Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PRIIT PIKAMÄE
presentate il 17 giugno 2021 [1]

Causa C-894/19 P

Parlamento europeo
contro

UZ

«Impugnazione – Funzione pubblica – Funzionario – Procedimento disciplinare – Molestie psicologiche – Sanzione disciplinare – Retrocessione di un grado – Rigetto della domanda di assistenza della ricorrente – Ricorso di annullamento – Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Requisito di imparzialità oggettiva – Diritto di essere ascoltato»

I. Introduzione

1. Con la sua impugnazione, il Parlamento europeo chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 20 settembre 2019, UZ/Parlamento (T-47/18; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2019:650), con la quale quest'ultimo, da un lato, ha annullato la decisione del Segretario generale del Parlamento del 27 febbraio 2017, con cui è stata inflitta a UZ la sanzione disciplinare della retrocessione dal grado AD 13, terzo scatto, al grado AD 12, terzo scatto, con azzeramento dei punti di merito acquisiti nel grado AD 13 e, dall'altro, ha respinto il ricorso quanto al resto.

2. Con la sua impugnazione incidentale, UZ chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha respinto la domanda di annullamento della decisione di rigetto della sua domanda di assistenza.

3. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni saranno incentrate sulla prima parte del primo motivo dell'impugnazione principale riguardante il presunto difetto di imparzialità del Parlamento nella conduzione dell'indagine disciplinare contro UZ. Il Parlamento sostiene che il Tribunale avrebbe dichiarato erroneamente che gli investigatori nominati non avrebbero offerto le garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio quanto alla loro imparzialità. Tale conclusione del Tribunale si fonderebbe, in primo luogo, su un travisamento dei fatti e, in secondo luogo, su una qualificazione giuridica errata della nozione di «imparzialità oggettiva».

[1] Lingua originale: il francese.

4. La causa in esame offre alla Corte l'opportunità di pronunciarsi sull'applicabilità dei principi che disciplinano tale nozione di «imparzialità oggettiva», già nota in vari settori dell'ordinamento giuridico dell'Unione, alla funzione pubblica, e più concretamente, all'indagine amministrativa condotta nell'ambito di procedimenti disciplinari.

II. Contesto normativo

5. L'articolo 24 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, nella sua versione applicabile alla controversia (in prosieguo: lo «Statuto»), dispone quanto segue:

«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».

6. L'articolo 86 di tale Statuto 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 [(APN)] o dell'[Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)], questi ultimi possono avviare un'indagine amministrativa al fine di verificare l'esistenza di tale mancanza.

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

7. Ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato IX di detto statuto:

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

a) decidere che nessuna accusa può essere formulata nei confronti del funzionario interessato; quest'ultimo ne è allora informato per iscritto; oppure

b) decidere, anche in caso di mancanza o presunta mancanza agli obblighi, che non occorre adottare alcuna sanzione e, se necessario, inviare al funzionario un ammonimento; oppure

c) in caso di mancanza agli obblighi ai sensi dell'articolo 86 dello statuto,

   i) decidere l'avvio della procedura disciplinare prevista alla sezione 4 del presente allegato; oppure

   ii) decidere l'avvio di una procedura disciplinare di fronte alla commissione di disciplina».

8. L'articolo 16 di tale allegato, ai paragrafi 1 e 2, così recita:

«1. Il funzionario interessato è ascoltato dalla commissione; in questa occasione, egli può presentare osservazioni scritte o verbali, personalmente o tramite un rappresentante di sua scelta. Egli può far citare testimoni.

2. Di fronte alla commissione, l'istituzione è rappresentata da un funzionario che ha ricevuto apposito mandato dall'autorità con potere di nomina e che dispone degli stessi diritti del funzionario interessato».

9. L'articolo 22 di detto allegato è formulato come segue:

«1. Dopo aver sentito il funzionario, l'[APN] 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.

2. Se l'[APN] decide di archiviare il caso senza infliggere una sanzione disciplinare, essa ne informa immediatamente per iscritto il funzionario interessato. Il funzionario interessato può chiedere che questa decisione figuri nel proprio fascicolo personale».

III. Fatti e decisione controversa

10. I fatti all'origine della controversia risultano dai punti da 1 a 27 della sentenza impugnata e, ai fini presente impugnazione, possono essere riassunti come segue.

11. UZ copriva un posto di capo unità presso il Parlamento dal 1º gennaio 2009. Ella era inquadrata, da ultimo, nel grado AD 13, terzo scatto.

12. Il 24 gennaio 2014, quattordici dei quindici membri della sua unità (in prosieguo: i «denuncianti») hanno presentato al segretario generale del Parlamento una domanda di assistenza, ai sensi dell'articolo 24 dello statuto, sostenendo di essere stati oggetto di molestie psicologiche da parte di UZ.

13. A seguito di tale domanda, il direttore generale della direzione generale del personale (in prosieguo: la «DG PERS») ha reso noto ai denuncianti che erano state disposte misure provvisorie. Si trattava in particolare dell'assegnazione della gestione del personale dell'unità interessata ad altra persona e dell'avvio di un'indagine amministrativa.

14. A seguito dell'avvio di un'indagine amministrativa, il 20 novembre 2014 UZ è stata sentita dal direttore generale della DG PERS.

15. Dopo la redazione di due relazioni, datate 3 marzo e 17 novembre 2015, UZ è stata sentita, rispettivamente il 17 giugno e il 2 dicembre 2015, dal direttore generale della DG PERS.

16. Con lettera del 6 gennaio 2016, UZ è stata informata dal segretario generale del Parlamento dell'adizione della commissione di disciplina per inadempimento degli obblighi statutari. Ella è stata sentita dalla commissione di disciplina il 17 febbraio, il 9 marzo, l'8 aprile e il 26 maggio 2016.

17. Il 25 luglio 2016 la commissione di disciplina ha adottato all'unanimità il parere con il quale, in primo luogo, ha proposto all'APN di sanzionare tutti gli illeciti commessi da UZ con una sanzione complessiva consistente in una retrocessione di grado, e, in secondo luogo, ha concluso nel senso che l'APN considerasse seriamente una sua riassegnazione ad un altro impiego tipo all'interno del segretariato generale.

18. Con decisione del 20 settembre 2016, il segretario generale del Parlamento ha autorizzato il direttore generale della DG PERS a rappresentarlo in occasione dell'audizione di UZ, prevista dall'articolo 22 dell'allegato IX dello Statuto, e lo ha incaricato di trasmettergli le eventuali osservazioni di quest'ultima riguardo al parere pronunciato dalla commissione di disciplina e trasmesso il 7 settembre 2016.

19. Con messaggio di posta elettronica del 4 ottobre 2016, il direttore generale della DG PERS ha invitato UZ a presentarsi, il 20 ottobre 2016, ad un'audizione ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, dello statuto, perché ella potesse far valere le sue osservazioni sul parere della commissione di disciplina.

20. Il 14 novembre 2016, UZ è stata sentita dal direttore generale della DG PERS. Nel corso di tale audizione ella ha consegnato una nota e ha chiesto l'assistenza del Parlamento a seguito di minacce che sarebbero state rivolte nei suoi confronti da membri della sua unità.

21. Su proposta del direttore generale della DG PERS, UZ è stata quindi assegnata, in via temporanea, ad un'altra unità.

22. Con decisione del 27 febbraio 2017, il segretario generale del Parlamento ha adottato la decisione di infliggere a UZ la sanzione disciplinare della retrocessione, nello stesso gruppo di funzioni, dal grado AD 13, terzo scatto, al grado AD 12, terzo scatto, con azzeramento dei punti di merito acquisiti nel precedente grado AD 13 (in prosieguo: la «decisione controversa»).

23. Con lettera del 6 giugno 2017, UZ ha presentato all'AIPN del Parlamento un reclamo diretto contro la decisione controversa.

24. Con lettera del 14 giugno 2017, UZ ha presentato al segretario generale del Parlamento un reclamo diretto contro il rigetto implicito della sua domanda di assistenza. Con lettera del 20 luglio 2017, il direttore generale della DG PERS ha respinto tale domanda di assistenza.

25. Con lettera del 6 ottobre 2017, il presidente del Parlamento ha respinto i reclami di UZ formulati nelle lettere del 6 e del 14 giugno 2017.

IV. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

26. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 gennaio 2018, UZ ha proposto un ricorso volto ad ottenere, da un lato, l'annullamento della decisione controversa e, dall'altro, l'annullamento della decisione di rigetto della sua domanda di assistenza.

27. Il Parlamento ha chiesto il rigetto del ricorso.

A. Sulla domanda di annullamento della decisione controversa

28. A sostegno della sua domanda di annullamento della decisione controversa, UZ ha dedotto due motivi vertenti, il primo, sull'irregolarità dell'indagine amministrativa e, il secondo, sull'irregolarità dei lavori della commissione di disciplina e sulla mancata audizione da parte dell'autorità competente al termine di questi ultimi.

1. Sul primo motivo, vertente sull'irregolarità dell'indagine amministrativa

29. Nell'ambito di tale primo motivo, UZ sosteneva, in particolare, che due degli investigatori incaricati dell'indagine amministrativa, ossia quello incaricato dell'aspetto «disciplinare» e quello incaricato dell'aspetto «molestie», non disponevano dell'indipendenza e dell'imparzialità necessarie per partecipare a tale indagine.

30. In primo luogo, per quanto riguarda la presunta mancanza di imparzialità dell'investigatore per l'aspetto «disciplinare», il Tribunale ha constatato, al punto 51 della sentenza impugnata, che dalla testimonianza di uno dei denuncianti risultava che un membro della DG PERS aveva incontrato quest'ultimo prima dell'avvio dell'indagine e che, in occasione di tale incontro, egli aveva riferito al membro di cui sopra, poi designato come investigatore, di essere stato denunciato all'OLAF da UZ e, più specificamente, tramite il marito di quest'ultima, «come ritorsione», riguardo a presunte irregolarità.

31. Orbene, secondo il Tribunale, siffatta testimonianza poteva ingenerare in UZ un dubbio legittimo riguardo all'imparzialità dell'investigatore, che avrebbe potuto essere influenzato da quanto riferitogli riguardo al carattere particolarmente malevolo del suo presunto comportamento.

32. Il Tribunale, ai punti da 53 a 55 della sentenza impugnata, ha considerato che, poiché UZ aveva informato il Parlamento, nel corso della sua audizione del 14 novembre 2016, di tale mancanza di imparzialità, quest'ultimo era in grado di scegliere come investigatore una persona che non avesse alcuna previa conoscenza dei fatti del caso di specie.

33. In secondo luogo, per quanto riguarda la presunta mancanza di imparzialità dell'investigatore per l'aspetto «molestie», il Tribunale, al punto 57 di tale sentenza, ha constatato che dalle spiegazioni fornite dal Parlamento in udienza risultava che, prima di essere nominato investigatore per l'aspetto «molestie» nell'ambito dell'indagine amministrativa, egli aveva presieduto il comitato consultivo relativo alle molestie sul luogo di lavoro e alla loro prevenzione. Orbene, tale comitato aveva concluso che la gestione dell'unità di cui UZ era capo fosse affidata ad altra persona.

34. Secondo il Tribunale, tenuto conto della conclusione di tale comitato, quando è stato nominato investigatore per l'aspetto «molestie», l'interessato poteva già avere un'opinione negativa di UZ. Tale circostanza rimetterebbe in discussione la sua imparzialità oggettiva.

35. Di conseguenza, il Tribunale ha dichiarato, al punto 59 della sentenza impugnata, che, nominando come investigatori le due persone che avrebbero potuto avere una previa conoscenza della causa, il Parlamento non ha offerto le garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio ai sensi della giurisprudenza della Corte.

36. In terzo luogo, il Tribunale, al punto 60 della sentenza impugnata, ha ricordato la costante giurisprudenza secondo la quale, perché un'irregolarità procedurale possa giustificare l'annullamento di un atto, è necessario che, in mancanza di tale irregolarità, la procedura potesse sfociare in un risultato diverso.

37. Secondo il Tribunale, non si poteva escludere che, se l'indagine amministrativa nel caso di specie fosse stata condotta con cura e imparzialità, essa avrebbe potuto comportare una diversa valutazione iniziale dei fatti che non avrebbe necessariamente condotto all'irrogazione della sanzione disciplinare.

38. Di conseguenza, il Tribunale, al punto 65 della sentenza impugnata, ha considerato che le conclusioni di UZ dirette all'annullamento della decisione controversa dovevano essere accolte.

39. Tuttavia, per ragioni connesse ad una buona amministrazione della giustizia, il Tribunale ha ritenuto utile esaminare il secondo motivo.

2. Sul secondo motivo, vertente sull'irregolarità dei lavori della commissione di disciplina e sulla mancata audizione da parte dell'autorità competente al termine di questi ultimi

40. A sostegno del secondo motivo, UZ ha fatto valere, in primo luogo, che il Parlamento non poteva essere validamente rappresentato, ad una delle sei riunioni della commissione di disciplina che si sono tenute, da due funzionari e che i rappresentanti del Parlamento sono rimasti indebitamente nella sala riunioni per deliberare con i membri della commissione di disciplina. In secondo luogo, UZ ha sostenuto che solo il segretario generale del Parlamento era autorizzato a sentire un funzionario prima di decidere di infliggergli una sanzione disciplinare. Orbene, siffatta audizione non sarebbe avvenuta.

41. Il Tribunale, al punto 102 della sentenza impugnata, ha accolto il secondo motivo. Dato che il richiamo dell'iter logico seguito dal Tribunale sulle questioni sollevate in occasione di detto motivo presenta solo un interesse limitato per l'analisi dell'impugnazione nell'ambito delle presenti conclusioni, è sufficiente rinviare al riguardo ai punti da 68 a 101 della sentenza impugnata.

B. Sulla domanda di annullamento della decisione di rigetto della domanda di assistenza

42. Dinanzi al Tribunale, UZ ha sostenuto, in sostanza, che il Parlamento aveva erroneamente respinto la sua domanda di assistenza, presentata dalla stessa a tale istituzione.

43. Poiché detto motivo non è pertinente ai fini dell'analisi effettuata nelle presenti conclusioni, è sufficiente rilevare che la domanda di annullamento della decisione di rigetto della domanda di assistenza è stata respinta dal Tribunale con le motivazioni che figurano, in particolare, ai punti da 107 a 110 della sentenza impugnata.

44. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale, con la sentenza impugnata, da un lato, ha annullato la decisione controversa e, dall'altro, ha respinto il ricorso quanto al resto.

V. Conclusioni delle parti

A. Le conclusioni dell'impugnazione principale

45. Con la sua impugnazione, il Parlamento chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata e, di conseguenza,

– respingere il ricorso di primo grado;

– decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese relative al presente giudizio, e

– condannare UZ alle spese relative al procedimento di primo grado.

46. Con la sua comparsa di risposta, UZ chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione e

– condannare il Parlamento alle spese dei due gradi di giudizio.

B. Le conclusioni dell'impugnazione incidentale

47. Con la sua impugnazione incidentale, UZ chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata nella parte in cui respinge la domanda di annullamento della decisione di rigetto della sua domanda di assistenza e,

– statuendo ex novo, annullare la decisione con cui il Parlamento respinge tale domanda di annullamento nonché

– condannare il Parlamento alle spese dei due gradi di giudizio.

48. Con la sua comparsa di risposta, il Parlamento chiede che la Corte voglia:

– dichiarare l'impugnazione incidentale parzialmente irricevibile per quanto riguarda il secondo motivo e integralmente infondata, e

– condannare UZ alle spese.

VI. Analisi giuridica

A. I motivi dedotti dal Parlamento e la portata dell'esame da effettuare

49. A sostegno della sua impugnazione il Parlamento deduce tre motivi. Il *primo motivo*, che riguarda i punti 54, 58 e 59 della sentenza impugnata, verte su un errore di diritto, su un travisamento dei fatti e su un difetto di motivazione che hanno compromesso la conclusione del Tribunale secondo cui le indagini condotte dal Parlamento erano viziate da un difetto di

imparzialità oggettiva. Il *secondo motivo*, diretto contro il punto 72 di tale sentenza, verte su un errore di diritto, su un travisamento dei fatti e su un difetto di motivazione nella conclusione del Tribunale con cui si constata una violazione del principio della parità delle armi durante i lavori della commissione di disciplina. Il *terzo motivo*, diretto contro i punti 90, 99 e 102 di detta sentenza, verte su un errore di diritto, su un travisamento dei fatti e su un difetto di motivazione in cui il Tribunale sarebbe incorso nel ritenere che vi fosse stata una violazione del diritto di UZ di essere ascoltata.

50. Il *primo motivo* è suddiviso in quattro parti. Come già indicato nell'introduzione, le presenti conclusioni riguarderanno unicamente la *prima parte* di detto motivo. Di conseguenza, mi limiterò a presentare in prosieguo i relativi argomenti dedotti dal Parlamento.

51. Il Parlamento afferma, in sostanza, che, dichiarando, ai punti 52, 58 e 59 della sentenza impugnata, che due investigatori, vale a dire uno incaricato dell'aspetto «disciplinare» dell'indagine amministrativa e l'altro incaricato dell'aspetto «molestie» di tale indagine, non avrebbero offerto le garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio quanto alla loro imparzialità oggettiva, il Tribunale si sarebbe basato su fatti travisati nonché su criteri giuridici errati nella valutazione della nozione di «imparzialità oggettiva» e, pertanto, avrebbe violato l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

52. Secondo il Parlamento, la mera conoscenza previa dei fatti da parte dell'investigatore incaricato dell'aspetto «disciplinare», in particolare, quando tale conoscenza è limitata e puntuale, se non addirittura incompleta, come nel caso di specie, non può, di per sé, dare automaticamente luogo a un legittimo dubbio che giustifichi il ricorso ad un'altra persona che non abbia alcuna conoscenza previa dei fatti del caso di specie. Inoltre, il Tribunale non avrebbe affatto esaminato se le preoccupazioni di UZ fossero realmente tali da giustificare un dubbio legittimo circa l'imparzialità oggettiva degli investigatori. Orbene, secondo il Parlamento, nel caso di specie, tali preoccupazioni non avrebbero giustificato la necessità di nominare altri investigatori, in particolare alla luce della mancanza di qualsiasi conflitto di interesse tra gli investigatori interessati e tale parte.

53. Da tale sintesi di argomenti si può dedurre che le questioni giuridiche sollevate nell'ambito della presente controversia riguardano, in sostanza, due aspetti principali: da un lato, la nozione di «imparzialità» e, dall'altro, la sua applicabilità a un caso come quello in esame. Al fine di analizzare tali questioni giuridiche in modo strutturato e logico, è necessario chiarire, in un primo tempo, quali siano i settori nell'ordinamento giuridico dell'Unione ai quali si applica generalmente tale nozione e, in un secondo tempo, se la funzione pubblica vi rientri. Solo dopo aver esaminato tali questioni giuridiche sarà possibile stabilire se il Tribunale abbia commesso errori di diritto e se la censura sollevata dal Parlamento possa essere considerata fondata. Le considerazioni formulate di seguito seguono tale schema di analisi.

B. La nozione di «imparzialità» nel diritto dell'Unione

1. Considerazioni preliminari

54. Secondo l'uso corrente, la nozione di «imparzialità» significa «neutralità». Essa si riferisce alla qualità o al carattere di qualcuno che non favorisce una parte a spese di un'altra o di qualcosa che è obiettivo, giusto ed equo [2]. Ciò detto, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che il diritto dell'Unione riconosce un'importanza particolare all'imparzialità di coloro che sono chiamati a esercitare una funzione specifica – generalmente connessa all'adozione di decisioni o alla risoluzione di controversie – nella sua struttura istituzionale, che si tratti dei giudici e degli avvocati generali [3] della Corte o dei funzionari o di altri agenti presso istituzioni, organi e organismi vari. Ciò è dovuto in particolare al fatto che l'ordinamento giuridico dell'Unione ha adottato numerosi principi che trovano la loro origine nelle tradizioni costituzionali dei suoi Stati membri.

55. Infatti, sebbene l'Unione, in quanto organizzazione sovranazionale, non possieda essa stessa la qualità di «Stato» secondo le nozioni delle scienze politiche, è evidente che i Trattati l'hanno dotata di competenze che evocano una serie di caratteristiche proprie degli Stati membri. Il principio dell'equilibrio istituzionale che deriva dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE, in forza del quale «[c]iascuna istituzione [dell'Unione] agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste» [4], mira appunto a garantire il rispetto reciproco, all'interno dell'Unione, dei poteri conferiti alle istituzioni. Lo stesso vale per il riconoscimento dei valori universali che costituiscono i «diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto», quali menzionati nel preambolo del Trattato UE. Varie disposizioni nei Trattati, in particolare nella Carta dei diritti fondamentali, garantiscono che l'Unione rispetti tali principi nell'esercizio dei suoi poteri. Nella fase attuale della sua evoluzione, l'ordinamento giuridico dell'Unione presenta notevoli parallelismi con l'ordinamento giuridico dei suoi Stati membri.

56. Secondo una diversa prospettiva, si potrebbe affermare che la garanzia di detti principi e valori costituisce una condizione imperativa per il trasferimento di poteri a favore dell'Unione. Poiché essa assume sempre più competenze che in passato incombevano agli Stati membri, sostituendosi a questi ultimi, il suo ordinamento giuridico si è dovuto evolvere in modo da riflettere i valori e i principi di questi ultimi. Inoltre, dato che il diritto dell'Unione richiede spesso un'attuazione a livello nazionale, ad esempio, attraverso la trasposizione di una direttiva da parte degli organi legislativi nazionali o l'adozione di atti amministrativi da parte delle autorità

2 La nozione di «imparzialità» è intrinsecamente connessa al concetto di «giustizia». L'imparzialità è considerata, nella filosofia del diritto, una condizione di natura etica necessaria per garantire l'applicazione uniforme, e quindi paritaria o equa, della legge ai singoli, evitando così decisioni arbitrarie (v., in tal senso, Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlino 2008, pag. 102, e Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlino 1894, pag. 250). Essa implica un distacco, da parte di chi decide, dai suoi interessi personali nonché l'adozione di una decisione indipendentemente dallo status dell'interessato (v., a tal riguardo, Guinchard, S., «La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu», *Pouvoirs*, 2013/4, n. 147, pag. 39). Secondo una tradizione che risale al Medioevo, l'imparzialità sottesa ai sistemi giudiziari degli Stati membri è simboleggiata dall'immagine di una donna con gli occhi bendati, una personificazione allegorica ispirata dalle dee Iustitia e Themis, provenienti rispettivamente dalla mitologia romana e greca.

3 A norma dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento (v., a tal riguardo, sentenze del 3 dicembre 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punto 33, e del 9 giugno 2016, Pesce e a., C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:428, punto 25).

4 Sentenze del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64), del 16 luglio 2015, Commissione/Consiglio (C-425/13, EU:C:2015:483, punto 69), del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663, punto 61), e del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione (C-660/13, EU:C:2016:616, punto 32).

nazionali, si è dovuta garantire un'omogeneità di valori e di principi [5]. Essa è indispensabile per il buon funzionamento di qualsiasi sistema di governo a più livelli, a prescindere dal fatto che si tratti di un paese a struttura federale o di un sistema di integrazione regionale come l'Unione.

57. Per quanto riguarda specificamente la nozione di «imparzialità», occorre rilevare che, essendo riconosciuta in tutti gli Stati membri in varie forme, è logico che essa costituisca parimenti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione. La questione che si pone in tale contesto è di stabilire quali siano i settori ai quali si applica tale nozione, tenendo conto dei preziosi indizi forniti dalla giurisprudenza della Corte. Nelle presenti conclusioni illustrerò una panoramica di tale giurisprudenza con l'obiettivo di confermare il riconoscimento della nozione di «imparzialità» quale principio centrale del diritto dell'Unione.

2. Applicazione al sistema giudiziario

58. L'indipendenza e l'imparzialità costituiscono i due principi fondamentali di qualsiasi sistema giudiziario [6]. Tali principi garantiscono ai singoli che l'atto giudicante sia determinato soltanto dagli argomenti del dibattimento giudiziario, al di fuori di qualsiasi pressione o pregiudizio. L'imparzialità, che è un elemento chiave del diritto a un processo equo, sancito da testi eminenti, come l'articolo 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'articolo 14, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, e l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») indica la mancanza di pregiudizi che deve caratterizzare il giudice. In tal senso, l'indipendenza riguarda piuttosto i rapporti del giudice con gli altri poteri e costituisce una condizione necessaria, benché assolutamente insufficiente, della sua imparzialità nei rapporti con i singoli.

59. I Trattati e lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea costituiscono il fondamento di un'attività giurisdizionale indipendente a livello sovranazionale [7], che consente un trattamento pienamente imparziale delle cause ad essa sottoposte. Qualora tali atti non prevedano disposizioni specifiche per trattare talune questioni procedurali in modo appropriato, la Corte si ispira spesso alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo quale organo giurisdizionale internazionale incaricato dell'interpretazione della CEDU, la quale riflette le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Poiché tali diritti e tradizioni costituzionali fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, TUE, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo possiede un'autorità notoria quando si tratta di interpretare tali principi generali all'interno dell'Unione.

60. La sentenza del 19 febbraio 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento (C-308/07 P, in prosieguo: la «sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento», EU:C:2009:103), risulta particolarmente pertinente nel presente contesto, dato che la Corte ha ivi ricordato l'importanza

5 Nel diritto amministrativo, il tentativo di garantire tale omogeneità di valori e di principi che caratterizzano la buona amministrazione si manifesta nell'applicazione, da un lato, dell'articolo 41 della Carta alle istituzioni e agli organi dell'Unione, ai quali tale disposizione si rivolge, e, dall'altro, del principio generale del diritto dell'Unione, che riflette tale disposizione, agli Stati membri quando attuano tale diritto. V., a tal riguardo, sentenze dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 57) e del 24 novembre 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 e C-226/19, EU:C:2020:951, punto 34).

6 Per una panoramica dell'attuazione di questi due principi a livello internazionale, v. Olbourne, B., «Independence and impartiality: International standards for national judges and courts», *Law and practice of international courts and tribunals*, vol. 2, n. 1, aprile 2003, pag. 97.

7 V., a tal riguardo, Voßkuhle, A., «The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox», *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, L'Aia 2013, pag. 82, il quale spiega che la Corte costituzionale tedesca ha espressamente riconosciuto la competenza della Corte a contribuire allo sviluppo del diritto dell'Unione.

del diritto a un processo equo, sancito all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, già menzionato, e che implica l'accesso per ogni persona a un giudice indipendente e imparziale. La Corte ha dichiarato, per quanto riguarda il suo status nell'ordinamento giuridico dell'Unione, che il diritto a un processo equo costituiva un diritto fondamentale che l'Unione rispettava in quanto principio generale in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, UE [8]. A tal riguardo, occorre precisare che la sentenza in questione risale a un'epoca precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e che detto diritto è attualmente sancito all'articolo 47 della Carta, in cui si prevede, tra l'altro, l'accesso per ogni persona a un giudice indipendente e *imparziale*. Si osserva che il diritto dell'Unione mira ad offrire un livello di protezione analogo o, quantomeno, equivalente a quello garantito dalla CEDU.

61. Una delle questioni giuridiche che erano state sottoposte all'epoca alla Corte, nell'ambito di un'impugnazione diretta contro un'ordinanza del Tribunale, consisteva nell'accertare se il fatto che uno o più giudici fossero presenti in due collegi succedutisi e vi esercitassero le stesse funzioni, come quelle di presidente o di giudice relatore, fosse tale da far sorgere un dubbio riguardo all'imparzialità del Tribunale. Va ricordato che il ricorrente nella causa che ha dato luogo alla sentenza in questione aveva sostenuto che, a suo avviso, il rispetto del principio di imparzialità imponeva che uno stesso giudice non potesse, anche qualora si trattasse dello stesso grado di giurisdizione, statuire su una causa che si basava su fatti identici o sufficientemente connessi a quelli della causa che aveva già giudicato [9]. A suo avviso, una violazione del diritto a un giudice imparziale era derivata dal fatto di aver attribuito la causa che aveva dato luogo all'ordinanza impugnata ad un collegio giudicante composto da giudici, compresi quelli che esercitavano le funzioni di presidente e di giudice relatore, già presenti nel collegio giudicante che aveva emesso la sentenza in una causa precedente, vertente in parte sugli stessi fatti.

62. La Corte ha respinto tale argomento, rispondendo in senso negativo alla questione giuridica che le era stata sottoposta. Secondo la Corte, anche se l'esistenza di garanzie in materia di composizione del tribunale rappresenta il fondamento del diritto a un processo equo, il fatto che dei giudici chiamati a conoscere una prima volta di una controversia siedano in un altro collegio chiamato a conoscere nuovamente della stessa controversia non può essere considerato di per sé incompatibile con i requisiti imposti dal diritto a un equo processo [10]. La Corte ha precisato che, in particolare, la circostanza che uno o più giudici siano presenti nei due collegi che si sono succeduti e vi esercitino le medesime funzioni è di per sé priva di rilievo per quanto riguarda la valutazione del rispetto del dovere di imparzialità, dato che tali funzioni sono esercitate in un organo collegiale [11]. A giudizio della Corte, simili considerazioni valgono a maggior ragione allorché i due collegi che si sono succeduti non devono conoscere della stessa controversia, ma di due controversie distinte che presentano un certo grado di connessione [12].

63. Occorre in particolare considerare che la Corte si è basata sulla nozione di «imparzialità» elaborata nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo [13] al fine di applicarla al sistema giudiziario dell'Unione. Più concretamente, la Corte ha osservato che il dovere di imparzialità riveste in realtà due aspetti. In primo luogo, è indispensabile che il tribunale sia imparziale sotto il profilo soggettivo, cioè che nessuno dei suoi membri manifesti opinioni

8 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 41.

9 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 39.

10 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 43.

11 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 44.

12 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 45.

13 Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 24 febbraio 1993, Fey c. Austria (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, § 28), del 25 febbraio1997, Findlay c. Regno Unito (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, § 73), e del 4 ottobre 2007, Forum Maritime SA c. Romania (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, § 116).

preconcette o pregiudizi personali; dovendosi presumere l'imparzialità personale fino a prova contraria. In secondo luogo, il tribunale deve essere imparziale sotto il profilo oggettivo; esso è cioè tenuto ad offrire garanzie sufficienti per escludere al riguardo qualsiasi legittimo dubbio [14].

64. Tornando ai fatti del caso di specie ad essa sottoposti ai fini della decisione, la Corte ha rilevato, da un lato, che il ricorrente non aveva dedotto alcun argomento tale da rimettere in discussione l'imparzialità personale dei membri del Tribunale e, dall'altro, che non aveva apportato alcun elemento oggettivo tale da far sorgere un dubbio riguardo all'imparzialità del Tribunale [15]. La Corte ha constatato che il ricorrente si era piuttosto limitato a lamentare la presenza degli stessi giudici nei due collegi giudicanti in questione, ossia una circostanza che non era come tale incompatibile con i requisiti del diritto all'equo processo. La Corte ha quindi respinto in quanto infondato il motivo dedotto dal ricorrente, vertente su una presunta violazione del diritto ad un giudice imparziale [16].

3. Applicazione al diritto amministrativo in senso ampio

65. Sebbene il dovere di imparzialità sia particolarmente pertinente per ogni sistema giudiziario, tenuto conto del ruolo centrale tradizionalmente svolto dal potere giudiziario nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto, esso non è limitato a tale settore. Poiché l'ordinamento giuridico conferisce poteri sovrani agli organi dell'amministrazione, che consentono loro di influire sullo status giuridico delle persone fisiche e giuridiche, si impone la necessità di subordinare l'esercizio di tali poteri a condizioni e di fissare anche taluni limiti al fine di salvaguardare i legittimi interessi di queste ultime [17]. Ciò deve tradursi anche nel modo in cui gli organi dell'amministrazione adottano le loro decisioni, vale a dire, sul piano procedurale. Infatti, il diritto procedimentale è almeno altrettanto importante delle norme sostanziali del diritto amministrativo, dato che consente ai singoli di attuare i loro diritti. La determinazione delle condizioni e dei limiti per l'esercizio dei poteri sovrani da parte degli organi dell'amministrazione, generalmente a livello di diritto costituzionale, ha lo scopo di creare un contesto di legalità, caratteristica essenziale dello Stato di diritto [18].

66. Le considerazioni che precedono valgono a maggior ragione per un'«unione di diritto» come l'Unione, le cui istituzioni sono assoggettate alla verifica della conformità dei loro atti, segnatamente, ai Trattati e ai principi generali del diritto [19]. Tra i principi alla luce dei quali si effettua tale controllo di legittimità figura il *diritto ad una buona amministrazione*, sancito all'articolo 41 della Carta e che garantisce, tra l'altro, il diritto di ogni persona «a che le questioni che la riguardano siano trattate *in modo imparziale* ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione» (il corsivo è mio).

14 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 46.

15 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 47.

16 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punti 48 e 49.

17 V. Kanska, K., «Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights», *European Law Journal*, vol. 10, n. 3, maggio 2004, pag. 303. L'autore ritiene che dotare i cittadini di poteri amministrativi europei contribuisca a rafforzare lo status di cittadinanza al di là dell'ambito strettamente nazionale. Secondo l'autore, si tratta di una necessità a fronte del crescente potere delle istituzioni dell'Unione.

18 Batalli, M., e Fejzullahu, A., «Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior», *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, n. 1, pag. 31. Gli autori rilevano che il principio di legalità è considerato la base di ogni ordinamento giuridico, il che, in sostanza, definisce lo Stato di diritto. Conformemente a tale principio, tutte le attività amministrative devono fondarsi su norme giuridiche.

19 Sentenze del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punto 36) e del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komercbanka e a. (C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 54).

67. La particolarità dell'articolo 41 della Carta risiede nel fatto che esso trasforma alcuni elementi del principio oggettivo di legalità in un diritto soggettivo a una buona amministrazione. In quanto tale, esso autorizza il titolare di detto diritto a esigere dall'amministrazione che essa agisca in un determinato modo o che si astenga dall'agire [20]. Tale disposizione prevede per il procedimento amministrativo garanzie equivalenti a quelle previste agli articoli 47 e 48 della Carta per il procedimento giurisdizionale. Di conseguenza, taluni diritti, come il diritto di essere ascoltato, possono rientrare sia nel diritto a una buona amministrazione, sancito all'articolo 41 della Carta, sia nel rispetto dei diritti della difesa e del diritto ad un equo processo, garantiti agli articoli 47 e 48 della Carta [21]. Pertanto, la loro applicabilità dipende dal procedimento in questione. La genesi dell'articolo 41 della Carta rivela che tale disposizione si fonda su tradizioni giuridiche nazionali ed europee [22], e in particolare sulla giurisprudenza della Corte che ha invocato occasionalmente la nozione di «buona amministrazione» al fine di rafforzare lo status dei soggetti passivi [23].

68. Dato che il diritto amministrativo dell'Unione non è codificato da un atto legislativo unico, bensì da una molteplicità di atti giuridici che disciplinano ciascuno il rispettivo settore [24], i procedimenti amministrativi possono anche variare notevolmente [25]. Ciononostante, taluni principi che disciplinano il procedimento amministrativo si applicano obbligatoriamente, compresi i diritti di cui all'articolo 41 della Carta, che, nel loro insieme, sanciscono il diritto a una buona amministrazione. A causa del suo rango costituzionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione, l'articolo 41 della Carta ha come effetto di sancire un diritto *orizzontale* a una buona amministrazione che trova applicazione in qualsiasi procedimento amministrativo, anche se un atto legislativo che istituisce siffatto procedimento non lo prevede espressamente [26].

69. Al fine di illustrare meglio la portata di tale diritto, e più specificamente il requisito di imparzialità nel diritto amministrativo dell'Unione, presenterò qui di seguito alcuni esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte nei settori del diritto della concorrenza [27], dell'autorizzazione di

20 V., in tal senso, Kanska, K., «Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights», *European Law Journal*, vol. 10, n. 3, maggio 2004, pag. 300. V. altresì Bousta, R., «Who said there is a "right to good administration"? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union», *European Public Law*, 2013, n. 3, pag. 488, in cui l'autore ritiene, per contro, che il diritto a una buona amministrazione preveda garanzie procedurali per l'attuazione dei diritti fondamentali.

21 V. conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa M. (C-277/11, EU:C:2012:253, paragrafo 31).

22 I Trattati dell'Unione prevedono già alcune disposizioni che sono servite da fonte di ispirazione per la codificazione dell'articolo 41 della Carta. Infatti, l'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta si basa sull'articolo 296 TFUE; l'articolo 41, paragrafo 3, della Carta si basa sull'articolo 340 TFUE; l'articolo 41, paragrafo 4, della Carta si basa sull'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), TFUE. Per contro, il requisito dell'«imparzialità» non è espressamente menzionato nei Trattati. Solo l'articolo 298 TFUE parla di un'amministrazione europea «indipendente».

23 V., a tal riguardo, le spiegazioni relative all'articolo 41 della Carta (GU 2007, C 303, pag. 17), nonché le sentenze del 13 luglio 1966, Consten e Grundig/Commissione (56/64 e 58/64, EU:C:1966:41, pag. 524), del 9 luglio 1970, Tortora/Commissione (32/69, EU:C:1970:68, punto 11), e del 31 marzo 1992, Burban/Parlamento (C-255/90 P, EU:C:1992:153, punto 7).

24 V., a tal riguardo, Mendes, J., «The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship», *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford 2020, pag. 544; Stelkens, U., e Andrijauskaite, A., «How to Assess the Effectiveness of the Pan-European General Principles of Good Administration», *Good administration and the Council of Europe*, Oxford 2020, pag. 68. Tali autori parlano dell'attuale «frammentazione» del diritto amministrativo dell'Unione, compreso il procedimento amministrativo, in più atti legislativi.

25 In passato, vi sono state comunque iniziative volte a istituire un codice unico di procedura amministrativa, ossia la risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2013, adottata ai sensi dell'articolo 225 TFUE, recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi [2012/2024 (INL); A7-0369/2012], nonché la «Proposta di regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente» [2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279], approvata dal Parlamento con la risoluzione del 9 giugno 2016, nella quale quest'ultimo ha invitato la Commissione ad esaminare detta proposta di regolamento e le ha chiesto di presentarle una proposta legislativa. Tuttavia, la Commissione non sembra aver dato seguito a tale domanda.

26 V., in tal senso, Ladenburger, C., «Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU», *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, S. 116. L'autore ritiene che l'articolo 41 della Carta costituisca una «codificazione compressa e generale» che sancisce i principali diritti procedurali quali diritti soggettivi.

27 V. paragrafi 70 e segg. delle presenti conclusioni.

medicinali [28] e della sorveglianza economica e di bilancio della zona euro [29], nonché del diritto della funzione pubblica [30]. L'analisi di tale giurisprudenza costituirà il punto di partenza per esaminare in seguito se il requisito di imparzialità possa essere applicato alle indagini nell'ambito di un procedimento disciplinare.

a) Il diritto della concorrenza

70. La sentenza dell'11 luglio 2013, Ziegler/Commissione (C-439/11 P; in prosieguo: la «sentenza Ziegler/Commissione», EU:C:2013:513) fornisce insegnamenti utili per l'applicazione del diritto a una buona amministrazione ai procedimenti rientranti nel diritto della concorrenza. Nella causa in esame, che verteva sulla partecipazione di più imprese a un'intesa nel settore dei servizi internazionali di trasloco, la Corte è stata chiamata a stabilire, tra l'altro, se i diritti delle imprese coinvolte fossero stati rispettati dalla Commissione, in quanto autorità incaricata di sanzionare le intese illecite. Secondo una delle imprese coinvolte, la decisione con cui la Commissione le aveva inflitto un'ammenda era viziata da un difetto di imparzialità oggettiva per il fatto che la Commissione era interessata dall'infrazione contestata sia in quanto quest'ultima ne sarebbe una delle vittime sia in quanto alcuni funzionari della Commissione erano stati coinvolti nelle attività illecite. Tale argomento si fonda sulla premessa che le vittime di un'infrazione no potrebbero essere chiamate a statuire in proposito [31].

71. La Corte ha esaminato tale argomento, affermando, anzitutto, che sebbene la Commissione non possa essere qualificata come «tribunale» ai sensi dell'articolo 6 della CEDU, essa è tuttavia tenuta al rispetto dei diritti fondamentali dell'Unione nel corso del procedimento amministrativo, diritti tra i quali ricade quello a una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta. La Corte ha precisato che è quest'ultimo, e non l'articolo 47 della Carta, a disciplinare il procedimento amministrativo in materia di intese dinanzi alla Commissione [32]. Tale constatazione fornisce un chiarimento importante riguardo ai rispettivi ambiti di applicazione e al rapporto tra queste due disposizioni, aspetti sui quali ho già richiamato l'attenzione nelle presenti conclusioni [33].

72. Facendo riferimento alla propria giurisprudenza, in particolare alla citata sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento [34], la Corte ha ricordato che, a termini dell'articolo 41 della Carta, ogni individuo ha diritto in particolare a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale dalle istituzioni dell'Unione. Tale esigenza di imparzialità riguarda, da un lato, il profilo soggettivo, nel senso che nessuno dei membri dell'istituzione interessata che è incaricata della questione manifesti opinioni preconcette o pregiudizi personali e, dall'altro, il profilo oggettivo, nel senso che l'istituzione è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere al riguardo qualsiasi legittimo dubbio [35].

73. Rilevando che, nel caso di specie, era in discussione solo la nozione di «imparzialità oggettiva», la Corte ha considerato, alla luce dell'argomento presentato dall'impresa coinvolta, che il mero fatto che la Commissione conduca un'indagine su un'intesa che ha leso gli interessi

28 V. paragrafi 76 e segg. delle presenti conclusioni.

29 V. paragrafi 84 e segg. delle presenti conclusioni.

30 V. paragrafi 91 e segg. delle presenti conclusioni.

31 Sentenza Ziegler/Commissione, punto 146.

32 Sentenza Ziegler/Commissione, punto 154.

33 V. paragrafo 67 delle presenti conclusioni.

34 V. paragrafo 63 delle presenti conclusioni.

35 Sentenza Ziegler/Commissione, punto 155.

finanziari dell'Unione e la sanzioni non può comportare un suo difetto di imparzialità oggettiva. Secondo la Corte, ragionando diversamente, la semplice possibilità che la Commissione, o un'altra istituzione dell'Unione, sia potuta essere vittima di un comportamento anticoncorrenziale produrrebbe la conseguenza di privarla del suo potere di perseguire tali comportamenti, il che è inammissibile. A tal riguardo, la Corte ha considerato che occorreva sottolineare, in particolare, che a termini dell'articolo 105 TFUE, tra i compiti attribuiti alla Commissione dai Trattati è ricompreso proprio quello di vigilare perché siano applicati i principi sanciti dagli articoli 101 TFUE e 102 TFUE [36].

74. Inoltre, secondo la Corte, il fatto che i servizi della Commissione incaricati di perseguire infrazioni al diritto della concorrenza dell'Unione e quelli responsabili dell'accollo dei traslochi dei funzionari e degli agenti dell'istituzione stessa appartengano alla medesima struttura organizzativa non può tantomeno, di per sé, rimettere in questione l'imparzialità oggettiva dell'istituzione, in quanto tali servizi sono necessariamente parte della struttura alla quale appartengono [37]. Infine, la Corte ha ricordato che le decisioni della Commissione possono essere assoggettate al controllo del giudice dell'Unione e che il diritto dell'Unione prevede un sistema di controllo giurisdizionale delle decisioni della Commissione, segnatamente di quelle relative ai procedimenti ai sensi dell'articolo 101 TFUE, che offre tutte le garanzie richieste dall'articolo 47 della Carta [38].

75. Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte ha concluso che non vi era alcun indizio che facesse supporre che la Commissione fosse venuta meno all'obbligo di imparzialità ad essa incombente. La Corte ha quindi dichiarato che il Tribunale non era incorso in un errore di diritto nel respingere il motivo dedotto dall'impresa coinvolta, attinente alla violazione del diritto a un equo processo e del principio generale di buona amministrazione [39].

b) L'autorizzazione di medicinali

76. Se il diritto della concorrenza poteva eventualmente sembrare un settore particolare nel diritto amministrativo, tenuto conto degli ampi poteri di controllo attribuiti alla Commissione, tale da giustificare il riconoscimento di talune garanzie alle persone giuridiche soggette a tale regime giuridico [40], la sentenza del 27 marzo 2019, August Wolff e Remedia/Commissione (C-680/16 P, in prosieguo: la «sentenza Wolff/Commissione», EU:C:2019:257) mostra chiaramente che il requisito di imparzialità sancito all'articolo 41 della Carta è pienamente applicabile ai procedimenti amministrativi dinanzi alle varie istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Inoltre, tale sentenza contiene preziosi chiarimenti sulla portata degli obblighi che incombono ai funzionari e agli agenti che vi lavorano.

77. All'origine della controversia che ha dato luogo a detta sentenza vi era una decisione adottata dalla Commissione, riguardante le autorizzazioni nazionali all'immissione in commercio dei medicinali e che si fondava sul parere emesso da un comitato per i medicinali per uso umano (in prosieguo: il «comitato»), incaricato di elaborare il parere dell'Agenzia europea per i medicinali (in prosieguo: l'«EMA») su qualsiasi questione relativa alla valutazione dei medicinali per uso umano. Le ricorrenti, chiedendo l'annullamento di tale decisione da parte del Tribunale, avevano

36 Sentenza Ziegler/Commissione, punti 156 e 157.

37 Sentenza Ziegler/Commissione, punto 158.

38 Sentenza Ziegler/Commissione, punto 159.

39 Sentenza Ziegler/Commissione, punto 160.

40 V., in tal senso, Craig, P., *The EU Charter of Fundamental Rights* (a cura di Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, articolo 41, 41.25, pag. 1077.

evidenziato il fatto che la relatrice principale, designata da detto comitato per preparare il parere di quest'ultimo, aveva agito in duplice veste, in quanto era anche dipendente dell'autorità nazionale che aveva avviato dinanzi al comitato la procedura di revisione dell'autorizzazione all'immissione in commercio. Orbene, una siffatta circostanza avrebbe costituito una sovrapposizione di funzioni e un conflitto di interesse che faceva sorgere un legittimo dubbio in merito all'imparzialità della procedura [41].

78. La Corte ha esaminato gli argomenti dedotti dalle ricorrenti, ricordando anzitutto che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione, tra i quali figura il diritto ad una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta. La Corte ha richiamato l'attenzione sul fatto che il paragrafo 1 di tale disposizione enuncia, segnatamente, che ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione [42].

79. A tal riguardo, la Corte ha rilevato che il requisito di imparzialità, che si impone alle istituzioni, agli organi e agli organismi nell'adempimento dei loro compiti, mira a garantire la parità di trattamento che è alla base dell'Unione. Tale requisito è inteso, in particolare, a evitare situazioni di conflitto di interessi eventuali in capo ai funzionari e agli agenti che agiscono per conto delle istituzioni, degli organi e degli organismi. Tenuto conto dell'importanza fondamentale della garanzia d'indipendenza e d'integrità per quanto riguarda tanto il funzionamento interno quanto l'immagine esterna delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, il requisito d'imparzialità copre tutte le circostanze che il funzionario o l'agente chiamato a pronunciarsi su un caso deve ragionevolmente comprendere come suscettibili di apparire, agli occhi dei terzi, come idonee ad influire sulla sua indipendenza in materia [43].

80. Secondo la Corte, tali istituzioni, organi ed organismi sono quindi tenuti a rispettare il requisito di imparzialità, sotto i due profili in cui esso si articola, ossia, da un lato, il profilo soggettivo, secondo cui nessuno dei membri dell'istituzione interessata deve manifestare opinioni preconcette o pregiudizi personali e, dall'altro, il profilo oggettivo, in conformità al quale tale istituzione è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio in merito a un eventuale pregiudizio [44]. Trattandosi, più specificatamente, di tale secondo profilo del principio di imparzialità, la Corte ha rilevato che, laddove siano conferite a più istituzioni, organi o organismi dell'Unione responsabilità proprie e distinte nel contesto di un procedimento atto a sfociare in una decisione che arrechi pregiudizio ad una parte in giudizio, ciascuna di tali istituzioni, nei limiti di ciò che la riguarda, è tenuta a conformarsi al requisito dell'imparzialità oggettiva. Conseguentemente, anche nell'ipotesi in cui sia stata solo una di esse a violare tale requisito, siffatta violazione è idonea a rendere viziata per illegittimità la decisione emanata dall'altra al termine del procedimento in oggetto [45].

81. La Corte ha condiviso il parere delle ricorrenti, ritenendo che le circostanze particolari della causa nel caso di specie potessero suscitare dubbi quanto al rispetto del requisito di imparzialità. Più concretamente, la Corte ha considerato che l'imparzialità oggettiva del comitato in questione poteva essere compromessa a causa di un conflitto di interessi che comportava la sovrapposizione di funzioni di uno dei suoi membri, e ciò indipendentemente dalla condotta personale di detto

41 Sentenza Wolff/Commissione, punto 21.

42 Sentenza Wolff/Commissione, punti 24 e 25.

43 Sentenza Wolff/Commissione, punto 26.

44 Sentenza Wolff/Commissione, punto 27.

45 Sentenza Wolff/Commissione, punto 28.

membro [46]. La Corte ha considerato quali fattori decisivi il ruolo conferito alla relatrice all'interno di detto comitato nonché la mancanza di garanzie sufficienti per evitare qualsiasi indebita influenza sul parere del comitato. Infatti, la Corte ha dichiarato che spettava al comitato, tenuto conto delle responsabilità proprie assunte dalla relatrice, dar prova di una particolare accortezza nell'attribuire tale incarico, al fine di evitare di far sorgere qualsiasi legittimo dubbio circa un eventuale pregiudizio [47].

82. La Corte ha ricordato che, al fine di dimostrare che l'organizzazione della procedura amministrativa non offriva le garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio quanto a un eventuale pregiudizio, non era necessario dimostrare l'esistenza di una mancanza di imparzialità a causa delle caratteristiche specifiche del ruolo di relatrice nell'ambito delle procedure condotte dinanzi al comitato. Era sufficiente che sussistesse un dubbio legittimo a tale riguardo e che questo non potesse essere dissipato [48]. Per quanto riguarda il caso di specie, la Corte ha considerato, in sostanza, che terzi osservatori potevano legittimamente ritenere che l'autorità nazionale che aveva avviato la procedura dinanzi al comitato fosse in grado di influire sulle decisioni adottate da quest'ultimo [49]. Il valore di tale sentenza consiste nel fatto di aver fissato un certo livello di prova che consente di stabilire se l'imparzialità oggettiva sia stata compromessa in un caso specifico. Si ritornerà successivamente su tale punto quando si tratterà di esaminare la presente causa alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza.

83. Tenuto conto delle suesposte considerazioni, la Corte è giunta alla conclusione che il Tribunale aveva commesso un errore di diritto nel dichiarare che il comitato aveva assicurato garanzie sufficienti ad escludere l'esistenza di un dubbio legittimo quanto al rispetto dell'obbligo di imparzialità garantito dall'articolo 41 della Carta.

c) La sorveglianza economica e di bilancio della zona euro

84. La sentenza del 20 dicembre 2017, Spagna/Consiglio (C-521/15; in prosieguo: la «sentenza Spagna/Consiglio», EU:C:2017:982) merita altresì di essere citata in un quadro giurisprudenziale vertente sul requisito di imparzialità nell'ambito di un procedimento amministrativo. La rilevanza di tale sentenza risulta dal fatto che il procedimento amministrativo in questione prevede una fase di indagine nei confronti degli Stati membri, il che solleva la questione se questi ultimi possano far valere il diritto a una buona amministrazione, garantito dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta al fine di asserire l'illegittimità di un atto amministrativo [50]. La Corte si è espressamente astenuta dal giudicare se uno Stato membro possa essere considerato alla stregua di, o assimilato a, una «persona», nell'accezione di detta disposizione, e possa, a tale titolo, avvalersi del diritto che essa enuncia. Essa ha comunque dichiarato che tale diritto riflette un principio generale del diritto dell'Unione, che può, di per sé, essere invocato dagli Stati membri e alla luce del quale occorre quindi valutare la legittimità di qualsiasi atto amministrativo adottato dalle istituzioni dell'Unione.

85. La causa che ha dato luogo alla sentenza Spagna/Consiglio rientra nel settore della sorveglianza economica e di bilancio della zona euro e riguardava, più concretamente, i poteri di indagine dell'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) nei confronti degli Stati membri.

46 Sentenza Wolff/Commissione, punto 30.

47 Sentenza Wolff/Commissione, punto 38.

48 Sentenza Wolff/Commissione, punto 37.

49 Sentenza Wolff/Commissione, punto 39.

50 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 89.

All'origine di tale controversia vi era una decisione adottata dal Consiglio, nella quale quest'ultimo aveva concluso che il Regno di Spagna aveva fornito, per grave negligenza, errate rappresentazioni a Eurostat e aveva pertanto inflitto un'ammenda a detto Stato membro. La decisione controversa si era basata su dati ottenuti nell'ambito di indagini vertenti sulla manipolazione delle statistiche in Spagna.

86. Opponendosi alla decisione controversa, tale Stato membro aveva proposto un ricorso di annullamento, facendo valere, in particolare, una violazione del diritto a una buona amministrazione per il fatto che il procedimento di indagine era stato condotto in condizioni che non garantivano l'imparzialità oggettiva della Commissione [51]. Più concretamente, la Spagna aveva sostenuto che diversi agenti tra quelli che avevano partecipato alle visite effettuate da Eurostat in Spagna, prima dell'adozione della decisione di avvio delle indagini, avrebbero fatto parte della squadra che era stata successivamente attivata dalla Commissione nel contesto del procedimento di indagine.

87. Come è stato precisato supra, la Corte ha esaminato l'asserita illegittimità della decisione controversa del Consiglio sotto il profilo del principio generale riflesso nel diritto a una buona amministrazione sancito all'articolo 41 della Carta, ricordando la sua giurisprudenza, secondo la quale le istituzioni dell'Unione sono tenute a rispettare il citato principio generale di diritto nel contesto dei procedimenti amministrativi promossi a carico degli Stati membri e idonei a sfociare in decisioni che possano arrecare pregiudizio a questi ultimi [52]. Facendo riferimento alla citata sentenza Ziegler/Commissione, la Corte ha ricordato che tali istituzioni sono tenute a rispettare il requisito di imparzialità, sotto i due profili in cui esso si articola, ossia, da un lato, il profilo soggettivo, secondo cui nessuno dei membri dell'istituzione interessata deve manifestare opinioni preconcette o pregiudizi personali e, dall'altro, il profilo oggettivo, in conformità al quale tale istituzione è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio in merito a un eventuale pregiudizio [53].

88. La Corte ha respinto l'accusa di parzialità mossa dalla Spagna affermando, in sostanza, che le visite, da un lato, e il procedimento, dall'altro, erano riconducibili a contesti giuridici distinti e perseguivano una finalità differente [54]. Secondo la Corte, per quanto i dati oggetto di queste visite, da un lato, e di tale procedimento di indagine, dall'altro, potevano parzialmente coincidere, le valutazioni che Eurostat e la Commissione erano rispettivamente chiamati a svolgere in merito a questi dati risultavano invece necessariamente diverse. Pertanto, le valutazioni effettuate da Eurostat sulla qualità di alcuni di tali dati in esito alle visite svolte in uno Stato membro non pregiudicavano, di per sé, la posizione che la Commissione avrebbe potuto assumere in merito alla sussistenza di errate rappresentazioni relative ai medesimi dati laddove tale istituzione avesse deciso successivamente di promuovere un procedimento di indagine al riguardo [55].

89. La Corte ne ha dedotto che attribuire l'istruttoria relativa a un procedimento di indagine fondato su una base giuridica determinata ad una squadra composta, in larga parte, di agenti di Eurostat che avevano già preso parte a visite organizzate da tale servizio nello Stato membro coinvolto su una base giuridica distinta, prima dell'avvio di tale procedimento, di per sé non

51 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 86.

52 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 90.

53 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 91.

54 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 96.

55 Sentenza Spagna/Consiglio, punti 99 e 100.

consentiva alla Corte di trarre la conclusione che la decisione emanata all'esito del citato procedimento fosse viziata da illegittimità per una violazione del requisito del profilo oggettivo dell'imparzialità che la Commissione è tenuta a rispettare [56].

90. Inoltre, la Corte ha precisato che non spettava a Eurostat, ma piuttosto alla Commissione, e quindi ai commissari che agivano collegialmente, decidere di avviare il procedimento di indagine, assumere la responsabilità di condurre l'indagine e, infine, sottoporre al Consiglio le raccomandazioni e le proposte che si fossero rivelate necessarie all'esito di tale procedimento. La Corte ha precisato che, poiché il contesto normativo pertinente non conferiva alcuna responsabilità propria agli agenti di Eurostat nello svolgimento del procedimento di indagine, il ruolo attribuito agli agenti di Eurostat in tale procedimento di indagine non poteva essere considerato decisivo né ai fini dello svolgimento né ai fini dell'esito di detto procedimento. Pertanto, secondo la Corte, non si poteva ritenere che la circostanza di aver affidato l'istruttoria del procedimento di indagine ad una squadra composta, in larga parte, di agenti di Eurostat che avevano già preso parte a visite organizzate da tale servizio in Spagna, prima dell'avvio di tale procedimento, rendesse la decisione impugnata viziata per l'asserita inosservanza da parte della Commissione del requisito dell'imparzialità sotto il profilo oggettivo. Di conseguenza, la Corte ha respinto il motivo dedotto dal Regno di Spagna relativo alla violazione del diritto a una buona amministrazione.

4. Applicazione al diritto della funzione pubblica

91. Le sentenze esposte ai paragrafi precedenti illustrano il modo in cui si applica il requisito di imparzialità nell'ambito di procedimenti amministrativi pendenti dinanzi a istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Un aspetto comune a tali cause è il fatto che i procedimenti in questione coinvolgevano persone giuridiche e Stati membri, vale a dire parti che potrebbero essere considerate «esterne» all'amministrazione dell'Unione. Ciò detto, ritengo comunque che nessuna ragione legittima giustifichi l'esclusione dei funzionar e degli agenti dell'amministrazione dalla cerchia dei beneficiari della tutela garantita dall'articolo 41 della Carta [57]. Al contrario, tengo a precisare in tale contesto che, in primo luogo, ai sensi di tale disposizione, «ogni persona» ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale e, in secondo luogo, tale disposizione non distingue tra il diritto amministrativo dell'Unione propriamente detto e la funzione pubblica europea, in quanto anche quest'ultima rientra nel diritto amministrativo, nel senso ampio del termine. Di conseguenza, il requisito di imparzialità deve essere considerato un principio di portata generale, applicabile a qualsiasi procedimento amministrativo. Come verrà spiegato di seguito mediante esempi, tale interpretazione è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte.

a) La procedura di revoca dell'immunità di un funzionario

92. A tal riguardo, occorre ricordare anzitutto che, come risulta dall'articolo 41, paragrafo 2, della Carta, il diritto a una buona amministrazione comprende in realtà un insieme di diritti, che include in particolare il diritto di essere ascoltato. Nella sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/RQ (C-831/18 P; in prosieguo: la «sentenza Commissione/RQ», EU:C:2020:481) che esporrò di seguito, la Corte si è pronunciata sulla portata del *diritto di essere ascoltato* [58]

56 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 101.

57 V., in tal senso, Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4ª edizione, Berlino, 2021, articolo 41, punto 10.

58 V. anche sentenza del 4 giugno 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, punto 70), riguardante anche il diritto di essere ascoltato nel settore della funzione pubblica.

nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto la revoca dell'immunità di un funzionario dell'Unione. La sentenza in questione riguardava pertanto un aspetto essenziale della funzione pubblica europea, garantito dal protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea [59], allo scopo di garantire il buon funzionamento delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. La rilevanza di tale sentenza ai fini dell'esame della presente causa risiede nel fatto che essa contiene considerazioni generali sull'interpretazione dell'articolo 41 della Carta, le quali, per ragioni che menzionerò più avanti, mi sembrano trasponibili al requisito di imparzialità.

93. Nella parte pertinente dell'analisi la Corte ha ricordato anzitutto che, secondo una giurisprudenza costante, il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione [60]. La Corte ha osservato che, per quanto riguarda, più in particolare, il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento, esso costituisce parte integrante del principio fondamentale summenzionato ed è oggi sancito non solo dagli articoli 47 e 48 della Carta, che garantiscono il rispetto dei diritti della difesa e del diritto a un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale, bensì anche dall'articolo 41 della medesima, il quale garantisce il diritto a una buona amministrazione [61]. Il paragrafo 2 del succitato articolo 41 prevede infatti che tale diritto a una buona amministrazione comprende, in particolare, il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli arrechi pregiudizio [62]. Occorre rilevare, in tale contesto, che, come è già stato precisato nelle presenti conclusioni in relazione al requisito di imparzialità, la Corte sottolinea il parallelismo esistente tra i diritti garantiti dagli articoli 41 e 47 della Carta, applicabili rispettivamente a un tipo di procedimento specifico.

94. La Corte ha poi rilevato che, come risulta dalla sua stessa formulazione, tale disposizione è di applicazione generale. La Corte ne ha dedotto che il diritto di essere ascoltato deve essere rispettato in qualsiasi procedimento che possa sfociare in un atto lesivo, quand'anche la normativa applicabile non preveda espressamente una simile formalità. Inoltre, il diritto in parola 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 [63]. Poiché tali considerazioni coincidono con le osservazioni che ho esposto in precedenza a sostegno della tesi secondo la quale il requisito di imparzialità deve essere inteso quale principio di portata generale che disciplina ogni procedimento amministrativo, mi sembra evidente che l'articolo 41 della Carta sia applicabile anche alla funzione pubblica europea per quanto riguarda tale requisito.

95. Un'altra ragione per la quale la sentenza Commissione/RQ riveste un'importanza particolare risulta dal fatto che essa contiene indicazioni su taluni aspetti del diritto amministrativo generale dell'Unione, che possono svolgere un ruolo determinante per l'esame della presente causa e sui quali ritornerò più avanti nelle presenti conclusioni [64], vale a dire le conseguenze giuridiche che si devono trarre quando l'amministrazione adotta una decisione in violazione dei diritti procedurali dell'interessato.

59 GU 2010, C 83, pag. 266.

60 Sentenza Commissione/RQ, punto 64.

61 Sentenza Commissione/RQ, punto 65.

62 Sentenza Commissione/RQ, punto 66.

63 Sentenza Commissione/RQ, punto 67.

64 V. paragrafi da 111 a 118 delle presenti conclusioni.

96. A tal proposito, la Corte ha ricordato che, secondo la sua costante giurisprudenza, una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere ascoltato, determina l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, detto procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso [65]. Su tale punto, la Corte ha precisato che non si può obbligare un ricorrente che deduce la violazione dei suoi diritti della difesa a dimostrare che la decisione dell'istituzione dell'Unione interessata avrebbe avuto un contenuto differente, bensì solo che una simile ipotesi non è totalmente esclusa. La valutazione di tale questione deve essere effettuata in funzione delle circostanze di fatto e di diritto specifiche di ciascun caso di specie [66].

b) La procedura di destituzione di un membro della Commissione

97. Per concludere tale panoramica giurisprudenziale, occorre citare la sentenza del 25 febbraio 2021, Dalli/Commissione (C-615/19 P; in prosieguo: la «sentenza Dalli/Commissione», EU:C:2021:133), a titolo di esempio dell'applicazione del requisito di imparzialità al settore della funzione pubblica. All'origine della causa che ha dato luogo a tale sentenza vi era un ricorso proposto dinanzi al Tribunale da un ex membro della Commissione europea, diretto ad ottenere la condanna di quest'ultima al risarcimento del danno, segnatamente morale, che egli avrebbe subito a causa di presunti comportamenti illegittimi della Commissione e dell'OLAF, connessi alla cessazione dal servizio. A sostegno del suo ricorso, il ricorrente aveva fatto valere diverse censure relative all'illegittimità del comportamento della Commissione e dell'OLAF che, tuttavia, sono state tutte respinte dal Tribunale.

98. Con la sua impugnazione, il ricorrente aveva fatto valere presunti errori di diritto commessi dal Tribunale per il fatto che quest'ultimo non aveva constatato alcuna violazione del requisito di imparzialità ai sensi dell'articolo 41 della Carta nell'ambito dell'indagine condotta nei suoi confronti. Orbene, secondo il ricorrente, sussistevano elementi idonei a far sorgere legittimi dubbi sull'imparzialità dell'indagine. In primo luogo, il ricorrente aveva criticato la partecipazione diretta del direttore dell'OLAF, mentre, secondo il ricorrente, la normativa in vigore gli conferiva soltanto una competenza a dirigere le indagini. In secondo luogo, il ricorrente aveva contestato al Tribunale di aver erroneamente concluso che la partecipazione all'indagine dei rappresentanti di un'autorità nazionale non pregiudicava l'imparzialità oggettiva dell'OLAF, anche se uno di tali rappresentanti era anche membro del comitato di vigilanza [67].

99. La Corte non ha condiviso il parere del ricorrente e, successivamente, ha respinto il motivo vertente su un errore di diritto fondato, in sostanza, su una presunta violazione del principio di imparzialità. Più precisamente, la Corte è giunta alla conclusione che nessuna delle circostanze invocate dal ricorrente era tale da rimettere in discussione il rispetto del requisito di imparzialità.

100. In primo luogo, per quanto riguarda l'asserito errore di diritto commesso dal Tribunale nel pronunciarsi sulla partecipazione del direttore dell'OLAF all'indagine, va ricordato che l'articolo 41, paragrafo 1, della Carta prevede, specificamente, che ogni individuo ha diritto a che le sue questioni siano trattate in modo imparziale dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione [68]. La Corte ha spiegato che tali istituzioni, organi ed organismi sono tenuti a rispettare il requisito di imparzialità, sotto i due profili in cui esso si articola, ossia, da un lato, il

65 Sentenza Commissione/RQ, punto 105.

66 Sentenza Commissione/RQ, punti 106 e 107.

67 Sentenza Dalli/Commissione, punti 106 e 107.

68 Sentenza Dalli/Commissione, punti da 111 a 118.

profilo soggettivo e, dall'altro, il profilo oggettivo. La Corte ha poi fornito chiarimenti riguardo alle competenze del direttore dell'OLAF, ricordando a tal fine le disposizioni pertinenti del regolamento relativo alle indagini effettuate da tale servizio [69] e giungendo alla conclusione che quest'ultimo era chiamato a svolgere un ruolo attivo nella conduzione delle indagini. La Corte ha rilevato che il ricorrente non aveva dimostrato che la partecipazione diretta del direttore dell'OLAF a talune attività di indagine sarebbe stata tale da compromettere l'imparzialità oggettiva di quest'ultimo. Inoltre, la Corte ha osservato che il ricorrente non aveva contestato la validità di tali disposizioni. Di conseguenza, la Corte ha considerato che la valutazione del Tribunale, secondo cui siffatta partecipazione diretta non pregiudicava l'imparzialità dell'indagine, non era viziata da un errore di diritto.

101. In secondo luogo, riguardo alla partecipazione a un'audizione di un rappresentante di un'autorità nazionale al contempo membro del comitato di vigilanza, la Corte ha considerato che il fatto che uno dei suoi membri sia stato direttamente coinvolto nello svolgimento di un'attività investigativa dell'OLAF era tale da far sorgere un legittimo dubbio sull'esistenza di un pregiudizio, positivo o negativo, da parte sua, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza in seno a tale comitato, circa le condizioni in cui l'attività investigativa in questione era stata svolta [70]. Orbene, secondo la Corte, se da un lato l'imparzialità oggettiva di un membro del comitato di vigilanza poteva essere messa in discussione in occasione dell'esercizio delle funzioni di vigilanza che egli esercitava in tale veste, il fatto che tale persona potesse essere successivamente chiamata ad esercitare tale vigilanza non poteva, d'altro lato, far sorgere dubbi legittimi sulla sua imparzialità quando partecipava ad un'attività di indagine. La Corte ne ha dedotto che, sebbene la mancanza di imparzialità oggettiva sollevata dal ricorrente potesse essere fatta valere, eventualmente, in relazione al parere del comitato di vigilanza sull'indagine dell'OLAF, essa non era tale da mettere in discussione il rispetto del principio di imparzialità nell'ambito di tale indagine e, in particolare, durante l'audizione a cui aveva partecipato un membro di tale comitato. A tal riguardo, la Corte ha constatato che l'argomento del ricorrente mirava a contestare la legittimità della raccolta di prove da parte dell'OLAF e non quella del parere del comitato di vigilanza. La Corte ha quindi concluso che l'argomento basato su un errore di diritto su tale punto doveva essere respinto in quanto infondato.

C. Insegnamenti che devono essere tratti dalla giurisprudenza

102. Il quadro giurisprudenziale che precede mi invita a stabilire, in un primo tempo, gli insegnamenti che occorre trarre quanto alla nozione di «imparzialità» nel diritto dell'Unione, prima di soffermarmi, in un secondo tempo, sull'esame dell'impugnazione proposta dal Parlamento [71] nella presente causa.

103. In primo luogo, gli esempi che ho presentato nell'ambito di tale panoramica giurisprudenziale depongono a favore di un'applicazione del requisito di imparzialità al settore della funzione pubblica. Tale conclusione risulta in particolare dal fatto che le sentenze Commissione/RQ [72] e Dalli/Commissione [73] mostrano chiaramente che l'articolo 41, paragrafo 1, della Carta *si applica ai procedimenti amministrativi, che prevedono una fase di indagine e che si*

69 Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU 1999, L 136, pag. 1).

70 Sentenza Dalli/Commissione, punti da 119 a 124.

71 V. paragrafi 119 e segg. delle presenti conclusioni.

72 Sentenza Commissione/RQ, punto 65.

73 Sentenza Dalli/Commissione, punto 111.

riferiscono allo status giuridico dei funzionari e dei membri della Commissione, indipendentemente dal fatto che essi riguardino la loro immunità o il mantenimento stesso delle loro funzioni.

104. In secondo luogo, dalla sentenza Wolff/Commissione [74] risulta che il requisito di imparzialità mira a garantire la parità di trattamento. Analogamente, da tale sentenza si può dedurre che, poiché sia il funzionamento interno sia l'immagine esterna delle istituzioni, degli organi e degli organismi dipendono dal rispetto di tale requisito, quest'ultimo deve necessariamente estendersi a tutti i settori di attività dell'amministrazione dell'Unione, ivi compresi *gli aspetti connessi alla gestione della funzione pubblica*, quali la nomina, la promozione e la sanzione del personale.

105. In terzo luogo, occorre osservare che la Corte, nella sua giurisprudenza [75], si basa su una nozione di «imparzialità» che contiene due componenti. Da un lato, l'imparzialità soggettiva, secondo cui nessuno dei membri dell'istituzione interessata deve manifestare opinioni preconcette o pregiudizi personali e, dall'altro, l'imparzialità oggettiva, in conformità alla quale tale istituzione è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio riguardo a un eventuale pregiudizio.

106. In quarto luogo, per quanto riguarda tale seconda componente, dalla sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento [76] risulta che una previa conoscenza dei fatti da parte di coloro che sono chiamati a partecipare all'adozione di una decisione giudiziaria o amministrativa non costituisce, di per sé, una circostanza in grado di inficiarla con un vizio di procedura sotto forma di difetto di imparzialità. Infatti, come risulta dalle sentenze Wolff/Commissione [77] e Spagna/Consiglio [78], siffatta conoscenza preliminare risulta spesso inevitabile, tenuto conto di un'attività professionale esercitata in precedenza o in parallelo dalle persone interessate. Piuttosto, è necessario stabilire se esista nel caso specifico un *conflitto di interessi* in capo a funzionari e agenti che agiscono per conto delle istituzioni, degli organi e degli organismi che faccia sorgere un *legittimo dubbio quanto all'imparzialità del procedimento*.

107. In quinto luogo, dalle sentenze Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento [79], Dalli/Commissione [80] e Wolff/Commissione [81] risulta che la giurisprudenza della Corte esige che la persona interessata, da un punto di vista procedurale, *invochi argomenti tali da mettere in discussione l'imparzialità personale dei funzionari o degli agenti coinvolti nel procedimento amministrativo*. Infatti, è unicamente sulla base degli argomenti presentati dalle persone interessate che la Corte può effettuare un esame dettagliato dell'asserita violazione dell'imparzialità oggettiva. Pertanto, ne consegue che affermazioni generiche e astratte, chiaramente prive di fondamento, non soddisfano affatto tale requisito.

108. Tuttavia, occorre osservare che la Corte ha precisato nella sentenza Wolff/Commissione [82] che, al fine di dimostrare che l'organizzazione del procedimento amministrativo non offre garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio quanto ad un eventuale pregiudizio,

74 Sentenza Wolff/Commissione, punto 26.

75 V. paragrafi 80, 87, 98 e 100 delle presenti conclusioni.

76 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punti da 43 a 45.

77 Sentenza Wolff/Commissione, punto 39.

78 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 99.

79 Sentenza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, punto 47.

80 Sentenza Dalli/Commissione, punto 117.

81 Sentenza Wolff/Commissione, punto 30.

82 Sentenza Wolff/Commissione, punto 37.

non è necessario dimostrare l'esistenza di una mancanza di imparzialità a causa delle caratteristiche specifiche del ruolo di relatrice nell'ambito dei procedimenti condotti dinanzi al comitato. *È sufficiente che sussista un dubbio legittimo a tale riguardo e che questo non possa essere dissipato*. Di conseguenza, l'onere della prova non sembra essere eccessivamente gravoso.

109. In sesto luogo, dalle sentenze Ziegler/Commissione [83] e Wolff/Commissione [84] è possibile dedurre che un esame del rispetto del requisito di imparzialità soggettiva non è necessario nei casi in cui sia già stata constatata una violazione dell'imparzialità oggettiva. *Un esame dei fatti alla luce della seconda componente della nozione di «imparzialità» è sufficiente* se non esistono elementi che consentano di stabilire con certezza l'esistenza di pregiudizi in capo ai funzionari o agli agenti coinvolti nel procedimento amministrativo.

110. In settimo luogo, dalle sentenze Spagna/Consiglio [85] e Wolff/Commissione [86] deriva che, laddove siano conferite a più istituzioni, organi o organismi dell'Unione responsabilità proprie e distinte nel contesto di un procedimento atto a sfociare in una decisione che arrechi pregiudizio a un soggetto di diritto, ciascuna di tali istituzioni, nei limiti di ciò che la riguarda, è tenuta a conformarsi al requisito dell'imparzialità oggettiva. Conseguentemente, anche nell'ipotesi in cui sia stata solo una di esse a violare tale requisito, siffatta violazione è idonea a rendere viziata per illegittimità la decisione emanata dall'altra al termine del procedimento in oggetto.

111. In ottavo luogo, dal confronto tra, da un lato, la sentenza Wolff/Commissione [87], nella quale la Corte ha constatato che il requisito di imparzialità non era stato rispettato e, dall'altro, la sentenza Commissione/RQ [88], che verteva sulla violazione del diritto di essere ascoltato, risulta che una violazione dei diritti di cui all'articolo 41 della Carta e che, nel complesso, sanciscono il diritto a una buona amministrazione *può avere apparentemente conseguenze diverse a seconda del diritto violato nel caso di specie*.

112. Infatti, nella sentenza Commissione/RQ [89], la Corte ha ricordato che, secondo la sua costante giurisprudenza, «una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere ascoltati, determina l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso». Orbene, si deve osservare che siffatto riferimento alla giurisprudenza relativa alle conseguenze giuridiche di un vizio di procedura derivante da una violazione dei diritti della difesa non si trova in nessun punto della sentenza Wolff/Commissione. Per contro, la Corte ha esposto dettagliatamente, in tale sentenza, le ragioni per le quali essa ha ritenuto che la partecipazione di un esperto determinato alla procedura di adozione delle decisioni fosse tale da suscitare dubbi legittimi quanto all'imparzialità del comitato in seno all'EMA tra terzi osservatori, concludendo così per una violazione del requisito di imparzialità sancito all'articolo 41 della Carta.

113. Si pone quindi la questione se siffatta distinzione tra i diritti di cui trattasi appaia giustificata dal punto di vista giuridico. A mio avviso, tale questione merita una *risposta articolata*, come spiegherò di seguito.

83 Sentenza Ziegler/Commissione, punto 156.

84 Sentenza Wolff/Commissione, punto 41.

85 Sentenza Spagna/Consiglio, punto 94.

86 Sentenza Wolff/Commissione, punto 28.

87 Sentenza Wolff/Commissione, punto 39.

88 Sentenza Commissione/RQ, punto 112.

89 Sentenza Commissione/RQ, punto 105.

114. Sebbene una violazione dei diritti garantiti dall'articolo 41, paragrafo 2, della Carta costituisca certamente un vizio procedurale che può viziare una decisione amministrativa di «illegittimità», è tuttavia necessario ricordare che il diritto dell'Unione e dei suoi Stati membri in materia di procedimento amministrativo prevede meccanismi di regolarizzazione per porvi rimedio [90]. A titolo esemplificativo, il diritto di essere ascoltato può essere riconosciuto all'interessato in una fase successiva del procedimento, prima che quest'ultimo giunga a conclusione e sia adottata una decisione finale. Analogamente, la Corte ha recentemente dichiarato, nella sentenza Commissione/Di Bernardo [91], che è possibile, in base a talune condizioni rigorose, integrare la motivazione insufficiente di un atto amministrativo, evitando così di ledere i diritti del destinatario di tale atto [92].

115. Inoltre, occorre ricordare che i vizi procedurali non sono tutti idonei a incidere sul merito di una decisione amministrativa. In altri termini, un errore da parte dell'amministrazione nella gestione del procedimento può rivelarsi innocuo con riferimento ai diversi interessi in gioco. Infatti, per ragioni segnatamente di *efficacia amministrativa*, di *certezza del diritto* e di *economia processuale*, l'amministrazione può essere esonerata dalla sanzione di «nullità» prevista generalmente da qualsiasi ordinamento giuridico per i casi più gravi di illegittimità di una decisione amministrativa. Secondo tale modello, l'«illegittimità formale» dell'atto giuridico mediante il quale tale decisione è adottata è accettata purché non pregiudichi il «diritto sostanziale» dell'interessato. Ciò premesso, mi sembra che la Corte sia consapevole di tutti questi aspetti e applichi il modello che ho appena illustrato all'ordinamento giuridico dell'Unione, in quanto essa richiede, conformemente alla giurisprudenza citata, di esaminare, in ciascun caso specifico, le conseguenze di una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere ascoltato, prima di decidere sulla sorte della decisione amministrativa di cui trattasi.

116. Per quanto riguarda specificamente la violazione dell'obbligo di imparzialità oggetto della presente causa, ritengo che l'approccio da seguire dipenda dalla *gravità di ciascun caso specifico*. A tal riguardo, intendo attirare l'attenzione sul fatto che la nozione di «imparzialità», quale risulta dalla giurisprudenza della Corte, nonché dai diversi codici di condotta utilizzati dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'Unione, non è definita allo stesso modo. La Corte sembra basarsi su una *nozione piuttosto generica, aperta all'interpretazione*, mentre il codice di buona condotta amministrativa del Mediatore europeo riguarda *casi specifici e particolarmente gravi*, quali i conflitti di interesse per motivi personali, familiari, politici o finanziari [93]. Inglobare una varietà di ipotesi impone la determinazione, in ciascun caso, delle circostanze concrete che sollevano dubbi riguardo all'imparzialità dell'amministrazione.

117. Da un lato, è vero che la mancanza di imparzialità oggettiva può minare la fiducia del soggetto passivo nella neutralità dell'amministrazione. Il sospetto di essere sottoposti ad un trattamento arbitrario e, di conseguenza, ingiusto, può avere un effetto nefasto sulla percezione

90 V. sentenze del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punto 91), riguardante la regolarizzazione dei vizi procedurali nell'ambito di un processo decisionale in materia ambientale, del 25 ottobre 2011, Solvay/Commissione (C-109/10 P, EU:C:2011:686, punto 56), per la regolarizzazione di vizi procedurali nell'ambito di procedimenti della Commissione in materia di intese, e del 16 gennaio 1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, punto 25), per quanto riguarda il diritto processuale doganale.

91 Sentenza dell'11 giugno 2020 (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

92 Sentenza dell'11 giugno 2020, Commissione/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, punti da 51 a 60).

93 Conformemente all'articolo 8 («Imparzialità e indipendenza») del Codice europeo di buona condotta amministrativa, elaborato dal Mediatore europeo e approvato dal Parlamento mediante risoluzione nel corso della sessione plenaria del 6 settembre 2001, l'obbligo di imparzialità richiede che il funzionario si astenga da «qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi». Detto codice esige che la condotta del funzionario non sia mai ispirata a «interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche». Il funzionario inoltre «si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario».

dei soggetti passivi [94] e, nel caso della funzione pubblica, sull'atteggiamento dei funzionari e degli agenti interessati nei confronti dell'ente per il quale gli stessi lavorano. Poiché le implicazioni, sia per il funzionamento interno sia per l'immagine esterna delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione sono considerevoli, è evidente che non si può porre facilmente rimedio a una violazione dell'obbligo di imparzialità oggettiva [95]. Al contrario, mi sembra che siffatta fattispecie sia tale da compromettere la legittimità del procedimento amministrativo nel suo complesso. In tale ottica, si comprende meglio perché la Corte si sia astenuta dall'esaminare, nella sentenza Wolff/Commissione [96] se la partecipazione di un determinato esperto avesse influito o meno sulla decisione adottata, limitandosi a constatare l'esistenza di un dubbio legittimo sull'imparzialità oggettiva che non poteva essere dissipato.

118. D'altro canto, è altrettanto vero che, poiché il requisito di «imparzialità» mira a vietare comportamenti diversi, che vanno da *infrazioni minori* ad *atti illeciti*, le conseguenze giuridiche di una violazione di tale requisito devono essere proporzionate e tenere debitamente conto degli interessi inerenti a qualsiasi ordinamento giuridico. Agli interessi del destinatario di un atto amministrativo viziato da illegittimità a causa di un vizio procedurale si contrappongono principi come quelli dell'efficacia amministrativa, della certezza del diritto e dell'economia processuale. Per tale ragione, non ritengo che qualsiasi dubbio legittimo riguardo al rispetto del requisito di imparzialità oggettiva sia tale da comportare automaticamente la nullità di un atto amministrativo. Come è già stato spiegato nelle presenti conclusioni [97], tale conseguenza giuridica dovrebbe essere riservata ai *casi più gravi di illegittimità*, in particolare quelli che implicano un *conflitto di interessi per ragioni personali, familiari, politiche o finanziarie*, nonché *illeciti*, come quelli connessi alla *corruzione nella funzione pubblica*. Per contro, per quanto riguarda altri casi di specie, sarebbe opportuno subordinare la possibilità di chiedere l'annullamento dell'atto amministrativo inficiato da un vizio procedurale connesso alla violazione di tale requisito alla questione se, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento avrebbe potuto concludersi con un risultato diverso, come dichiarato dalla Corte nella citata sentenza Commissione/RQ [98]. In caso negativo, siffatta possibilità dovrebbe essere esclusa.

D. Esame dell'impugnazione alla luce della giurisprudenza

1. Considerazioni preliminari

119. Dopo aver stabilito gli insegnamenti della giurisprudenza della Corte relativa al requisito di imparzialità, occorre poi applicarli al caso di specie nell'ambito dell'esame dell'impugnazione.

94 Batalli, M., e Fejzullahu, A., «Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior», *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, n. 1, pag. 35. Gli autori ricordano che l'inosservanza dei principi di «buona amministrazione» può comportare una «cattiva amministrazione», vale a dire una situazione caratterizzata da istituzioni statali deboli e incapaci di promuovere il benessere degli amministrati. Tutto ciò può portare a un malcontento generale tra i cittadini.

95 V., a tal riguardo, Mouly, J., «Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire», *Droit Social*, Dalloz, 2016, n. 10, pag. 869, in cui l'autore sottolinea l'importanza del requisito di imparzialità. L'autore ritiene che talune norme di procedura disciplinare, particolarmente importanti, costituiscano garanzie sostanziali la cui violazione deve comportare ipso iure la nullità della sanzione inflitta, senza che il dipendente abbia bisogno di dimostrare di non aver potuto far valere i suoi diritti della difesa.

96 Sentenza Wolff/Commissione, punti da 37 a 41.

97 V. paragrafo 115 delle presenti conclusioni.

98 V. paragrafo 112 delle presenti conclusioni.

120. Nei limiti in cui il Parlamento invoca un travisamento degli elementi di fatto, è sufficiente ricordare che dall'articolo 256 TFUE e dall'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea risulta che l'impugnazione è limitata alle questioni di diritto. Il Tribunale è pertanto competente in via esclusiva ad accertare e a valutare i fatti pertinenti e a valutare gli elementi di prova. La valutazione di tali fatti ed elementi di prova non costituisce quindi, fatta salva l'ipotesi di un loro travisamento, un motivo di diritto soggetto, in quanto tale, al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione. Siffatto travisamento deve risultare manifestamente dagli atti di causa, senza che sia necessario effettuare una nuova valutazione dei fatti e delle prove [99].

121. A tal riguardo, tengo a constatare che il Parlamento non dimostra in che modo il Tribunale avrebbe travisato i fatti in base ai quali quest'ultimo ha dichiarato, al punto 59 della sentenza impugnata, che il Parlamento non aveva offerto le garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio quanto all'imparzialità oggettiva degli investigatori interessati. Il Parlamento si limita piuttosto ad affermare che gli investigatori nominati avrebbero avuto solo «una conoscenza superficiale e incompleta del caso», il che non sarebbe sufficiente per concludere nel senso di un difetto di imparzialità oggettiva. Orbene, dalla lettura della sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha esaminato dettagliatamente diversi aspetti connessi ai rapporti tra gli investigatori, da un lato, e UZ, dall'altro, che consentono di intravedere l'esistenza di un conflitto interpersonale o, in ogni caso, la possibilità di un'opinione negativa degli investigatori nei confronti di UZ in una fase precedente all'avvio dell'indagine amministrativa.

122. Tali fattispecie si distinguono chiaramente da quella menzionata dal Parlamento, riguardante una semplice «previa conoscenza» della materia di cui trattasi nell'ambito del procedimento amministrativo. Si tratta piuttosto del rischio di opinioni preconcette che potrebbero eventualmente falsare la percezione della realtà. Pertanto, mi sembra che, contrariamente a quanto fatto valere dal Parlamento, il Tribunale abbia considerato correttamente che esistevano circostanze idonee a rimettere in discussione l'imparzialità oggettiva degli investigatori.

2. Applicazione della nozione di «imparzialità» al procedimento di indagine

123. Per completezza, occorre esaminare di seguito se il Tribunale potesse legittimamente considerare che il Parlamento era venuto meno all'obbligo di imparzialità oggettiva ad esso incombente per il fatto che due investigatori avevano, prima dell'avvio dell'indagine amministrativa, una previa conoscenza dei fatti del caso di specie, e potevano pertanto avere un'opinione negativa di UZ.

124. Osservo anzitutto che il Tribunale ha correttamente riconosciuto, al punto 38 della sentenza impugnata, che l'articolo 41 della Carta trovava applicazione nella fase dell'indagine amministrativa nell'ambito di un procedimento disciplinare rientrante nel settore della funzione pubblica. Rilevo altresì che il Tribunale ha fatto correttamente riferimento alla nozione di «imparzialità», quale riconosciuta nella giurisprudenza della Corte, per dichiarare, al punto 39 della sentenza impugnata, che era alla luce di tale nozione che occorreva esaminare, in

[99] V. sentenze del 12 gennaio 2017, Timab Industries e CFPR/Commissione (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punto 89), e del 1º ottobre 2020, CC/Parlamento (C-612/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:776, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

particolare, l'argomento vertente sul difetto di imparzialità degli investigatori nominati dal Parlamento. Di conseguenza, si deve ritenere che il Tribunale abbia applicato al caso di specie taluni insegnamenti che occorre trarre dalla giurisprudenza della Corte [100].

125. Il Tribunale ha poi proceduto ad una valutazione dei fatti, giungendo alla conclusione che la nomina degli investigatori in questione poteva suscitare dubbi legittimi quanto alla loro imparzialità oggettiva.

a) La nomina dell'investigatore per l'aspetto «disciplinare»

126. Più concretamente, il Tribunale ha tenuto conto del fatto che uno degli investigatori incaricato dell'aspetto «disciplinare» aveva incontrato uno dei denuncianti in data precedente all'avvio dell'indagine amministrativa concernente UZ. Secondo la testimonianza di tale denunciante, egli si era recato a Lussemburgo (Lussemburgo) per informarsi in ordine ad un'eventuale indagine dell'OLAF avviata nei suoi confronti, dato che alcuni colleghi gli avevano spiegato che il marito di UZ l'aveva denunciato, incitato da quest'ultima, presso tale organismo, riguardo a presunte irregolarità connesse ad un congedo parentale, «come ritorsione», «perché il collega interessato [avrebbe] sabotato il suo lavoro». Come constatato dal Tribunale al punto 48 della sentenza impugnata, il Parlamento non ha negato l'esistenza di tale incontro anteriore all'avvio dell'indagine amministrativa tra uno dei denuncianti e il futuro investigatore. Il Parlamento ha comunque sostenuto, in primo luogo, che nessuna informazione relativa al caso in oggetto era stata comunicata da quest'ultimo e, in secondo luogo, che nessuno poteva sospettare che il futuro investigatore sarebbe stato chiamato a svolgere tale funzione.

127. Ritengo che, sulla base delle informazioni disponibili, sia possibile concludere che il Tribunale ha scelto correttamente di non seguire l'argomento del Parlamento. Al fine di agevolare la comprensione delle ragioni che hanno portato a tale conclusione, occorre esaminare in modo più dettagliato l'iter logico seguito dal Tribunale.

128. In primo luogo, il Tribunale ha constatato, al punto 49 della sentenza impugnata, che non esisteva alcun riscontro del contenuto della conversazione tra uno dei denuncianti e il futuro investigatore. Di conseguenza, non si poteva dimostrare in modo soddisfacente l'argomento della conversazione delle persone coinvolte in tale incontro. L'affermazione del Parlamento, secondo cui non sarebbe stata comunicata alcuna informazione relativa al caso, non poteva essere quindi provata. In mancanza di prove attendibili, la testimonianza in questione poteva essere solo un indizio che poteva essere confermato unicamente dalle persone coinvolte. Orbene, mi sembra che una testimonianza del genere possa sollevare questioni relative all'atteggiamento di dette persone nei confronti di UZ, soprattutto se essa è adeguatamente documentata nel corso di un'audizione, come avveniva nel caso di specie. Ciò mi porta ad esaminare un aspetto centrale della causa, che il Tribunale ha esaminato in seguito.

129. In secondo luogo, il Tribunale ha ricordato che l'imparzialità oggettiva presupponeva che l'istituzione offrisse garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio. Come indicato nelle presenti conclusioni [101], si tratta proprio di ciò che la Corte ha sempre richiesto nella sua giurisprudenza al fine di evitare qualsiasi situazione compromettente. Consapevole di tale requisito, il Tribunale ha constatato che una testimonianza del genere poteva ingenerare in UZ un dubbio legittimo quanto all'imparzialità dell'investigatore, che avrebbe potuto essere stato

[100] V. paragrafi 103 e 104 delle presenti conclusioni.

[101] V. paragrafo 105 delle presenti conclusioni.

influenzato dal carattere particolarmente malevolo del suo presunto comportamento così come esso gli è stato riferito. Infatti, mi sembra che, indipendentemente dalla veridicità di tale informazione, il funzionario di cui trattasi rischiasse di avere un'impressione piuttosto sfavorevole di UZ, ancor prima di essere chiamato a svolgere la funzione di investigatore. Pertanto, non si può contestare a UZ il fatto di aver rimesso in discussione l'imparzialità della procedura nei confronti del Parlamento, come osservato dal Tribunale al punto 52 della sentenza impugnata. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, il Tribunale non era tenuto a verificare se l'investigatore nutrisse *effettivamente* dei pregiudizi nei confronti di UZ. Era sufficiente che sussistesse un *dubbio legittimo* a tale riguardo e che questo non potesse essere dissipato [102]. Come correttamente constatato dal Tribunale, tali condizioni sussistevano nel caso di specie.

130. A tal riguardo, mi sembra che, tenuto conto della situazione sopra descritta, il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto affermando, al punto 55 della sentenza impugnata, che il Parlamento non avrebbe dovuto nominare un investigatore che aveva incontrato uno dei denuncianti prima dell'avvio dell'indagine. Dal momento che il Parlamento era obbligato ad offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio, conformemente alla giurisprudenza della Corte, mi sembra che il Tribunale abbia correttamente stabilito, al punto 54 della sentenza impugnata, che nulla faceva ritenere che sarebbe stato difficile per il Parlamento scegliere, tra i suoi funzionari, una persona priva di ogni previa conoscenza dei fatti del caso di specie e tale da non sollevare, quindi, alcun legittimo dubbio agli occhi di UZ. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che il Tribunale abbia applicato correttamente la nozione di «imparzialità» al caso di specie per quanto riguarda la nomina dell'investigatore incaricato dell'aspetto «disciplinare».

b) La nomina dell'investigatore per l'aspetto «molestie»

131. Per quanto riguarda la presunta mancanza di imparzialità dell'investigatore per l'aspetto «molestie», il Tribunale ha constatato, al punto 57 della sentenza impugnata, che, prima di essere nominato investigatore, l'interessato aveva presieduto il comitato consultivo relativo alle molestie sul luogo di lavoro e alla loro prevenzione che aveva concluso, a seguito della domanda di assistenza dei denuncianti, nel senso che la gestione dell'unità di cui UZ era capo fosse affidata ad altra persona. Il Tribunale ha concluso che, tenuto conto della conclusione di detto comitato consultivo, quando è stato nominato investigatore per l'aspetto «molestie», l'interessato poteva già avere un'opinione negativa di UZ. Secondo il Tribunale, anche questa circostanza è tale da rimettere in discussione l'imparzialità sotto il profilo oggettivo degli investigatori.

132. Da un lato, si potrebbe sostenere, come suggerisce il Parlamento, che la situazione descritta al paragrafo precedente presenta una certa analogia con la fattispecie connessa ad una «previa conoscenza» dei fatti da parte di coloro che sono chiamati a partecipare all'adozione di una decisione giudiziaria o amministrativa, una circostanza che, secondo la giurisprudenza della Corte [103], non è, di per sé, idonea a inficiare tale decisione con un vizio di procedura sotto forma di mancanza di imparzialità. Dall'altro lato, un esame più approfondito rivela che la situazione di cui trattasi è in realtà assai diversa, tenuto conto del fatto che il funzionario chiamato a svolgere la funzione di investigatore aveva partecipato in precedenza all'adozione di una decisione diretta a sostituire UZ quale capo unità, proprio per motivi di molestie. Siffatta situazione mi sembra particolarmente delicata, visto che presuppone un impegno attivo e in più fasi di un

[102] V. paragrafo 108 delle presenti conclusioni.

[103] V. paragrafo 106 delle presenti conclusioni.

procedimento amministrativo che può condurre all'irrogazione di una sanzione disciplinare [104]. In tali circostanze, mi sembra quasi impossibile attendersi un trattamento del tutto esente da pregiudizi da parte dei funzionari coinvolti [105].

133. Pertanto, contrariamente a quanto fatto valere dal Parlamento, non si tratta nel caso di specie semplicemente di un'ipotesi di «previa conoscenza» dei fatti, bensì di una «precedente partecipazione» al procedimento amministrativo, che solleva dubbi legittimi riguardo all'atteggiamento del funzionario nei confronti di UZ. Pertanto, ritengo che giustamente il Tribunale non abbia neppure previsto, nel suo ragionamento, la possibilità di un'applicazione per analogia della giurisprudenza citata, giungendo piuttosto alla conclusione, al punto 58 della sentenza impugnata, che la nomina del funzionario interessato era tale da rimettere in discussione l'imparzialità oggettiva dell'investigatore per il fatto che non si poteva escludere che quest'ultimo potesse già avere un'opinione negativa di UZ. Tale conclusione mi sembra coerente e, pertanto, inoppugnabile dal punto di vista giuridico.

134. Ritengo che, nelle circostanze del caso di specie, non si possa ragionevolmente contestare al Tribunale di aver applicato i criteri rientranti nella nozione di «imparzialità» in modo eccessivamente restrittivo. Poiché, da un lato, le istituzioni sono tenute ad offrire garanzie sufficienti per *escludere qualsiasi legittimo dubbio* su un eventuale pregiudizio nell'ambito di indagini amministrative e, dall'altro, tenuto conto del fatto che si tratta, nella fattispecie, di un procedimento amministrativo che può dar luogo ad una *sanzione disciplinare che comporta gravi conseguenze* per il funzionario interessato sul piano professionale, mi sembra che si imponga un approccio prudente. Infatti, non si deve dimenticare che la previsione di misure adeguate per tener conto del requisito di imparzialità oggettiva non è un fine a sé stante, bensì un modo per garantire che il procedimento amministrativo si svolga nel *pieno rispetto dei diritti della persona interessata*. Inoltre, dato che, come è già stato ricordato nelle presenti conclusioni, il requisito di imparzialità oggettiva serve a *tutelare sia il funzionamento interno sia l'immagine esterna delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione* [106], ritengo che sarebbe errato supporre che gli obblighi che ne derivano possano essere presi alla leggera.

c) Conclusione preliminare sulla nomina degli investigatori

135. Il ragionamento esposto nella sentenza impugnata dimostra che il Tribunale era consapevole delle implicazioni e ha tratto le conseguenze adeguate quando ha considerato che il Parlamento non si era conformato agli obblighi derivanti dal requisito di «imparzialità», come interpretato dalla Corte nella sua giurisprudenza. Contrariamente a quanto affermato dal Parlamento, nulla consente di dedurre che il Tribunale abbia travisato o effettuato una valutazione non corretta dei fatti. Per le ragioni summenzionate, ritengo che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto nel dichiarare, al punto 59 della sentenza impugnata, che, al momento della nomina degli investigatori summenzionati, il Parlamento non aveva offerto garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio.

[104] V., a tal riguardo, Van Reenen, P., «Impartiality in the EU Asylum Procedure», *European Journal of Migration and Law*, 2018, n. 20, pag. 345. L'autore ritiene che la fattispecie in cui un giudice ha partecipato in diverse occasioni all'adozione di decisioni sfavorevoli per un individuo sia tale da sollevare dubbi legittimi riguardo alla sua imparzialità.

[105] Occorre citare in tale contesto la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 ottobre 1998, Castillo Algar c. Spagna (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), che verteva sull'imparzialità di un organo giurisdizionale militare, di cui due membri avevano già esaminato, in un'altra sezione, l'appello avverso un'ordinanza che incriminava l'interessato. Secondo tale giudice, sussistevano elementi che inducevano a ritenere che i giudici avessero fatto proprio il punto di vista previamente adottato dal giudice precedente, secondo il quale esistevano «indizi sufficienti che permettevano di concludere che era stato commesso un reato militare». Di conseguenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso per una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU.

[106] V. paragrafo 104 delle presenti conclusioni.

3. Le conseguenze giuridiche della violazione del requisito di «imparzialità»

136. Ciò detto, tengo a rilevare che il Tribunale ha poi esaminato, ai punti da 60 a 64 della sentenza impugnata, se tale violazione del requisito di imparzialità fosse tale da influire sulla decisione di infliggere una sanzione disciplinare a UZ. Citando la propria giurisprudenza [107], il Tribunale ha dichiarato che, affinché un'irregolarità procedurale possa giustificare l'annullamento di un atto, è necessario che, in mancanza di tale irregolarità, la procedura potesse sfociare in un risultato diverso. In altri termini, il Tribunale suggerisce, in primo luogo, che i vizi procedurali non sono tutti tali da viziare un atto amministrativo di nullità e, in secondo luogo, che una violazione del requisito di imparzialità non costituisce un'eccezione a tale regola.

137. Come è già stato spiegato, il requisito di imparzialità mira a vietare comportamenti diversi, che vanno da infrazioni minori ad atti illeciti. Pertanto, le conseguenze giuridiche della violazione di tale requisito devono essere proporzionate e tenere debitamente conto degli interessi inerenti a qualsiasi ordinamento giuridico, come quelli dell'efficacia amministrativa, della certezza del diritto e dell'economia processuale, che possono richiedere il mantenimento di un atto amministrativo nonostante la sua illegittimità. Conformemente all'approccio proposto [108], occorre esaminare anzitutto se il requisito di imparzialità sia stato violato dalla commissione con atti talmente gravi che la decisione amministrativa di cui trattasi meriterebbe una sanzione di nullità. A tal riguardo, rilevo che, in mancanza di informazioni più precise, le circostanze del caso di specie non rivelano l'esistenza né di un illecito da parte degli investigatori né di un conflitto di interessi per ragioni personali, familiari, politiche o finanziarie. Pertanto, mi sembra che l'opzione di dichiarare la nullità ab initio della decisione controversa debba essere esclusa.

138. La fase successiva dell'analisi consiste, conformemente all'approccio proposto, nel verificare se tale violazione del requisito di imparzialità sia tale da influire sulla decisione di infliggere una sanzione disciplinare a UZ. Per quanto riguarda tale questione, occorre osservare che, al punto 64 della sentenza impugnata, il Tribunale ha concluso che «non può escludersi che, se l'indagine amministrativa fosse stata condotta con cura e imparzialità, la detta indagine avrebbe potuto comportare *una diversa valutazione iniziale dei fatti* e, pertanto, condurre a *conseguenze diverse*». Tale conclusione si basa sull'idea che l'indagine amministrativa condiziona l'esercizio, da parte dell'APN, del suo potere di valutare quali conseguenze attribuire a tale indagine e che tali conseguenze possono condurre, in fine, all'irrogazione di una sanzione disciplinare.

139. Come correttamente spiegato dal Tribunale, al punto 63 della sentenza impugnata, è sulla base di tale indagine e dell'audizione dell'agente interessato che l'APN valuta, innanzitutto, se occorra o meno avviare un procedimento disciplinare, in seguito, se esso debba, eventualmente, comportare l'adizione della commissione di disciplina e, infine, allorché avvia un procedimento dinanzi alla commissione di disciplina, i fatti sottoposti a detta commissione. In altri termini, una base fattuale errata, stabilita nell'ambito di un'indagine amministrativa che presenta varie irregolarità procedurali, può avere gravi conseguenze per il funzionario interessato. Più concretamente, siffatta circostanza può dar luogo a decisioni errate e, pertanto, viziate da illegittimità, da parte dell'APN nonché dei soggetti che intervengono nel procedimento disciplinare. Tale ragionamento mi sembra logico e inoppugnabile da un punto di vista giuridico.

[107] Sentenza del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:74).

[108] V. paragrafo 118 delle presenti conclusioni.

140. Ciò detto, occorre osservare in tale contesto che la conclusione del Tribunale, al punto 64 della sentenza impugnata, riflette, in sostanza, la giurisprudenza della Corte, quale risulta dalla citata sentenza Commissione/RQ[109]. Infatti, il Tribunale ha applicato criteri analoghi quando ha stabilito che non si poteva escludere che la violazione del requisito di imparzialità avesse influito sulla valutazione iniziale dei fatti. Così facendo, il Tribunale ha indirettamente riconosciuto la possibilità che la decisione controversa avrebbe potuto avere un contenuto diverso se il requisito di imparzialità fosse stato rispettato.

141. Per le ragioni sopra esposte, ritengo che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto per quanto riguarda il risultato della sua analisi. Il Tribunale ha correttamente interpretato e applicato al caso di specie la nozione di «imparzialità», quale riconosciuta nella giurisprudenza della Corte. Ne consegue che il Tribunale ha correttamente concluso che la decisione controversa era inficiata da un vizio procedurale *rilevante* e che occorreva annullarla. Pertanto, ritengo che la prima parte del primo motivo dell'impugnazione principale debba essere respinta in quanto infondata.

VII. Conclusione

142. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di dichiarare infondata la prima parte del primo motivo dell'impugnazione principale.

[109] V. paragrafo 118 delle presenti conclusioni.