Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 ottobre 2021 *

«Impugnazione – Funzione pubblica – Procedimento disciplinare – Statuto dei funzionari dell'Unione europea – Articolo 3 dell'allegato IX – Decisione C (2004) 1588 della Commissione recante le disposizioni generali di esecuzione sullo svolgimento delle indagini amministrative e dei procedimenti disciplinari – Articolo 4, paragrafo 4 – Indagine amministrativa – Audizione del funzionario interessato – Mandato conferito all'Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC) per condurre detta audizione – Diritti della difesa – Diritto di essere ascoltato»

Nella causa C-583/19 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 30 luglio 2019,

Belén Bernaldo de Quirós, residente in Bruxelles (Belgio), rappresentata da M. Casado García-Hirschfeld, avocate,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da B. Mongin e A.-C. Simon, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente della prima sezione, facente funzione di presidente della seconda sezione, I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb 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,

* Lingua processuale: il francese.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la sig.ra Belén Bernaldo de Quirós chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 5 giugno 2019, Bernaldo de Quirós/Commissione (T-273/18, non pubblicata; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2019:371), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione della Commissione europea del 6 luglio 2017 che le ha inflitto la sanzione della nota di biasimo (in prosieguo: la «decisione controversa») e, per quanto necessario, della decisione del 31 gennaio 2018 recante rigetto del reclamo da lei proposto avverso la decisione impugnata nonché, dall'altro, al risarcimento del danno asseritamente subito a causa di tali decisioni.

Contesto normativo

Lo Statuto dei funzionari dell'Unione europea

2 L'articolo 12 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, nella sua versione applicabile alla controversia (in prosieguo: lo «Statuto»), dispone quanto segue:

«Il funzionario deve astenersi da qualsiasi atto o comportamento che possa menomare la dignità della sua funzione».

3 Secondo l'articolo 86 di tale Statuto:

«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; in prosieguo: l'"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».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, dell'allegato IX dello Statuto stabilisce quanto segue:

«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».

5 Ai sensi dell'articolo 2 del suddetto allegato:

«1. Le norme definite all'articolo 1 del presente allegato si applicano mutatis mutandis alle indagini amministrative effettuate dall'autorità che ha il potere di nomina.

2. L'autorità che ha il potere di nomina informa l'interessato circa la chiusura dell'indagine e gli trasmette le conclusioni della relazione d'indagine e, su richiesta, tutti i documenti in rapporto diretto con le asserzioni formulate nei suoi confronti, su riserva della protezione degli interessi legittimi di terzi.

3. L'autorità che ha il potere di nomina di ciascuna istituzione adotta le modalità di applicazione del presente articolo conformemente all'articolo 110 dello statuto».

6 L'articolo 3 del medesimo allegato prevede quanto segue:

«Sulla base della relazione d'indagine, dopo aver comunicato al funzionario interessato tutti gli elementi del fascicolo e dopo averlo ascoltato, l'autorità che ha il potere di nomina 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».

7 L'articolo 22, paragrafo 1, del medesimo allegato così recita:

«Dopo aver sentito il funzionario, l'autorità che ha il potere di nomina adotta la sua decisione conformemente al disposto degli articoli 9 e 10 del presente allegato, entro un termine di due mesi a decorrere dal ricevimento del parere della commissione. La decisione deve essere motivata».

Le DGE del 2004

8 In applicazione dell'articolo 2, paragrafo 3, dell'allegato IX dello Statuto, il 28 aprile 2004 la Commissione ha adottato la decisione C(2004) 1588 recante disposizioni generali di esecuzione sullo svolgimento delle indagini amministrative e dei procedimenti disciplinari, pubblicata nelle *Informazioni amministrative* n. 86-2004 del 30 giugno 2004 (in prosieguo: le «DGE del 2004»).

9 L'articolo 2, paragrafi 1 e 3, delle DGE del 2004, relativo alle attribuzioni e alle funzioni dell'Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC), così prevede:

«1. L'IDOC effettua le indagini amministrative. Ai sensi delle presenti disposizioni, per "indagini amministrative" si intendono tutte le azioni svolte dal funzionario incaricato che mirano ad

accertare i fatti e, se del caso, a stabilire se vi sia una mancanza degli obblighi cui sono soggetti i funzionari della Commissione. (...)

3. L'IDOC conduce i procedimenti disciplinari per l'APN».

10 L'articolo 3 delle DGE del 2004, intitolato «Modalità relative all'esercizio dei poteri di indagine amministrativa», dispone quanto segue:

«1. Il direttore e gli altri membri dell'IDOC esercitano i loro poteri di indagine amministrativa in modo indipendente. Pertanto, nell'esercizio di tali poteri, essi non chiedono né ricevono istruzioni. Essi sono autorizzati a procurarsi i documenti, a chiedere a qualsiasi persona cui si applica lo Statuto di fornire informazioni e ad effettuare controlli in loco.

2. Le indagini amministrative sono condotte in maniera approfondita, a carico e a discarico, e per un periodo adeguato alle circostanze e alla complessità del caso.

3. L'IDOC può ricevere il sostegno di altri funzionari o servizi specializzati».

11 Ai sensi dell'articolo 4 delle DGE del 2004, intitolato «Avvio e svolgimento delle indagini amministrative»:

«1. L'indagine amministrativa è avviata, di propria iniziativa o su richiesta di un direttore generale e di un capo servizio, dal [d]irettore generale del personale e dell'amministrazione d'intesa con il [s]egretario generale.

(...)

3. La decisione di avvio di un'indagine amministrativa designa il direttore dell'IDOC o un altro funzionario [quale] responsabile dell'indagine, definisce l'oggetto e la portata di quest'ultima e richiede ai funzionari che ne sono incaricati di determinare le responsabilità in materia sulla base dei fatti e delle circostanze del caso o, ove necessario, ai fini della responsabilità individuale dei funzionari interessati [dall'indagine].

4. Non appena un'indagine amministrativa evidenzia la possibilità che un funzionario sia personalmente implicato in un caso, quest'ultimo 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. (…)

5. L'IDOC presenta una relazione d'indagine al [d]irettore generale del personale e dell'amministrazione (...). Tale relazione espone i fatti e [le] circostanze di cui trattasi; essa stabilisce se le regole e le procedure applicabili alla situazione siano state rispettate e determina le eventuali responsabilità individuali tenendo conto delle circostanze aggravanti o attenuanti. Le copie di tutti i documenti pertinenti e dei verbali delle audizioni sono allegate alla relazione.

6. Il [d]irettore generale del personale e dell'amministrazione informa [il funzionario interessato] circa la chiusura dell'indagine e gli trasmette le conclusioni della relazione d'indagine e, su

richiesta, tutti i documenti in rapporto diretto con le asserzioni formulate nei suoi confronti, su riserva della protezione degli interessi legittimi di terzi.

7. Dopo aver ricevuto una relazione di indagine dell'OLAF, il [d]irettore generale del personale e dell'amministrazione può, se del caso, chiedere all'OLAF di completare la relazione o decidere di avviare esso stesso un'indagine amministrativa, oppure avviare immediatamente un procedimento disciplinare, o ancora archiviare il fascicolo senza darvi alcun seguito disciplinare».

12 L'articolo 5 delle DGE del 2004, intitolato «Audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto», ha il seguente tenore:

«1. Il funzionario sentito in applicazione dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto firma il verbale della sua audizione o trasmette i suoi commenti e/o osservazioni entro il termine di 15 giorni [di calendario] a decorrere dalla ricezione di quest'ultimo. In difetto di qualsiasi reazione entro tale termine e salvi [i] casi di forza maggiore, il verbale si considera approvato.

2. Se l'APN o una persona da essa incaricata a tal fine deve procedere a colloqui con determinate persone a seguito dell'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, il funzionario interessato riceve, su richiesta, una copia dei verbali firmati dei colloqui, purché i fatti ivi menzionati siano direttamente collegati alle asserzioni preliminari formulate nei confronti del funzionario».

I fatti all'origine della controversia

13 I fatti all'origine della controversia sono esposti ai punti da 1 a 13 della sentenza impugnata e, ai fini del presente procedimento, possono essere riassunti come segue.

14 La sig.ra Bernaldo de Quirós, ricorrente, è stata assunta come funzionaria presso la Commissione il 1º gennaio 1987. Dopo essere stata capo dell'unità «Multilinguismo», ella è divenuta, il 1º gennaio 2013, capo dell'unità «Ufficio tirocini», di nuova creazione e collegata alla direzione «Gioventù e sport» della direzione generale (DG) «Educazione e cultura», ora denominata «Istruzione, gioventù, sport e cultura».

15 Il 6 febbraio 2014, cinque addetti incaricati delle pratiche riguardanti l'assunzione dei tirocinanti che lavoravano nell'unità della ricorrente hanno presentato una denuncia nei suoi confronti. Essi le contestavano, in particolare, un comportamento inaccettabile verso i collaboratori dell'unità e irregolarità nella procedura di selezione dei tirocinanti presso la Commissione.

16 Il 26 marzo 2014, l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») della Commissione ha incaricato l'IDOC di condurre un'indagine amministrativa riguardante la ricorrente. Il mandato conferito all'IDOC era formulato nei seguenti termini:

«Scopo dell'indagine è determinare in quale misura [la ricorrente] abbia adottato un comportamento inappropriato nei confronti di taluni membri della sua unità e abbia violato le procedure di selezione dei tirocinanti presso la Commissione».

17 Il 22 giugno 2015, l'IDOC ha trasmesso la sua relazione d'indagine all'APN, ai sensi dell'articolo 2 dell'allegato IX dello Statuto. In tale relazione, l'IDOC concludeva che la ricorrente aveva verosimilmente commesso mancanze agli obblighi statutari. In particolare l'IDOC indicava, in

primo luogo, che «il comportamento della [ricorrente] nei confronti della sig.ra B.[, capo unità aggiunto,] dal 1º gennaio 2013 al 31 maggio 2013 sembra[va] rivestire tutti gli elementi costitutivi delle molestie psicologiche», in secondo luogo, che «il comportamento d[ella ricorrente] nei confronti della sig.ra C. nel corso della riunione di unità del 22 aprile 2013 [poteva] costituire un comportamento inappropriato ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto» e, in terzo luogo, che «[la ricorrente] [aveva] modificato il sistema di selezione dei candidati ad un tirocinio in un modo che non garantiva un trattamento equo e trasparente di tutti i candidati e [che] [poteva] essere percepito come favorevole ad alcuni a scapito di altri». Tenuto conto delle funzioni e delle responsabilità d[ella ricorrente], la sua iniziativa potrebbe essere considerata una mancanza all'articolo 21 dello Statuto».

18 Sulla base della relazione d'indagine dell'IDOC, il direttore generale della DG «Risorse umane e sicurezza» ha deciso, lo stesso 22 giugno 2015, di conferire mandato all'IDOC per procedere all'audizione della ricorrente, ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto. Con lettera del 12 agosto 2015, i legali della ricorrente hanno contestato tale decisione dell'APN recante delega di poteri all'IDOC per effettuare detta audizione. Il 9 settembre 2015, l'APN ha confermato alla ricorrente che la sua audizione sarebbe stata condotta da due membri dell'IDOC e le ha risposto che, secondo una prassi costante e consolidata, essa poteva autorizzare l'IDOC a condurre in sua vece l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, in quanto l'IDOC le avrebbe successivamente trasmesso il verbale dell'audizione affinché la stessa decidesse sul seguito da dare alla pratica. Con lettera del 16 settembre 2015, i legali della ricorrente hanno depositato presso l'APN osservazioni scritte in vista dell'audizione, in cui hanno ribadito la loro contestazione. Il 23 settembre 2015, la ricorrente è stata sentita dall'IDOC in presenza dei suoi legali.

19 Il 6 ottobre 2015, l'IDOC ha informato la ricorrente di aver deciso di accogliere le sue richieste di audizione di testimoni supplementari e ha proceduto alle audizioni di quattro persone che erano membri dell'unità «Ufficio tirocini» all'epoca dei fatti. I verbali di tali audizioni sono stati trasmessi, per eventuali commenti, alla ricorrente in data 23 ottobre 2015. Il suo legale ha fatto pervenire commenti con lettera del 5 novembre 2015.

20 Il 22 dicembre 2015, l'APN ha deciso di avviare il procedimento disciplinare nei confronti della ricorrente dinanzi alla commissione di disciplina, alla luce del verbale della sua audizione ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e dei documenti che lo corredavano.

21 Nell'ambito del procedimento disciplinare davanti alla commissione di disciplina, i legali della ricorrente hanno depositato osservazioni scritte dinanzi a tale commissione e la ricorrente è stata ascoltata da quest'ultima in data 5 ottobre 2016. Il parere motivato della commissione di disciplina è stato emesso il 26 gennaio 2017. In tale parere, la commissione di disciplina ha concluso che la ricorrente aveva menomato la dignità della sua funzione, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto. La stessa commissione ha tuttavia ritenuto inopportuno proporre l'imposizione di una sanzione disciplinare per la sola constatazione, che ha ritenuto del tutto limitata, di una lesione alla dignità della funzione e, in tali circostanze, ha proposto di non infliggere sanzioni disciplinari alla ricorrente.

22 In seguito all'audizione della ricorrente da parte dell'APN tripartita, composta da un collegio di tre direttori generali della Commissione, tale APN tripartita ha deciso, il 6 luglio 2017, di adottare la decisione controversa.

23 La ricorrente ha presentato un reclamo avverso la summenzionata decisione, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, che è stato respinto dall'APN con decisione del 31 gennaio 2018.

Il procedimento davanti al Tribunale e la sentenza impugnata

24 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 aprile 2018, la ricorrente ha proposto un ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione controversa e, per quanto necessario, della decisione di rigetto del reclamo da essa proposto avverso tale decisione controversa nonché, dall'altro, al risarcimento del danno asseritamente subito a seguito di tali decisioni.

25 A sostegno della sua domanda di annullamento, la ricorrente ha dedotto quattro motivi, vertenti, il primo, sulla violazione del mandato conferito all'IDOC, il secondo, su un'applicazione dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto contraria al principio del rispetto dei diritti della difesa, il terzo, su una violazione del principio di parità delle armi nel corso dell'audizione di cui all'articolo 22 dell'allegato IX dello Statuto e, il quarto, su una violazione del principio di proporzionalità, su un errore di fatto nonché su un errore manifesto di valutazione per quanto concerne la sanzione disciplinare della nota di biasimo.

26 Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto integralmente il ricorso in quanto infondato.

Conclusioni delle parti

27 La ricorrente chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– accogliere le conclusioni presentate in primo grado, e

– condannare la Commissione alle spese, comprese quelle sostenute dinanzi al Tribunale.

28 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione, e

– condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

29 A sostegno della sua impugnazione, la ricorrente deduce un motivo unico vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto dichiarando che l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e l'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004, letti alla luce del principio del rispetto dei diritti della difesa, segnatamente del diritto di essere ascoltati garantito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), non ostano a che l'APN conferisca all'IDOC l'incarico di condurre l'audizione prevista dal succitato articolo 3. Tale motivo consta di due parti.

30 Con la prima parte, la ricorrente sostiene che il Tribunale ha violato l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto nonché gli articoli 4 e 5 delle DGE del 2004, letti alla luce dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta. Con la seconda parte, essa fa valere che il Tribunale ha snaturato i fatti.

Sulla prima parte

Argomenti delle parti

31 In primo luogo, la ricorrente fa valere che, ai punti 81 e 82 della sentenza impugnata, il Tribunale ha erroneamente interpretato l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e l'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004 ritenendo che tali disposizioni non richiedano che l'audizione prevista da detto articolo 3 sia tenuta dinanzi all'APN. A suo avviso, dalle disposizioni citate risulterebbe espressamente che spetterebbe direttamente all'autorità in questione sentire il funzionario interessato prima di decidere, se del caso, di avviare il procedimento disciplinare.

32 Secondo la ricorrente, un simile requisito di forma riveste carattere sostanziale, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE, in quanto il funzionario interessato deve essere ascoltato dall'autorità che ha il compito di avviare, se del caso, un'indagine disciplinare. A tal riguardo, la ricorrente rileva che la relazione trasmessa dall'APN alla commissione di disciplina, adottata a seguito dell'audizione, mirerebbe unicamente ad accertare i fatti, alla luce, in particolare, delle risultanze di detta audizione.

33 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che la motivazione del Tribunale, esposta ai punti 81 e 82 della sentenza impugnata, è viziata da un errore di diritto, in quanto il Tribunale ha erroneamente giustificato il mancato rispetto di una disposizione statutaria, vale a dire l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, con norme interne, ossia le DGE del 2004. Queste ultime avrebbero forza cogente inferiore allo Statuto e, di conseguenza, non potrebbero legittimamente stabilire regole in deroga alle disposizioni gerarchicamente superiori, come i principi generali del diritto o le disposizioni dello Statuto.

34 In terzo luogo, la ricorrente afferma che la motivazione del Tribunale, contenuta ai punti 81 e 82 della sentenza impugnata, contiene una contraddizione. Infatti, mentre al punto 81 il Tribunale avrebbe ammesso che, conformemente all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e all'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004, l'obbligo per l'APN di ascoltare il funzionario interessato implica che la stessa raccolga le osservazioni di quest'ultimo su tutti i fatti di cui trattasi prima di avviare, se del caso, sulla base della relazione d'indagine, un procedimento disciplinare, il Tribunale avrebbe precisato, al punto 82, che tali disposizioni non impongono che l'audizione prevista dal citato articolo 3 sia tenuta dinanzi all'APN.

35 In quarto luogo, la ricorrente ritiene che il Tribunale, nei medesimi punti 81 e 82 della sentenza impugnata, non abbia tenuto conto della sentenza della Corte dell'11 luglio 1968, Van Eick/Commissione (35/67, EU:C:1968:39). Da tale sentenza emergerebbe che, in caso di procedimento disciplinare, l'audizione obbligatoria dell'interessato da parte dell'APN, prevista all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, configura una norma giuridica d'interpretazione restrittiva. Pertanto, in applicazione di detta sentenza, occorrerebbe interpretare l'articolo 3 dell'allegato IX nel senso che impone all'APN l'obbligo di procedere essa stessa all'audizione del funzionario interessato prima di avviare, se del caso, il procedimento disciplinare.

36 In quinto luogo, la ricorrente sostiene che il Tribunale, al punto 84 della sentenza impugnata, ha adottato un'interpretazione erronea dell'articolo 5, paragrafo 2, delle DGE del 2004, nel dichiarare che tale disposizione autorizza l'APN a «conferire mandato ad una persona, nella fattispecie l'IDOC, per procedere all'audizione di determinate persone, compreso l'interessato, per quanto riguarda l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto». Infatti, la disposizione in discorso prevederebbe la possibilità di una siffatta delega delle competenze solo «a seguito dell'audizione» del funzionario interessato e con l'unico scopo di interrogare testimoni.

37 In ogni caso, l'IDOC sarebbe non già una «persona», come erroneamente affermato dal Tribunale in detto punto, bensì un organo incaricato di svolgere, su mandato dell'APN e in modo imparziale e indipendente, indagini amministrative e di formulare, al termine di queste ultime, raccomandazioni rivolte all'APN.

38 In sesto e ultimo luogo, la ricorrente lamenta che il Tribunale, ai punti 89 e 90 della sentenza impugnata, confermando la possibilità per l'APN di incaricare l'IDOC di condurre l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, ha violato il principio del rispetto dei diritti della difesa, di cui fanno parte, in particolare, il diritto di essere ascoltati e il principio del contraddittorio. In particolare, a torto il Tribunale avrebbe dichiarato che il funzionario interessato può, tramite l'IDOC, far validamente conoscere le proprie osservazioni all'APN su tutti gli elementi del fascicolo prima che quest'ultima statuisca ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto. Infatti, da un lato, tale audizione non potrebbe essere svolta da un organo che abbia già redatto una relazione d'indagine in cui si propone di considerare sussistente la responsabilità del funzionario interessato e che, a tal fine, abbia raccolto testimonianze, in particolare quella del medesimo funzionario. Dall'altro, il diritto di essere ascoltati implicherebbe che l'interessato abbia la possibilità di influire sul processo decisionale facendo valere le proprie osservazioni dinanzi all'APN.

39 Secondo la Commissione, l'argomento della ricorrente dovrebbe essere respinto in quanto infondato.

Giudizio della Corte

40 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento della ricorrente secondo cui il Tribunale, ai punti 81 e 82 della sentenza impugnata, avrebbe violato l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e l'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004, occorre, anzitutto, ricordare che la prima disposizione prevede che, «[s]ulla base della relazione d'indagine, dopo aver comunicato al funzionario interessato tutti gli elementi del fascicolo e dopo averlo ascoltato», l'APN possa, tra l'altro, decidere l'avvio della procedura disciplinare. Quanto alla seconda disposizione, essa enuncia che, «[n]on appena un'indagine amministrativa evidenzia la possibilità che un funzionario sia personalmente implicato in un caso, quest'ultimo ne viene informato, sempreché questa informazione non pregiudichi lo svolgimento dell'indagine», che, «[i]n ogni caso, al termine dell'indagine, nessuna conclusione che faccia nominativamente riferimento a un funzionario 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» e che «[l]e conclusioni fanno riferimento a tali osservazioni».

41 Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, dal dettato delle disposizioni citate non emerge che l'APN abbia «direttamente» l'obbligo di sentire il funzionario interessato prima di decidere, se del caso, di avviare il procedimento disciplinare.

42 Risulta, poi, dal contesto in cui si inserisce l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto che tale disposizione dà attuazione al principio enunciato all'articolo 1, paragrafo 1, di detto allegato, disposizione resa applicabile alle indagini amministrative effettuate dall'APN dall'articolo 2, paragrafo 1, del medesimo allegato e i cui termini sono, in sostanza, ripresi all'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004, secondo il quale, al termine dell'indagine, nessuna conclusione che faccia nominativamente riferimento a un funzionario potrà essere tratta senza che quest'ultimo abbia avuto la possibilità di formulare le proprie osservazioni in merito ai fatti che lo riguardano.

43 Ne consegue che l'obbligo di ascoltare il funzionario interessato, sancito all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e all'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004, mira a consentire a quest'ultimo 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 decisione sull'eventuale avvio di un procedimento disciplinare.

44 Orbene, tale obiettivo può essere raggiunto anche qualora il funzionario interessato sia sentito dall'IDOC, incaricato a tal fine dall'APN, e non direttamente dall'APN.

45 Al riguardo occorre ricordare, al pari del Tribunale al punto 85 della sentenza impugnata, che, conformemente all'articolo 2, paragrafi 1 e 3, delle DGE del 2004, l'IDOC svolge le indagini amministrative che mirano ad accertare i fatti e conduce i procedimenti disciplinari per l'APN. Orbene, è proprio nell'ambito di tale compito di assistenza all'APN, che le DGE del 2004 hanno conferito all'IDOC, che quest'ultimo è abilitato a ricevere mandato dall'APN per effettuare, in nome e per conto di quest'ultima, l'audizione prevista dall'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.

46 Ciò premesso, anche se l'IDOC può condurre l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto nell'ambito dell'istruzione dei fatti, l'APN è comunque tenuta a prendere in considerazione le osservazioni formulate dal funzionario interessato nel corso di tale audizione per poter adottare, sulla base della relazione d'indagine, una decisione informata circa l'eventuale avvio di un procedimento disciplinare.

47 Infatti, come rilevato dal Tribunale al punto 85 della sentenza impugnata, anche quando l'IDOC è incaricato dall'APN di condurre detta audizione, non spetta ad esso decidere quale seguito dare all'indagine amministrativa che ha svolto, poiché l'adozione di una decisione sull'eventuale avvio di un procedimento disciplinare, dopo l'audizione del funzionario interessato, è di competenza esclusiva dell'APN.

48 Dalle considerazioni sopra svolte risulta che l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che il funzionario interessato dall'indagine amministrativa sia ascoltato non dall'APN direttamente, bensì dall'IDOC, incaricato a tal fine. L'argomento della ricorrente fondato sul fatto che l'audizione effettuata dall'APN configurerebbe un requisito di forma sostanziale ai sensi dell'articolo 263 del TFUE è, quindi, privo di fondamento giuridico.

49 Di conseguenza, dichiarando al punto 82 della sentenza impugnata che l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e l'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004 non richiedono che l'audizione di cui al suddetto articolo 3 si svolga dinanzi all'APN, il Tribunale non ha violato tali disposizioni.

50 In secondo luogo, non può ritenersi che i punti 81 e 82 della sentenza in questione siano viziati da una motivazione contraddittoria. Infatti, come emerge dal punto 46 della presente sentenza, mentre l'IDOC può condurre l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, l'APN deve, in ogni caso, tenere conto delle osservazioni dell'interessato prima di adottare, sulla base della relazione d'indagine, una decisione sull'eventuale avvio di un procedimento disciplinare.

51 In terzo luogo, l'argomento della ricorrente secondo cui il Tribunale avrebbe giustificato, a torto, il mancato rispetto di una disposizione statutaria con norme interne che derogano a tale disposizione deve essere respinto in quanto infondato. Infatti, è sufficiente rilevare che dalle considerazioni svolte ai punti da 41 a 48 della presente sentenza emerge che l'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004 non deroga all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.

52 Per quanto riguarda, in quarto luogo, l'argomento della ricorrente secondo il quale l'interpretazione del Tribunale, esposta ai punti 81 e 82 della sentenza impugnata, dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e dell'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004 sarebbe in contrasto con la giurisprudenza scaturita dalla sentenza dell'11 luglio 1968, Van Eick/Commissione (35/67, EU:C:1968:39), occorre ricordare che, in tale sentenza, la Corte ha dichiarato che l'obbligo di sentire il funzionario nell'ambito di un procedimento disciplinare, previsto dall'articolo 7, terzo comma, dell'allegato IX dello Statuto, nella sua versione allora in vigore (in prosieguo: il «precedente Statuto»), configura una norma di diritto che deve essere interpretata, in linea di principio, restrittivamente, nel senso che essa impone a detta entità l'obbligo di procedere essa stessa all'audizione dell'interessato.

53 Nella sentenza citata, la Corte ha altresì precisato che solo nel rispetto di tale principio ed a condizioni che garantiscano la tutela dei diritti degli interessati l'APN, per ragioni inerenti al buon funzionamento dei servizi, può incaricare uno o più dei suoi membri di sentire il funzionario interessato.

54 Orbene, da un lato, occorre rilevare che l'articolo 7, terzo comma, dell'allegato IX del precedente Statuto corrisponde all'articolo 22 dell'allegato IX dello Statuto, e non all'articolo 3 di quest'ultimo allegato.

55 Dall'altro, dalla sentenza dell'11 luglio 1968, Van Eick/Commissione (35/67, EU:C:1968:39), risulta che la Corte ha dichiarato che l'articolo 7, terzo comma, dell'allegato IX del precedente Statuto deve essere intrepretato restrittivamente a causa, segnatamente, della gravità delle sanzioni alle quali può portare il procedimento disciplinare previsto da tale allegato.

56 In proposito, si deve ricordare che un procedimento disciplinare si compone di due fasi distinte, la prima consistente nell'indagine amministrativa, a carico e a discarico, avviata da una decisione dell'APN e conclusa, dopo aver sentito il funzionario 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 sentito prima che la stessa adotti una sanzione nei suoi confronti (v., in tale senso, ordinanza del 22 gennaio 2019, Kerstens/Commissione, C-577/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:129, punto 26).

57 Come rilevato dal Tribunale al punto 81 della sentenza impugnata, l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto si inserisce nella prima di tali fasi, riguardante l'accertamento dei fatti in vista dell'eventuale apertura della seconda fase, vale a dire la fase disciplinare vera e propria.

58 Orbene, a differenza della fase disciplinare vera e propria, che comprende, in particolare, l'audizione di cui all'articolo 22 di detto allegato, la prima fase sfocia non nell'adozione di una sanzione disciplinare, bensì nell'eventuale decisione dell'APN di avviare tale fase disciplinare. Inoltre, la decisione in parola non pregiudica la posizione che l'APN adotterà al termine di questa seconda fase.

59 Da quanto precede risulta che la giurisprudenza scaturita dalla sentenza dell'11 luglio 1968, Van Eick/Commissione (35/67, EU:C:1968:39), citata ai punti 52 e 53 della presente sentenza, non è trasponibile al caso di specie, che riguarda la fase d'indagine del procedimento disciplinare. Pertanto, l'argomento della ricorrente secondo cui il Tribunale non avrebbe tenuto conto di detta giurisprudenza deve essere respinto in quanto infondato.

60 In quinto luogo, per quanto attiene all'argomento della ricorrente secondo cui il Tribunale, confermando la possibilità, per l'APN, di incaricare l'IDOC di procedere all'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, ha violato, ai punti 89 e 90 della sentenza impugnata, il principio del rispetto dei diritti della difesa, in particolare il diritto di essere ascoltati e il principio del contraddittorio, occorre ricordare, come ha fatto il Tribunale al punto 77 di detta sentenza, che il rispetto dei diritti della difesa, di cui il diritto di essere ascoltati è parte integrante, configura un principio fondamentale del diritto dell'Unione che si applica a ogni persona e che deve essere garantito in ogni procedimento che possa sfociare in un atto che le rechi pregiudizio (v., in tale senso, sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punto 67 e giurisprudenza citata).

61 Come rilevato dal Tribunale al punto 78 della sentenza impugnata, l'articolo 41 della Carta, che garantisce il diritto ad una buona amministrazione, precisa, al paragrafo 2, lettera a), primo trattino, che tale diritto comprende il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio.

62 In tal senso, in particolare, il diritto di essere ascoltati garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, 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 (sentenza del 25 giugno 2020, HF/Parlamento, C-570/18 P, EU:C:2020:490, punto 58 e giurisprudenza citata).

63 Si deve inoltre ritenere, al pari di quanto osservato dal Tribunale al punto 79 della sentenza impugnata, che il rispetto dei diritti della difesa, che ha come corollario il principio del contraddittorio, esiga che il funzionario nei confronti del quale un'istituzione dell'Unione abbia avviato un procedimento amministrativo abbia avuto la possibilità, nel corso di tale procedimento, di far valere utilmente il proprio punto di vista sul carattere reale e pertinente dei fatti, delle circostanze allegate e dei documenti che detta istituzione intende utilizzare contro di lui a sostegno della sua accusa di violazione delle disposizioni dello Statuto.

64 Ne consegue 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 (sentenza del 4 giugno 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, punto 69).

65 È alla luce delle considerazioni che precedono che occorre verificare se il Tribunale abbia violato il diritto di essere ascoltati e il principio del contraddittorio, affermando, da un lato, al punto 89 della sentenza impugnata, che il fatto che l'audizione di cui trattasi sia stata condotta dall'IDOC

non significa che la ricorrente non abbia avuto la possibilità di far valere utilmente il proprio punto di vista presso l'APN sul carattere reale e pertinente dei fatti, delle circostanze allegate e dei documenti oggetto del fascicolo disciplinare che la riguardava e sul quale l'APN era tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e, dall'altro, al punto 90 di tale sentenza, che la ricorrente ha avuto la possibilità di esprimere il proprio punto di vista prima dell'adozione della decisione di avviare il procedimento disciplinare, conformemente a tale articolo 3.

66 In proposito, anzitutto, come rilevato dal Tribunale al punto 89 della sentenza impugnata, non è contestato che la ricorrente, accompagnata dal suo legale, non solo abbia avuto la possibilità di presentare osservazioni e di assicurarsi della loro corretta trascrizione nel verbale dell'audizione di cui trattasi, conformemente all'articolo 5 delle DGE del 2004, ma abbia potuto altresì presentare osservazioni sul verbale della sua audizione per far conoscere all'APN la sua posizione al riguardo. Parimenti, i verbali di audizione dei testimoni sentiti dopo la ricorrente le sono stati trasmessi per consentirle di comunicare le sue eventuali osservazioni, cosa che essa ha per l'appunto fatto con lettera del 5 novembre 2015.

67 Inoltre, è del pari pacifico, come precisato dal Tribunale al punto 90 della sentenza impugnata, che, con lettere del 12 agosto e del 16 settembre 2015, la ricorrente ha inviato all'APN proprie osservazioni scritte in vista della sua audizione del 23 settembre 2015, nelle quali ella ha contestato, tra l'altro, il mandato conferito dall'APN all'IDOC per condurre tale audizione nonché presunte irregolarità commesse da quest'ultimo nello svolgimento dell'indagine.

68 In tali circostanze, si deve necessariamente constatare che la ricorrente, conformemente all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, ha potuto far conoscere, in modo utile ed efficace, il proprio punto di vista prima dell'adozione della decisione dell'APN di avviare il procedimento disciplinare.

69 Come rilevato dal Tribunale al punto 90 della sentenza impugnata, pertanto, la ricorrente non può sostenere di non aver potuto far valere presso l'IDOC taluni elementi, relativi in particolare a presunte irregolarità dell'indagine amministrativa, che avrebbe potuto far valere dinanzi all'APN.

70 Di conseguenza, non si può rimproverare al Tribunale di aver violato, ai punti 89 e 90 della sentenza impugnata, i diritti della difesa della ricorrente, in particolare il suo diritto di essere ascoltata nel corso della fase di indagine del procedimento disciplinare.

71 In sesto luogo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui il Tribunale, al punto 84 della sentenza impugnata, ha adottato un'interpretazione erronea dell'articolo 5, paragrafo 2, delle DGE del 2004, nella parte in cui ha dichiarato che, in base a tale disposizione, l'APN aveva «la possibilità di conferire mandato ad una persona, nella fattispecie l'IDOC, per procedere all'audizione di determinate persone, compreso l'interessato, per quanto riguarda l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto», occorre ricordare che ai sensi di detto articolo 5, paragrafo 2, «[s]e l'APN o una persona da essa incaricata a tal fine deve procedere a colloqui con determinate persone a seguito dell'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, il funzionario interessato riceve, su richiesta, una copia dei verbali firmati dei colloqui, purché i fatti ivi menzionati siano direttamente collegati alle contestazioni preliminari formulate nei confronti del funzionario».

72 Pertanto, dalla formulazione del citato articolo 5, paragrafo 2, si evince che tale disposizione riguarda soltanto i colloqui che si svolgono, eventualmente, con persone diverse dal funzionario interessato dal procedimento disciplinare, a seguito dell'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto.

73 Ne consegue che il Tribunale ha commesso un errore di diritto statuendo, al punto 84 della sentenza impugnata, che dall'articolo 5, paragrafo 2, delle DGE del 2004 risultava che l'APN aveva la possibilità di conferire mandato all'IDOC «per procedere all'audizione di determinate persone, compreso l'interessato, per quanto riguarda l'audizione di cui all'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto».

74 In base alla giurisprudenza della Corte, tuttavia, un errore di diritto commesso dal Tribunale non è atto ad invalidare la sentenza impugnata qualora il dispositivo della stessa appaia fondato per altri motivi di diritto (sentenza del 17 dicembre 2020, BP/FRA, C-601/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:1048, punto 49 e giurisprudenza citata).

75 Orbene, il dispositivo della sentenza impugnata, nella parte in cui respinge il ricorso della ricorrente, è fondato. Infatti, in primo luogo, dal punto 48 della presente sentenza emerge che il Tribunale ha correttamente statuito che l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto nonché l'articolo 4, paragrafo 4, delle DGE del 2004 non impongono che l'audizione di cui a tale articolo 3 si svolga dinanzi all'APN. In secondo luogo, come risulta dai punti da 65 a 70 della presente sentenza, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto dichiarando che il fatto che l'audizione di cui al suddetto articolo 3 sia stata condotta non dall'APN stessa, bensì dall'IDOC, a tal fine incaricato, non era tale da ledere i diritti della difesa della ricorrente, in particolare il suo diritto di essere ascoltata.

76 Da quanto precede risulta che l'errore commesso dal Tribunale, rilevato al punto 73 della presente sentenza, non è atto a invalidare la sentenza impugnata, in quanto il dispositivo di quest'ultima, nella parte in cui ha respinto il ricorso della ricorrente, è fondato per altri motivi di diritto. Pertanto, l'argomento della ricorrente secondo cui il Tribunale ha violato l'articolo 5, paragrafo 2, delle DGE del 2004 deve essere respinto in quanto inoperante.

77 Di conseguenza, la prima parte del motivo unico deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte

Argomenti delle parti

78 La ricorrente fa valere che il Tribunale ha snaturato i fatti dichiarando, al punto 91 della sentenza impugnata, che, in ogni caso, il suo argomento secondo cui la decisione adottata ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto sarebbe stata diversa se ella fosse stata sentita direttamente dall'APN era puramente ipotetico. Secondo la ricorrente, un'audizione dinanzi all'APN avrebbe potuto influire sul processo decisionale.

79 La Commissione chiede il rigetto di tale argomento in quanto infondato.

Giudizio della Corte

80 Per quanto riguarda la seconda parte del motivo unico, vertente sul fatto che, al punto 91 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti, occorre ricordare che gli argomenti diretti contro un punto della motivazione di una decisione del Tribunale svolto ad abundantiam non possono portare all'annullamento di tale decisione e sono quindi inoperanti (sentenza del 25 giugno 2020, Schneider/EUIPO, C-116/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:501, punto 76 e giurisprudenza citata).

81 Orbene, come risulta dall'impiego, in tale punto 91, dei termini «in ogni caso», tale seconda parte riguarda un punto della motivazione svolto ad abundantiam dal Tribunale. Infatti, al suddetto punto 91, il Tribunale ha dichiarato che, affinché una violazione dei diritti della difesa comporti l'annullamento della decisione adottata dall'APN in forza dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, è necessario che tale violazione possa aver inciso sul contenuto della stessa, per poi affermare che la ricorrente non aveva dimostrato che, se fosse stata sentita direttamente dall'APN, ella avrebbe potuto fornire elementi diversi rispetto a quelli già portati a conoscenza di quest'ultima e che, pertanto, il contenuto della decisione di tale autorità avrebbe potuto essere diverso.

82 Pertanto, al punto 91 della sentenza impugnata, il Tribunale si è pronunciato sulle conseguenze di un'eventuale violazione dei diritti della difesa. Orbene, come risulta dal punto 75 della presente sentenza, il Tribunale poteva legittimamente dichiarare che nel caso di specie non si era verificata una siffatta violazione. In tali circostanze, la seconda parte deve essere respinta in quanto inoperante.

83 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che il motivo unico di impugnazione deve essere respinto in quanto in parte infondato e in parte inoperante. Conseguentemente, l'impugnazione dev'essere respinta nella sua interezza.

Sulle spese

84 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. La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) La sig.ra Belén Bernaldo de Quirós è condannata alle spese.

Firme