque anni, e ha fissato l'importo dovuto dall'Unione, a titolo di risarcimento del danno morale da quest'ultima subito, come pari a EUR 38 814.

16. Con sentenza del 10 febbraio 2016, la Cour de cassation (Corte di cassazione, Belgio) ha respinto l'impugnazione del ricorrente.

B. Procedimento disciplinare in applicazione dello Statuto

17. Il ricorrente è stato interessato da tre indagini interne dell'OLAF, avviate rispettivamente il 12 luglio 2004, il 19 maggio 2005 e il 18 ottobre 2005.

18. Con decisione del 2 maggio 2007, l'autorità che ha il potere di nomina della Commissione ha avviato un procedimento disciplinare nei confronti del ricorrente ai sensi dell'articolo 86 dello Statuto. Tale procedimento è stato tuttavia sospeso in applicazione dell'articolo 25 dell'allegato IX dello Statuto nelle more dell'esito definitivo del procedimento penale nazionale avviato nei confronti del ricorrente per gli stessi fatti.

19. Con decisione del 12 luglio 2016, il SEAE ha riavviato il procedimento disciplinare nei confronti del ricorrente e, in seguito, la commissione di disciplina ha ascoltato il ricorrente sulla base dell'articolo 16 dell'allegato IX dello Statuto.

20. Nel suo parere motivato del 12 dicembre 2016, adottato in applicazione dell'articolo 18 dell'allegato IX dello Statuto, la commissione di disciplina ha rilevato, in particolare, che «i fatti sono accertati dal giudice penale nazionale», che «il comportamento del funzionario costituisce una violazione degli articoli 11, 11 bis, 12 e 21 dello Statuto» e che «l'unica sanzione possibile consiste nella trattenuta dell'importo della pensione».

21. La commissione di disciplina ha ritenuto che la gravità dei fatti e l'assenza di pentimento del ricorrente costituissero circostanze aggravanti. Essa ha tuttavia considerato altresì che le valutazioni positive del ricorrente e l'assenza di un quadro metodologico che disciplinasse i suoi compiti costituivano circostanze attenuanti. Essa ha altresì preso in considerazione la «situazione finanziaria, familiare e di salute del ricorrente (in particolare la sua aspettativa di vita)» e «il fatto che i giudici nazionali hanno già condannato il ricorrente al pagamento di indennità finanziarie e non patrimoniali».

22. Su tale fondamento, la commissione di disciplina ha raccomandato all'autorità che ha il potere di nomina di adottare una sanzione disciplinare consistente in una trattenuta mensile di EUR 400 sull'importo della pensione netta del ricorrente per un periodo di tre anni.

23. Dopo aver ascoltato il ricorrente, l'autorità che ha il potere di nomina gli ha inflitto, con decisione del 23 maggio 2017, una sanzione disciplinare sulla base dell'articolo 9, paragrafo 2, dell'allegato IX dello Statuto (in prosieguo: la «decisione controversa»). Tale decisione ha avuto per effetto la riduzione del 20% dell'importo netto della sua pensione di vecchiaia per un periodo di poco più di otto anni. Di conseguenza, la pensione del ricorrente è stata ridotta, fino al 30 settembre 2025, di circa EUR 1 015 mensili[4].

[4] Rilevo che ai punti 17, 78, 119 e 142 della sentenza impugnata il Tribunale fa riferimento a un importo di EUR 1 105.

24. Il 23 agosto 2017, il ricorrente, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, ha presentato un reclamo contro la decisione impugnata. Con decisione del 20 dicembre 2017 l'autorità che ha il potere di nomina ha respinto detto reclamo.

IV. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

25. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 marzo 2018, il ricorrente ha proposto un ricorso fondato sull'articolo 270 TFUE e diretto, in via principale, all'annullamento della decisione controversa con la quale l'autorità che ha il potere di nomina gli ha inflitto una sanzione disciplinare e, in subordine, al risarcimento del danno che il ricorrente asserisce di aver subito a causa della violazione da parte del SEAE dei suoi diritti della difesa nell'ambito del procedimento penale avviato nei suoi confronti dinanzi ai giudici belgi.

26. A sostegno del suo ricorso dinanzi al Tribunale, il ricorrente ha dedotto due motivi, relativi, rispettivamente, alla determinazione della sanzione e alla presa in considerazione di circostanze attenuanti.

27. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha integralmente respinto il ricorso condannando il ricorrente alle spese.

V. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

28. Il ricorrente chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– annullare la decisione impugnata;

– condannare il SEAE alle spese del procedimento dinanzi al Tribunale e del presente procedimento d'impugnazione.

Il SEAE chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione in quanto infondata;

– condannare il ricorrente alle spese.

VI. L'impugnazione

29. Il ricorrente deduce un motivo unico riguardante i punti da 28 a 53 della sentenza impugnata. Ai punti in questione, il Tribunale ha esaminato il primo capo del primo motivo del ricorrente con il quale quest'ultimo ha dedotto che l'autorità che ha il potere di nomina aveva commesso un errore tenendo conto, in sede di determinazione della sanzione disciplinare da infliggergli, del danno morale causato all'Unione. A tal riguardo, il ricorrente ha fatto valere, in sostanza, che i danni in questione erano già stati risarciti nell'ambito delle misure civili disposte dai giudici nazionali.

30. Il Tribunale ha respinto la prima parte del primo motivo del ricorrente.

31. Nell'ambito della presente impugnazione, il ricorrente sostiene, con il suo motivo unico, che il Tribunale è incorso in errore nell'interpretare l'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto, consentendo di prendere in considerazione il danno morale, risarcito già a monte, per giustificare l'imposizione a un funzionario, da parte dell'autorità che ha il potere di nomina, di una sanzione disciplinare più severa di quella raccomandata dalla commissione di disciplina [5].

32. Il motivo unico di impugnazione del ricorrente si suddivide in tre capi.

33. In primo luogo, il ricorrente fa valere che, al punto 52 della sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel dichiarare che l'autorità che ha il potere di nomina non ha commesso un errore manifesto di valutazione, in sede di applicazione dell'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto, nel decidere che non occorreva prendere in considerazione il risarcimento del danno causato all'Unione, liquidato da un giudice nazionale. Il ricorrente ritiene che, conformemente all'articolo 25 dell'allegato IX dello Statuto, l'autorità che ha il potere di nomina fosse vincolata dagli accertamenti di fatto dei giudici penali nazionali e dal principio secondo cui il danno rispetto al quale è stato versato l'importo risarcitorio è considerato come mai esistito.

34. In secondo luogo, il ricorrente fa valere, in sostanza, che, al punto 34 della sentenza impugnata, il Tribunale ha violato il requisito di proporzionalità delle sanzioni disciplinari e il principio generale di diritto, comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, secondo cui un danno integralmente risarcito è considerato come mai esistito, nel sostenere che l'autorità che ha il potere di nomina poteva invocare, in applicazione dell'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto, un siffatto danno.

35. In terzo luogo, il ricorrente sostiene, in sostanza, che il Tribunale, ai punti da 39 a 41 della sentenza impugnata, ha violato il principio generale di uguaglianza dichiarando che all'atto della determinazione delle sanzioni da infliggere nell'ambito di un procedimento disciplinare in applicazione dell'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto, la circostanza che il danno causato all'Unione sia stato risarcito, in tutto o in parte, è sostanzialmente irrilevante. Al riguardo, il ricorrente ritiene che la mancanza di un funzionario debba essere trattata diversamente a seconda dell'entità del danno causato all'istituzione. Secondo il ricorrente, egli non si trova nella stessa situazione di un funzionario che non abbia in precedenza risarcito l'Unione del danno causato.

36. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni saranno incentrate sul secondo e sul terzo capo del motivo unico dedotto dalla ricorrente nell'ambito della presente impugnazione. Ritengo opportuno esaminare congiuntamente i due capi del motivo unico in questione. L'asserita violazione dei principi di proporzionalità e di uguaglianza si fonda in entrambi i casi sulla premessa secondo cui il pregiudizio alla reputazione, ossia il danno all'immagine dell'Unione per il quale è stato versato l'importo risarcitorio in conformità al disposto dei giudici nazionali non possa essere preso in considerazione nell'ambito del procedimento disciplinare alla luce delle disposizioni dell'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto. Come indicherò nelle presenti conclusioni, ritengo che tale premessa sia erronea in quanto non tiene conto del carattere e delle finalità distinte delle azioni civili risarcitorie e dei procedimenti disciplinari rientranti nello Statuto. Poiché la seconda e la terza parte del motivo unico sono, come suggerisco, fondati su una premessa errata, essi vanno respinti in quanto infondati.

[5] V. punto 2 dell'impugnazione.

VII. Analisi

A. Sulla eccezione di irricevibilità

37. Pur non avendo dedotto formalmente alcun motivo in tal senso, il SEAE eccepisce, nelle sue conclusioni, l'irricevibilità parziale della presente impugnazione.

38. A tal riguardo, il SEAE ritiene che l'argomento del ricorrente secondo cui l'autorità che ha il potere di nomina avrebbe inasprito la sanzione, tenendo conto di un danno per il quale è già stato pagato un importo risarcitorio, non mira a dimostrare che il Tribunale è incorso in errore, ma piuttosto a rimettere in discussione la valutazione dell'autorità che ha il potere di nomina e la giustificazione addotta da quest'ultima per discostarsi dal parere motivato della commissione di disciplina. Secondo il SEAE, il ricorrente mirerebbe a chiarire o riformulare il suo primo motivo dedotto in primo grado sull'esistenza di un asserito errore manifesto di valutazione dell'autorità che ha il potere di nomina. Orbene, una tale riformulazione di un motivo dedotto in primo grado è irricevibile in sede di impugnazione.

39. A mio avviso, occorre respingere la presente eccezione di irricevibilità sollevata dal SEAE in quanto infondata.

40. Infatti, l'impugnazione riguarda chiaramente un asserito errore di diritto della sentenza impugnata e il ricorrente non ha dedotto nuovi motivi o nuove censure che non siano già stati sollevati dinanzi al Tribunale.

41. Se è vero che, nel suo ricorso, il ricorrente ha fatto numerosi riferimenti alla decisione controversa e ha confrontato il comportamento della commissione di disciplina e quello dell'autorità che ha il potere di nomina per quanto riguarda i criteri utilizzati per infliggere una sanzione disciplinare al ricorrente, è chiaro che il motivo unico del ricorrente è diretto contro la conclusione del Tribunale al punto 52 della sentenza impugnata [6] nonché la valutazione giuridica effettuata dal Tribunale ai punti da 28 a 51 della sentenza impugnata che ha portato a tale conclusione, e non contro la decisione controversa.

42. I riferimenti effettuati nell'impugnazione alla decisione controversa si limitano, a mio avviso, a contestualizzare e precisare i motivi d'impugnazione del ricorrente. Infatti, osservo che il SEAE stesso ha fatto numerosi riferimenti a punti precisi della decisione controversa per confutare gli argomenti del ricorrente.

43. Per quanto riguarda l'affermazione del SEAE secondo cui il ricorrente avrebbe riformulato i motivi sollevati dinanzi al Tribunale, risulta chiaramente dai punti da 43 a 52 del ricorso del ricorrente dinanzi al Tribunale che egli ha fatto valere che, mentre la commissione di disciplina aveva tenuto conto del fatto che i giudici nazionali l'avevano già condannato al risarcimento, l'autorità che ha il potere di nomina ha inasprito la sanzione disciplinare inflitta affermando che la sua condotta arrecava pregiudizio all'immagine dell'istituzione e metteva in dubbio l'indipendenza del suo personale. Il ricorrente ha dichiarato inoltre dinanzi al Tribunale che le

[6] V. punto 25 dell'impugnazione. Al punto 52 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che l'autorità che ha il potere di nomina non aveva commesso un errore manifesto di valutazione decidendo che, nell'applicare l'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto, non occorre prendere in considerazione il risarcimento dei danni causati all'Unione già concesso dai giudici nazionali. Inoltre, al punto 39 della sentenza impugnata, il Tribunale ha precisato che, nell'ambito di un procedimento disciplinare, era irrilevante che i danni fossero stati risarciti in tutto o in parte, dato che l'obiettivo dell'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto non era concedere un risarcimento, bensì infliggere una sanzione.

istituzioni dell'Unione non possono più sostenere di aver subito un danno quando l'Unione è già stata integralmente risarcita nell'ambito del procedimento penale in cui si era costituita parte civile. Pertanto, secondo il ricorrente, l'autorità che ha il potere di nomina avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione prendendo in considerazione il danno in questione.

44. Non ritengo quindi che il ricorrente, nell'ambito della presente impugnazione, abbia riformulato un motivo dedotto dinanzi al Tribunale [7] e che una tale riformulazione possa essere considerata un motivo nuovo, irricevibile in sede di imputazione.

B. Sul merito

1. Osservazioni preliminari – Portata dell'impugnazione

45. Il SEAE contesta la fondatezza delle conclusioni del ricorrente ai punti 12 e 19 della sua impugnazione. In tali punti, il ricorrente contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nella sua interpretazione dell'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto nel senso che esso autorizzerebbe l'autorità che ha il potere di nomina a prendere in considerazione un danno rispetto al quale è già stato pagato un importo risarcitorio per giustificare l'imposizione di una sanzione disciplinare più severa di quella raccomandata dalla commissione di disciplina nel suo parere motivato.

46. Il SEAE ritiene che l'autorità che ha il potere di nomina non abbia qualificato il danno di cui trattasi come circostanza aggravante [8].

47. L'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto esige che qualsiasi sanzione disciplinare inflitta al funzionario sia proporzionata alla gravità della mancanza commessa dal funzionario e, al riguardo, enuncia un certo numero di criteri non esaustivi di cui si deve tener conto al momento di decidere sulla sanzione [9].

48. L'elenco in questione contiene svariati criteri indicativi che, in funzione dei fatti specifici, potrebbero essere considerati come circostanze aggravanti, attenuanti, o persino neutre, senza che sia accordato particolare peso o importanza ad alcun criterio specifico. Inoltre, tenuto conto dell'ampia portata dei criteri elencati, è evidente che questi ultimi non sono necessariamente pertinenti in ciascun caso di specie. Tali criteri sono altresì forniti a titolo indicativo e non hanno carattere esaustivo.

49. A tal riguardo, secondo costante giurisprudenza, in forza dell'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto, la determinazione della sanzione da infliggere viene effettuata sulla base di una valutazione globale, da parte dell'autorità che ha il potere di nomina, di tutti i fatti concreti e le

[7] Oltre al fatto che l'impugnazione è chiaramente diretta contro la sentenza impugnata piuttosto che contro la decisione controversa.

[8] Secondo il SEAE, i punti da 35 a 38 della decisione controversa dimostrano che, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, l'autorità che ha il potere di nomina non ha fondato la sua decisione di discostarsi dal parere motivato della commissione di disciplina sull'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto «in particolare». Il SEAE fa valere che l'autorità che ha il potere di nomina ha indicato nella decisione impugnata che l'obbligo di risarcire l'Unione ai sensi del diritto nazionale non aveva alcuna incidenza sulla valutazione della gravità della mancanza commessa. L'autorità che ha il potere di nomina ha inflitto una sanzione superiore, rispetto a quella proposta dalla commissione di disciplina, tenendo conto di tutti i criteri (valutazione globale). Secondo il SEAE, l'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto non precisa l'importanza da attribuire ai diversi criteri.

[9] Al punto 115 della sentenza del 17 luglio 2012, BG/Mediatore (F-54/11, EU:F:2012:114), il Tribunale della funzione pubblica ha precisato che, ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto, la sanzione disciplinare inflitta dev'essere proporzionale alla gravità della mancanza commessa. Lo stesso articolo enuncia altresì taluni criteri di cui l'autorità che ha il potere di nomina deve tener conto nella scelta della sanzione.

circostanze specifiche di ciascun caso particolare. A questo proposito, si deve rilevare che lo Statuto non prevede un rapporto fisso tra le sanzioni ivi indicate e i vari tipi di mancanze commesse dai funzionari e, inoltre, non precisa in quale misura l'esistenza di circostanze aggravanti o attenuanti debba intervenire nella scelta della sanzione [10].

50. In aggiunta, occorre rilevare che, una volta provati i fatti addebitati al funzionario, la scelta della sanzione disciplinare appropriata spetta all'autorità che ha il potere di nomina. Il Tribunale, e la Corte di giustizia in sede di appello, non possono sostituire la propria valutazione a quella di detta autorità, salvo in caso di errore manifesto o di sviamento di potere [11].

51. Dai punti da 28 a 52 della sentenza impugnata risulta che il Tribunale non ha valutato in concreto se l'autorità che ha il potere di nomina abbia ritenuto che il versamento dell'importo dovuto a titolo di risarcimento del danno morale accertato nell'ambito di un procedimento civile costituisse una circostanza aggravante [12]. Infatti, il Tribunale si è limitato a constatare, al punto 52 della sentenza impugnata, che l'autorità che ha il potere di nomina non era incorsa in errore nel ritenere che non occorresse tener conto di un siffatto risarcimento in sede di applicazione dei criteri previsti all'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto [13].

52. Orbene, il ricorrente non ha contestato al Tribunale di aver commesso un errore non valutando il peso reale che l'autorità che ha il potere di nomina aveva attribuito alla circostanza che il danno in questione fosse oggetto di un'ordinanza risarcitoria. Ritengo che la portata della presente impugnazione debba essere limitata alla questione se, in tali circostanze, il criterio previsto all'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto – e quindi il pregiudizio all'integrità, alla reputazione o all'interesse dell'Unione – possa essere preso in considerazione nell'ambito di una valutazione globale della causa per determinare la gravità della mancanza commessa e, successivamente, decidere sulla sanzione disciplinare da infliggere laddove il danno morale in questione sia già stato risarcito nell'ambito di un procedimento dinanzi ai giudici nazionali.

53. A tal riguardo, occorre sottolineare che il ricorrente non rimette in discussione, nell'ambito della presente impugnazione, il fatto che egli possa essere oggetto di sanzioni disciplinari ai sensi dell'articolo 9 dell'allegato IX dello Statuto, benché egli sia stato parimenti oggetto di sanzioni penali e civili. Il ricorrente non rimette neppure in discussione la specifica sanzione disciplinare scelta, di carattere pecuniario e che è sfociata in una riduzione dei suoi diritti a pensione in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera h), dell'allegato IX dello Statuto [14]. Inoltre, non è in discussione la riduzione della pensione del ricorrente di per sé, ma i criteri che possono essere presi in considerazione al momento dell'imposizione di una siffatta riduzione.

[10] V. sentenza del 5 febbraio 1987, F./Commissione (403/85, EU:C:1987:70, punto 26). V., altresì, sentenza del Tribunale della funzione pubblica del 17 luglio 2012, BG/Mediatore (F-54/11, EU:F:2012:114, punto 116).

[11] V. sentenze del 5 febbraio 1987, F./Commissione (403/85, EU:C:1987:70, punto 18), e del 19 novembre 2014, EH/Commissione (F-42/14, EU:F:2014:250, punto 92).

[12] V., al riguardo, gli argomenti sollevati dalle parti ai paragrafi 31 e 45 delle presenti conclusioni.

[13] Ricordo che, al punto 136 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che l'autorità che ha il potere di nomina, nella decisione controversa, aveva ritenuto che i comportamenti del ricorrente fossero particolarmente gravi tenuto conto, in particolare, della lesione dell'integrità, della reputazione o degli interessi delle istituzioni. Ai punti 140 e 141 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che l'autorità che ha il potere di nomina ha considerato che il rimedio offerto già a livello nazionale «non dovrebbe impedirle di infliggere una sanzione disciplinare adeguata alla mancanza commessa» (punto 37 della decisione controversa) e che, «anche se il ricorrente ha risarcito il danno connesso alla lesione dell'immagine dell'istituzione a seguito della sua condanna da parte dei giudici belgi, resta il fatto che ha compromesso l'immagine dell'istituzione e messo in dubbio l'integrità dei suoi dipendenti». Tali constatazioni del Tribunale si riferiscono al secondo motivo dedotto in primo grado e non sono state impugnate in questo procedimento d'impugnazione.

[14] Infatti, tenuto conto della circostanza che il ricorrente era andato in pensione, si trattava della sola sanzione disciplinare di cui disponeva l'autorità che ha il potere di nomina.

2. Analisi

54. Dalla sentenza impugnata risulta che il ricorrente è stato oggetto di sanzioni o provvedimenti penali, civili e disciplinari a causa dei suoi comportamenti. Il ricorrente non solleva comunque alcuna eccezione di ne bis in idem [15] con riferimento a sanzioni o provvedimenti penali, civili [16] e disciplinari inflitti.

55. La questione sollevata nell'ambito della presente impugnazione è piuttosto se il pregiudizio all'integrità, alla reputazione o all'interesse dell'Unione (per il quale l'Unione è stata risarcita nell'ambito di procedimenti civili dinanzi ai giudici nazionali) possa parimenti essere preso in considerazione per determinare la gravità delle mancanze commesse da un funzionario e decidere sulla sanzione disciplinare da infliggere in applicazione dell'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto.

56. A mio parere, i procedimenti civili e disciplinari di cui trattasi e i loro mezzi di ricorso o sanzioni corrispondenti sono chiaramente distinti [17] l'uno dall'altro e, soprattutto, perseguono scopi molto diversi [18].

57. Le azioni civili avviate dall'Unione dinanzi ai giudici nazionali sembrano avere lo scopo di risarcire l'Unione del danno morale causato alla sua reputazione pubblica o esterna dai comportamenti del ricorrente. A tale riguardo, il risarcimento civile è diretto a indennizzare la parte lesa ripristinando così la sua posizione quale precedente al comportamento illecito. La concessione di un ristoro o risarcimento è quindi diretta a rimborsare la vittima per tale responsabilità da illecito o per un'altra forma di responsabilità extracontrattuale. Così considerata, tale forma di responsabilità extracontrattuale non riveste generalmente un carattere punitivo. Essa non mira a sanzionare, penalizzare o censurare [19] condotte giudicate censurabili [20].

[15] V. articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che vieta di perseguire o di sanzionare penalmente la stessa persona più di una volta per lo stesso reato. V., altresì, articolo 9, paragrafo 3, dell'allegato IX dello Statuto, il quale dispone che una «stessa mancanza non può dar luogo a più di una sanzione disciplinare». Per una panoramica del rapporto tra procedimenti penali/sanzioni e procedimenti disciplinari/sanzioni nell'ambito dello Statuto, v. sentenza dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione (T-48/05, EU:T:2008:257, punti da 341 a 343).

[16] Al punto 33 della sentenza del 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate e a. (C-537/16, EU:C:2018:193), la Corte ha precisato che una misura che si limiti a risarcire il danno causato dall'infrazione in questione non riveste natura penale. Infatti, una siffatta misura riparatoria o compensativa non ha carattere punitivo.

[17] Per quanto riguarda, ad esempio, le norme applicabili, i criteri probatori, le procedure e i fori competenti.

[18] La possibilità che un funzionario sia tenuto, in forza dell'articolo 22 dello Statuto, a risarcire, in tutto o in parte, il danno subito dall'Unione per colpa personale grave da lui commessa nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni si distingue dal regime disciplinare previsto da detto Statuto all'articolo 86 e all'allegato IX dello Statuto. Peraltro, lo Statuto e, in particolare, l'articolo 10 dell'allegato IX di detto Statuto non impongono specificamente di prendere in considerazione, nell'ambito di un procedimento disciplinare, il risarcimento concesso nei confronti di un funzionario per una mancanza commessa nell'ambito delle sue funzioni statutarie.

[19] È vero che, in numerosi sistemi giuridici, il giudice può, in casi particolari ed eccezionali, pronunciare condanne al risarcimento punitive, aggravate o esemplari. In tali casi, la condanna al risarcimento del danno ha lo scopo di punire l'autore dell'illecito o dimostrare la disapprovazione dei giudici nei confronti di comportamenti arbitrari o oppressivi da parte del convenuto. Orbene, nulla indica in questa sede che il risarcimento concesso dai giudici belgi rientri in una di tali categorie.

[20] V. per analogia, le conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Lazar (C-350/14, EU:C:2015:586, paragrafo 30).

58. Per contro, il procedimento disciplinare ai sensi dello Statuto mira ad assicurare il rispetto, da parte dei funzionari, di regole e obblighi volti a garantire il buon funzionamento di un'istituzione [21]. Tale rispetto [22] è da ultimo garantito dall'imposizione di sanzioni disciplinari [23] in applicazione dell'elenco tassativo di cui all'articolo 9 dell'allegato IX dello Statuto.

59. Tenuto conto della natura e degli obiettivi, intrinsecamente diversi, dell'azione civile di cui trattasi e del procedimento disciplinare ai sensi dello Statuto, nonché dei mezzi di ricorso e delle sanzioni corrispondenti, la mera circostanza il ricorrente sia stato condannato al risarcimento del danno morale arrecato alla reputazione dell'Unione non impedisce di infliggergli sanzioni disciplinari. Peraltro, come indicato al paragrafo 53 delle presenti conclusioni, il ricorrente non contesta tale punto.

60. Inoltre, la circostanza che il ricorrente abbia risarcito l'Unione del danno morale, all'esito di un procedimento avviato su iniziativa di quest'ultima non incide, in applicazione dell'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto, sulla – e per estensione, quindi, è irrilevante per la determinazione della – *gravità* della sua mancanza, ai sensi dello Statuto, precedente detto procedimento.

61. Ritengo, in particolare, che, ai fini della determinazione della gravità delle mancanze di un funzionario, il fatto che egli abbia leso la reputazione dell'Unione, menzionato all'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto, possa essere preso in considerazione nell'ambito di qualsiasi valutazione globale di tale condotta, indipendentemente da eventuali risarcimenti eseguiti successivamente al riguardo a seguito di un'azione giudiziaria avviata dall'Unione.

62. La qualificazione della gravità della suddetta mancanza può, quindi, a mio avviso, essere valutata indipendentemente da un siffatto risarcimento [24]. Un danno istituzionale di tale natura non può essere semplicemente rimosso con il versamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, anche se quest'ultimo è stabilito con una decisione giudiziaria.

63. Per quanto riguarda la valutazione della *sanzione disciplinare da infliggere*, esiste un nesso di fatto nell'ambito del presente procedimento tra il pregiudizio alla reputazione (pubblica o esterna) dell'Unione (che è stato certamente oggetto di una condanna al risarcimento nell'ambito di un procedimento giudiziario dinanzi ai giudici nazionali) e il criterio previsto all'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto, anch'esso riguardante la lesione dell'immagine (pubblica o esterna) dell'Unione. Tale tipo di danno all'istituzione figurava fra i criteri presi in considerazione per valutare il tipo e il livello della sanzione disciplinare da infliggere al ricorrente [25].

[21] Sentenza del 1º aprile 2004, N/Commissione (T-198/02, EU:T:2004:101, punto 98).

[22] Anche le sanzioni meno severe, come l'ammonimento per iscritto o la nota di biasimo, mirano chiaramente a garantire che un funzionario non contravvenga allo Statuto.

[23] Infatti, lo stesso termine «penalties» (inglese), «sanciones» (spagnolo), «Strafen» (tedesco), «sanctions» (francese), «sanzioni» (italiano), «sanções» (portoghese), di cui all'articolo 9 dell'allegato IX dello Statuto denota chiaramente la sua natura repressiva o punitiva.

[24] V., per analogia, punto 115 della sentenza del 19 novembre 2014, EH/Commissione (F-42/14, EU:F:2014:250).

[25] Inoltre, l'Unione ha beneficiato del risarcimento civile concesso dai giudici nazionali per il danno morale alla sua immagine pari a EUR 38 814 e sanzioni disciplinari, di natura pecuniaria, che hanno permesso all'Unione di non dover erogare taluni fondi a titolo di pensione del ricorrente.

64. Oltre al fatto che l'articolo 10, lettera b), dell'allegato IX dello Statuto prevede solo un criterio fra i tanti che possono essere presi in considerazione in sede di valutazione globale della sanzione disciplinare da infliggere, occorre rilevare che i procedimenti civili e disciplinari nonché i rimedi o le sanzioni che ne derivano sono separati e diversi per le loro finalità e non comportano il cumulo di sanzioni o risarcimenti [26].

65. Ritengo quindi che il ricorrente non abbia dimostrato, nella seconda e nella terza parte del suo motivo unico, che il Tribunale ha violato i principi di proporzionalità e di uguaglianza.

VIII. Conclusioni

66. Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di:

– Respingere in quanto infondati il secondo e il terzo capo del motivo unico del ricorrente.

[26] A tal riguardo, al punto 195 della sentenza del 7 dicembre 2017, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874), il Tribunale ha indicato che risulta dagli ordinamenti degli Stati membri un principio generale comune secondo il quale il danno morale subito non può essere oggetto di un duplice risarcimento. Dalla sentenza del 9 settembre 1999, Lucaccioni/Commissione (C-257/98 P, EU:C:1999:402, punti 19 e 20), risulta che tale principio si applica anche nell'ambito dei rapporti tra un funzionario e un'istituzione dell'Unione. Pertanto, se quest'ultimo caso garantisce che un funzionario non possa ottenere un duplice risarcimento, ritengo che tale principio generale si estenda anche all'Unione stessa e garantisca che l'Unione non possa ottenere un duplice risarcimento nei confronti di un funzionario. Sottolineo tuttavia che, nel caso di specie, non si tratta, a mio avviso, di un duplice risarcimento, tenuto conto del carattere distinto dei procedimenti civili e disciplinari di cui trattasi e dei mezzi di ricorso o sanzioni corrispondenti. Le sanzioni inflitte in applicazione dell'articolo 9 dell'allegato IX dello Statuto non mirano a risarcire l'Unione per il danno eventualmente causato a quest'ultima.