



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

PRIIT PIKAMÄE

presentate il 7 dicembre 2023¹

Causa C-680/22 P

**DD
contro**

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)

«Impugnazione – Funzione pubblica – Regime disciplinare – Destituzione – Avvio dell'indagine amministrativa – Principio di prova – Articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea – Imparzialità oggettiva dell'investigatore – Nozione di “plagio” – Ricorso di annullamento e per risarcimento danni»

I. Introduzione

1. Con la sua impugnazione, il ricorrente chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 7 settembre 2022, DD/FRA (T-470/20, EU:T:2022:511; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto a ottenere, da un lato, l'annullamento della decisione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (in prosieguo: la «FRA»), del 12 novembre 2019, che gli ha inflitto la sanzione disciplinare della destituzione (in prosieguo: la «decisione di destituzione») e della decisione del 15 aprile 2020 di rigetto del reclamo avverso la decisione di destituzione e, dall'altro, il risarcimento dei danni materiali e morali che egli asserisce di aver subito.

2. Tale impugnazione, che rientra nell'ambito del diritto della funzione pubblica dell'Unione europea, si articola in otto motivi di impugnazione con i quali il ricorrente contesta al Tribunale di essere incorso in vari errori di diritto. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni si concentreranno sul quarto motivo di impugnazione, con il quale il ricorrente censura, in sostanza, l'analisi del Tribunale quanto alla regolarità dell'avvio di un'indagine amministrativa nel contesto di un procedimento disciplinare. Più concretamente, il ricorrente sostiene che il Tribunale è incorso in un manifesto errore di valutazione della condizione relativa alla necessità che l'amministrazione disponga di un principio di prova per avviare tale indagine.

3. La presente causa offre alla Corte l'opportunità di pronunciarsi sui requisiti da rispettare per quanto riguarda il livello di prova che giustifica l'avvio di una siffatta indagine amministrativa. Parimenti, la Corte dovrà pronunciarsi sul grado di precisione con il quale l'amministrazione deve individuare le mancanze agli obblighi statutari che essa addebita al funzionario interessato e sulla questione se l'amministrazione sia tenuta a indicare le disposizioni specifiche dello Statuto

¹ Lingua originale: il francese.

dei funzionari dell'Unione europea, nella sua versione applicabile alla controversia (in prosieguo: lo «Statuto») asseritamente violate. In tal modo, la Corte sarà chiamata a sviluppare la propria giurisprudenza sulle garanzie procedurali sancite dal regime disciplinare dell'Unione europea.

II. Contesto normativo

Statuto dei funzionari dell'Unione europea

4. L'articolo 11, primo comma, dello Statuto così dispone:

«Il funzionario esercita le sue mansioni e agisce nell'esclusivo interesse dell'Unione. Non chiede né accetta istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona estranei all'istituzione di appartenenza. Il funzionario svolge le mansioni affidategli in maniera obiettiva e imparziale e nel rispetto del proprio dovere di lealtà verso l'Unione».

5. L'articolo 12 dello Statuto stabilisce quanto segue:

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

6. Ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto:

«Il funzionario, qualunque sia il suo posto nella gerarchia, deve assistere e consigliare i suoi superiori; è responsabile dell'esecuzione dei compiti che gli sono affidati.

Il funzionario incaricato di provvedere al funzionamento di un servizio è responsabile nei confronti dei propri superiori gerarchici dell'autorità conferitagli e dell'esecuzione degli ordini da lui dati. La responsabilità diretta dei suoi subordinati non lo libera delle sue responsabilità».

7. L'articolo 86 dello Statuto, contenuto al titolo VI dello stesso, rubricato «Regime disciplinare», è così formulato:

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

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

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

8. Ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato IX dello Statuto:

«1. Non appena un'indagine dell'OLAF evidenzia la possibilità che un funzionario o ex funzionario di un'istituzione sia personalmente implicato in un caso, l'interessato ne viene informato, sempreché questa informazione non pregiudichi lo svolgimento dell'indagine. In ogni

caso, al termine dell'indagine, nessuna conclusione che faccia nominativamente riferimento a un funzionario dell'istituzione potrà essere tratta senza che quest'ultimo abbia avuto la possibilità di formulare le proprie osservazioni in merito all'insieme dei fatti che lo riguardano. Le conclusioni fanno riferimento a tali osservazioni.

2. Nei casi in cui occorra mantenere il segreto assoluto ai fini dell'indagine e che implicino il ricorso a procedure investigative che rientrano nelle competenze di un'autorità giudiziaria nazionale, l'esecuzione dell'obbligo di invitare il funzionario dell'istituzione ad esprimere le proprie osservazioni può essere differita d'intesa con l'[APN]. In tal caso, nessuna procedura disciplinare può essere avviata prima che il funzionario sia stato in grado di esprimere il proprio commento.

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

9. L'articolo 2 dell'allegato IX dello Statuto così recita:

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

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

(...)».

III. Fatti, procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

A. Fatti

10. Il ricorrente è stato assunto il 1° agosto 2000 dall'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione (in prosieguo: l'«AACC») di un organismo dell'Unione, l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC), divenuto la FRA, in qualità di agente temporaneo ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (in prosieguo: il «RAA»). Inizialmente assunto con contratto a tempo determinato, egli ha ottenuto un contratto a tempo indeterminato a partire dal 16 dicembre 2006.

11. Con lettera del 13 giugno 2013, il direttore della FRA allora in carica ha informato il ricorrente della propria decisione di risolvere il suo contratto.

12. Con sentenza dell'8 ottobre 2015, DD/FRA (F-106/13 e F-25/14, EU:F:2015:118), il Tribunale della funzione pubblica ha annullato la decisione di risoluzione con la motivazione che, prima di adottare la medesima, il direttore della FRA non aveva espressamente informato il ricorrente del fatto che, in considerazione di vari incidenti, intendeva risolvere il suo contratto e non lo aveva invitato a presentare osservazioni al riguardo.

13. Il 29 febbraio 2016 la FRA, guidata da un nuovo direttore, ha reintegrato il ricorrente nelle sue funzioni, in esecuzione della sentenza dell'8 ottobre 2015, DD/FRA (F-106/13 e F-25/14, EU:F:2015:118).

14. Con messaggio di posta elettronica di pari data, il capo di dipartimento del ricorrente ha chiesto a quest'ultimo di redigere, entro e non oltre il 18 marzo 2016, una relazione interna di 15-20 pagine sulle norme in materia di diritti umani e sulla giurisprudenza relativa alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, a livello internazionale e dell'Unione.

15. Con messaggio di posta elettronica del 18 marzo 2016, il ricorrente ha inviato al suo capo di dipartimento un documento di 31 pagine definito come «primissima bozza della relazione sulla libertà di religione», intitolato «Nota informativa interna su eventuali progetti pertinenti della FRA in materia di libertà di pensiero» (in prosieguo: la «relazione controversa»).

16. All'inizio di aprile 2016 la relazione controversa è stata registrata nel sistema di gestione di documenti della FRA, al quale avevano accesso tutti i colleghi del ricorrente.

17. Il 7 aprile 2016 il capo di dipartimento del ricorrente ha informato quest'ultimo di aver comunicato la relazione controversa al direttore della FRA e lo ha invitato a trasmettere a uno dei suoi colleghi il link a tale documento registrato nel sistema di gestione di documenti della FRA, affinché potesse prendere conoscenza del documento in parola e dell'analisi in esso contenuta.

18. Con messaggio di posta elettronica del 16 ottobre 2017, il capo di dipartimento del ricorrente ha chiesto a quest'ultimo di rivedere la relazione controversa e di approfondire l'analisi dedicata alla libertà di religione dal punto di vista dell'Unione, tenendo conto di una sua eventuale pubblicazione.

19. Peraltro, il 7 novembre 2017 il ricorrente ha presentato un ricorso interno contro il suo rapporto informativo per l'anno 2016, sostenendo che la valutazione della sua efficienza, della sua capacità e del suo comportamento avrebbe dovuto essere «molto buona» anziché «soddisfacente». In tale contesto, per quanto riguarda la relazione controversa, da un lato, il ricorrente ha affermato che era deplorabile che, nonostante durante il dialogo di valutazione il suo capo di dipartimento, nella sua qualità di valutatore, avesse confermato che detta relazione era molto utile e raggiungeva il suo scopo, egli l'avesse criticata nelle sue osservazioni successive. Dall'altro lato, il ricorrente ha sostenuto che le osservazioni del valutatore sul fatto che la relazione controversa consisteva principalmente in riferimenti giurisprudenziali erano imprecise, dato che la relazione conteneva anche un'analisi giuridica, concettuale e politica.

20. Il 1° dicembre 2017 il ricorrente ha trasmesso una versione riveduta della relazione controversa.

21. Il 5 dicembre 2017 il direttore della FRA ha respinto il ricorso interno proposto dal ricorrente avverso il suo rapporto informativo per l'anno 2016. In tale occasione, il direttore della FRA ha precisato di aver appreso che la relazione controversa costituiva, in larga misura, una copia diretta da diverse fonti, segnatamente di documenti del Consiglio d'Europa, non segnalate mediante riferimenti completi in tale relazione, circostanza che il ricorrente non aveva comunicato al proprio capo di dipartimento, facendogli credere che detta relazione fosse frutto del suo lavoro personale.

22. Il 9 febbraio 2018 il direttore della FRA ha consultato l'OLAF in merito al possibile avvio di un'indagine amministrativa sul comportamento del ricorrente.

23. Il 20 marzo 2018 l'OLAF ha deciso di non avviare un'indagine, in assenza di «sufficienti elementi indicanti l'esistenza di frode, corruzione o altra attività illecita».

24. Il 23 marzo 2018 il direttore della FRA ha avviato un'indagine amministrativa sul comportamento del ricorrente riguardo alla relazione controversa. L'investigatore designato ha dichiarato che non vi era alcun conflitto di interessi. L'obiettivo di detta indagine risiedeva nel determinare, in primo luogo, in quale misura precisa la relazione controversa fosse stata presentata dal ricorrente come frutto del suo lavoro personale e contenesse estratti di documenti esterni alla FRA che non erano citati né indicati mediante riferimenti completi; in secondo luogo, quali di tali documenti fossero eventualmente coperti dal diritto d'autore; in terzo luogo, se esistessero altri documenti redatti dal ricorrente nell'ambito della sua attività all'interno della FRA, nel settore della libertà di pensiero, di coscienza e di religione, che soddisfacessero le due condizioni summenzionate e, in quarto luogo, se del caso, se fossero stati violati lo status o il diritto di proprietà intellettuale.

25. Il 23 e il 24 aprile 2018 l'investigatore ha interrogato sette testimoni e il ricorrente, che ha consegnato all'investigatore osservazioni scritte.

26. Il 17 giugno 2018 l'investigatore ha trasmesso al ricorrente le proprie conclusioni preliminari.

27. Il 2 luglio 2018 il ricorrente ha formulato osservazioni sulle conclusioni preliminari dell'investigatore.

28. Il 23 luglio 2018 l'investigatore ha consegnato la propria relazione finale (in prosieguo: la «relazione d'indagine»), in cui si concludeva nel senso di una mancanza del ricorrente con riguardo agli articoli 11, 12 e 21 dello Statuto nonché ai suoi doveri di lealtà e di cooperazione. L'investigatore ha rilevato, in sostanza, in primo luogo, che copiare e utilizzare l'opera altrui senza farvi riferimento e presentandola come propria costituivano una forma di inganno, disonestà e appropriazione indebita contraria non solo all'articolo 12 dello Statuto, ma anche a quasi tutte le norme etiche; in secondo luogo, che il ricorrente aveva deliberatamente ingannato i membri del suo dipartimento e aveva occultato un'informazione importante, violando gli articoli 11 e 12 dello Statuto; in terzo luogo, che il fatto che il ricorrente avesse impiegato tre settimane per redigere la relazione controversa, che consisteva prevalentemente in una copia, costituiva un'altra violazione, relativamente minore, dell'articolo 12 dello Statuto; in quarto luogo, che la menzione della relazione controversa come un risultato, nell'ambito del suo rapporto informativo 2016, era fuorviante e costituiva altresì una violazione dell'articolo 12 dello Statuto; in quinto luogo, che l'utilizzo di materiale protetto da copyright senza informare l'autore, vale a dire il Consiglio d'Europa, costituiva un'ulteriore violazione dell'articolo 12 dello Statuto; in sesto luogo, che il ricorrente aveva agito in modo ingannevole e/o disonesto e, di conseguenza, non aveva agito nell'esclusivo interesse dell'Unione, in violazione dell'articolo 11 dello Statuto e del dovere di lealtà e, in settimo luogo, che l'utilizzo dell'opera altrui senza i relativi riferimenti e senza informare i suoi superiori violava l'articolo 21 dello Statuto e il dovere di cooperazione del ricorrente.

29. Il 15 ottobre 2018 il ricorrente è stato ascoltato dal direttore della FRA ai sensi dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto e ha successivamente trasmesso una dichiarazione scritta, datata lo stesso giorno.

30. Con decisione del 23 ottobre 2018, il direttore della FRA ha avviato un procedimento disciplinare dinanzi alla commissione di disciplina nei confronti del ricorrente. Tale decisione è stata notificata al ricorrente il 7 novembre 2018.

31. Il 26 febbraio 2019, con decisione del direttore della FRA, è stata costituita la commissione di disciplina.

32. Il 27 febbraio 2019 il direttore della FRA ha redatto il rapporto per la commissione di disciplina, ai sensi dell'articolo 12 dell'allegato IX dello Statuto (in prosieguo: il «rapporto del direttore della FRA»).

33. Il 21 marzo 2019 il ricorrente ha presentato la sua difesa al presidente della commissione di disciplina.

34. Il 22 marzo 2019 ha avuto luogo l'audizione del ricorrente dinanzi alla commissione di disciplina.

35. Il 7 maggio 2019 la commissione di disciplina ha formulato un parere motivato, conformemente all'articolo 18 dell'allegato IX dello Statuto, in cui ha ritenuto fondate le accuse di comportamento contrario agli obblighi del ricorrente ai sensi degli articoli 11, 12 e 21 dello Statuto, consistente nella presentazione di scritti altrui come opera propria, senza citare le fonti. La commissione di disciplina ha raccomandato che il ricorrente fosse retrocesso di due gradi, ossia al grado AD 7. La commissione di disciplina non ha fatto riferimento ad alcuna circostanza attenuante.

36. Nei confronti del ricorrente la commissione di disciplina ha rilevato, in sostanza, in primo luogo, che aveva agito non nell'esclusivo interesse dell'Unione, ma nel proprio interesse, rivendicando il merito di un testo di cui non era l'autore; in secondo luogo, che non si era comportato nel modo responsabile che ci si aspetta da un agente della FRA; in terzo luogo, che le sue azioni avrebbero potuto danneggiare la reputazione della FRA e, in quarto luogo, che non aveva assistito i suoi superiori, o addirittura aveva agito contro di loro, presentando il lavoro altrui come proprio.

37. Pertanto, la commissione di disciplina ha constatato che il ricorrente aveva violato, in primo luogo, l'articolo 11 dello Statuto, presentando deliberatamente un'opera copiata come propria; in secondo luogo, l'articolo 12 dello Statuto, in quanto presentare l'opera altrui come propria elaborazione avrebbe influito negativamente sulla reputazione del ricorrente e, in terzo luogo, l'articolo 21 dello Statuto, nei limiti in cui egli non aveva eseguito i compiti affidatigli, ma aveva presentato l'opera altrui come propria e sussisteva il rischio che la relazione controversa, o taluni passaggi della stessa, fossero incorporati in uno o più documenti pubblicati dalla FRA, il che avrebbe potuto nuocere alla reputazione di quest'ultima.

38. L'11 luglio 2019 il ricorrente è stato sentito dal direttore della FRA, conformemente all'articolo 22 dell'allegato IX dello Statuto, e ha presentato la propria dichiarazione scritta.

39. L'11 ottobre 2019 il ricorrente ha ricevuto una nota del direttore, datata 10 ottobre 2019, in cui era espressa la sua intenzione di infliggergli la sanzione della destituzione e che lo invitava a comunicare le sue osservazioni al riguardo per iscritto entro dieci giorni lavorativi.

40. Il 24 ottobre 2019 il ricorrente ha trasmesso le sue osservazioni al direttore della FRA.

41. Il 12 novembre 2019 il direttore della FRA, in veste di AACCC, ha adottato la decisione di destituzione, con effetto dal 15 novembre 2019. Con tale decisione, il direttore della FRA ha fatto proprie le conclusioni della commissione di disciplina, eccetto che per la sanzione proposta, avendo ritenuto che la retrocessione non riflettesse sufficientemente la gravità delle violazioni degli obblighi professionali di cui agli articoli 11, 12 e 21 dello Statuto. Il direttore della FRA ha rilevato, in particolare, in da un lato, che la commissione di disciplina non aveva fatto riferimento a circostanze attenuanti, ma aveva menzionato circostanze aggravanti, vale a dire il fatto che il comportamento del ricorrente era intenzionale, che egli aveva cercato di rivendicare un merito personale per un lavoro che costituiva plagio, che non aveva riconosciuto la gravità del suo comportamento e che vi era stato un concreto rischio di pregiudizio alla reputazione della FRA e, dall'altro, che il rapporto di fiducia era stato seriamente messo in discussione.

42. Inoltre, il direttore della FRA ha ritenuto che la commissione di disciplina non avesse tenuto sufficientemente conto della gravità delle violazioni dello Statuto per quanto riguardava, da un lato, il comportamento del ricorrente, che il direttore della FRA ha qualificato come «violazione della massima gravità» e, dall'altro, gli effetti di siffatto comportamento sulla reputazione della FRA, poiché, a suo avviso, il ricorrente, agendo da solo, aveva deliberatamente creato un grave rischio di lesione di tale reputazione per un lasso di tempo considerevole. Il direttore della FRA ha accolto la constatazione della commissione di disciplina secondo la quale il rapporto di fiducia era stato seriamente messo in discussione, ritenendo al contempo che detto rapporto fosse stato irrevocabilmente reciso e, di conseguenza, che la retrocessione non costituisse una sanzione adeguata.

43. Il 16 dicembre 2019 il ricorrente ha presentato un reclamo avverso la decisione di destituzione.

44. Il 15 aprile 2020 il direttore della FRA ha emesso la decisione di rigetto del suddetto reclamo.

B. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

45. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 luglio 2020, il ricorrente aveva proposto un ricorso, ai sensi dell'articolo 270 TFUE, diretto all'annullamento della decisione di destituzione e, se necessario, della decisione di rigetto del suddetto reclamo, nonché al risarcimento dei danni materiali e morali asseritamente subiti.

46. A sostegno del proprio ricorso, il ricorrente aveva dedotto otto motivi di ricorso in via principale e un motivo di ricorso in subordine, vertenti:

- in primo luogo, sulla violazione del principio della certezza del diritto, su errori di diritto e su un errore manifesto di valutazione, sulla violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (legge sul diritto d'autore sulle opere letterarie e artistiche e sui diritti connessi), del 9 aprile 1936 (BGBl. 1936, 111/1936) e sulla violazione dell'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), in quanto, sotto un primo profilo, il plagio era stato considerato una violazione dello Statuto; sotto un secondo profilo, i testi copiati non erano tutelati dalla suddetta legge e, sotto un terzo profilo, era stata lesa la sua libertà di espressione;
- in secondo luogo, sulla violazione del dovere di diligenza o del dovere di sollecitudine da parte dell'investigatore e del direttore della FRA all'avvio del procedimento disciplinare, da parte

della decisione di destituzione e da parte della commissione di disciplina, nonché sulla violazione della presunzione di innocenza e del requisito di un livello probatorio elevato nelle indagini amministrative e nei procedimenti disciplinari;

- in terzo luogo, sulla mancanza di neutralità, imparzialità e obiettività del direttore della FRA in quanto AACC, sulla violazione della presunzione di innocenza e su un abuso di potere;
- in quarto luogo, su errori manifesti di valutazione relativi alla violazione, da parte del ricorrente, degli articoli 11, 12 e 21 dello Statuto;
- in quinto luogo, sull'apertura irregolare dell'indagine amministrativa in assenza di un principio di prova e sull'avvio irregolare del procedimento disciplinare;
- in sesto luogo, sul mancato rispetto, da parte dell'investigatore, dell'ambito dell'indagine e sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 7, paragrafo 6, della decisione 2013/01 del consiglio di amministrazione della FRA, del 22 maggio 2013, sullo svolgimento delle indagini amministrative e dei procedimenti disciplinari, dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere da a) a d), e dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU 2018, L 295, pag. 39), e, prima dell'applicabilità del regolamento 2018/1725, dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere da a) a d), e dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1), nonché sulla violazione degli effetti di una sentenza di annullamento;
- in settimo luogo, sulla mancanza di imparzialità, neutralità e obiettività da parte dell'investigatore;
- in ottavo luogo, sulla violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto ad essere ascoltato, sulla violazione degli articoli 1 e 2 nonché dell'articolo 12 dell'allegato IX dello Statuto, e
- in nono luogo, in subordine, sulla violazione del principio di proporzionalità nell'irrogazione della sanzione della destituzione alla luce dei fatti addebitati al ricorrente.

47. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto integralmente le domande di annullamento e di risarcimento danni presentate dal ricorrente. Il Tribunale ha parimenti deciso che non occorre accogliere le richieste di misure di organizzazione del procedimento.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

A. Procedimento dinanzi alla Corte

48. Conformemente all'articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la Corte ha deciso di non tenere alcuna udienza di discussione.

B. Conclusioni delle parti

49. Il ricorrente chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata,
- di conseguenza, annullare la decisione del direttore della FRA del 12 novembre 2019 di irrogare la sanzione disciplinare della destituzione con effetto dal 15 novembre 2019; se del caso, annullare la decisione del direttore della FRA del 15 aprile 2020 che respinge il reclamo e risarcire i danni materiali e morali subiti dal ricorrente;
- condannare la FRA alla totalità delle spese.

50. La FRA chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione, e
- condannare il ricorrente alla totalità delle spese.

V. Analisi giuridica

A. Osservazioni preliminari

51. Come ho precisato nell'introduzione, le mie conclusioni si concentreranno esclusivamente sul quarto motivo di impugnazione. Occorre rilevare che la presente causa è caratterizzata da una certa complessità, dato che i fatti all'origine della presente controversia sono stati oggetto di sentenze pronunciate da diversi giudici dell'Unione. Al fine di una migliore comprensione delle questioni giuridiche al centro della presente causa, mi sembra opportuno sintetizzarle in modo conciso prima di iniziare l'analisi giuridica vera e propria.

52. Le questioni giuridiche di cui trattasi riguardano, in primo luogo, i requisiti relativi al livello di prova che giustifica l'avvio di un'indagine amministrativa nel contesto di un procedimento disciplinare; in secondo luogo, il grado di precisione con la quale l'amministrazione deve individuare le mancanze agli obblighi statutari addebitate al funzionario interessato e, in terzo luogo, l'obbligo dell'amministrazione di precisare le specifiche disposizioni dello Statuto che sono state violate. Nell'ambito della mia analisi, illustrerò le disposizioni dello Statuto che disciplinano il procedimento disciplinare e, in particolare, la fase delle indagini, per poi esaminare se il ragionamento del Tribunale sia conforme ai requisiti di tale quadro normativo.

53. Più concretamente, dimostrerò che il Tribunale non ha esaminato la regolarità dell'avvio del procedimento d'indagine in forza dell'articolo 86 dello Statuto. In particolare, il Tribunale ha ommesso di precisare chiaramente che l'avvio di una siffatta indagine nei confronti di un funzionario è giustificato solo qualora sussistano motivi per ritenere che questi sia venuto meno agli obblighi statutari ad esso incombenti. Nei limiti in cui il Tribunale sembra muovere dalla premessa secondo la quale una siffatta iniziativa è del pari possibile quando si tratta di perseguire un'asserita violazione del diritto d'autore, il suo ragionamento è, a mio avviso, viziato da un errore di diritto.

B. Sul quarto motivo di impugnazione

1. Argomenti delle parti

54. Con il suo quarto motivo di impugnazione, il ricorrente contesta sostanzialmente al Tribunale di essere incorso, ai punti 101, 106, 107, da 111 a 113 e 122 della sentenza impugnata, in vari errori di diritto nonché in errori manifesti di valutazione, di aver snaturato elementi di prova, nell'ambito del suo esame della regolarità dell'avvio dell'indagine amministrativa, così come di non aver fornito una motivazione sufficiente al riguardo.

55. Il ricorrente sostiene, in primo luogo, che il Tribunale avrebbe snaturato le prove e commesso un errore manifesto di valutazione al punto 107 della sentenza impugnata, in quanto dai documenti del fascicolo risulta che la consultazione dell'OLAF era allegata unicamente al rapporto del direttore della FRA e che il ricorrente ha ricevuto tale rapporto solo dopo il 27 febbraio 2019. Di conseguenza, il ricorrente non sarebbe stato informato del contenuto della consultazione dell'OLAF al momento dell'avvio dell'indagine il 23 marzo 2018 né, del resto, al momento dell'avvio del procedimento disciplinare il 23 ottobre 2018. Pertanto, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel concludere che il ricorrente era stato sufficientemente informato al momento dell'avvio dell'indagine e nell'applicare per analogia la giurisprudenza della sentenza del 5 ottobre 2005, Rasmussen/Commissione (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. Egli afferma, in secondo luogo, che il Tribunale avrebbe omissso di valutare il contesto normativo nel quale si inserisce l'avvio di un'indagine amministrativa. Secondo il ricorrente, occorre prendere in considerazione il tenore letterale dell'articolo 86, paragrafi 1 e 2, dello Statuto, che fa riferimento a elementi di prova dell'esistenza di mancanze agli obblighi dello Statuto, il che significa che vi dev'essere un ragionevole sospetto fondato su un principio di prova. L'accertamento di un ragionevole sospetto di mancanze agli obblighi statutari sulla base di un principio di prova costituirebbe, pertanto, l'unico obiettivo legittimo di un'indagine amministrativa. Il ricorrente ritiene peraltro che un'indagine amministrativa costituisca, per definizione, un trattamento di dati, il quale, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 45/2001, deve avere «finalità determinate, esplicite e legittime».

57. Il ricorrente aggiunge che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto affermando che gli articoli 1 e 2 dell'allegato IX dello Statuto non impongono all'APN di precisare le specifiche disposizioni dello Statuto asseritamente violate, giacché tale questione rientrerebbe piuttosto nell'ambito di applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto e del regolamento n. 45/2001. Infine, il ricorrente afferma che l'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto dispone che un'indagine amministrativa può essere avviata soltanto per accertare una violazione dello Statuto e non una violazione del diritto della proprietà intellettuale, che è indipendente dallo Statuto.

58. Il ricorrente sostiene, in terzo luogo, che il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto al punto 111 della sentenza impugnata disapplicando la giurisprudenza derivante dalla sentenza dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione (T-48/05, EU:T:2008:257), confermata dalla sentenza del 12 luglio 2012, Commissione/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), che richiede che l'amministrazione disponga di elementi sufficientemente precisi e pertinenti prima di avviare un procedimento disciplinare.

59. La FRA eccepisce l'irricevibilità del quarto motivo di impugnazione e aggiunge che, in ogni caso, esso è manifestamente infondato. Essa sostiene che, nell'ambito di tale motivo, il ricorrente si limita a contestare valutazioni di fatto, tentando al contempo di presentarle come argomento

giuridico. Più precisamente, essa afferma, in sostanza, che la questione, da un lato, se vi fosse o meno un ragionevole sospetto di un illecito disciplinare fondato su elementi di prova e, dall'altro, se il ricorrente fosse in grado di comprendere le accuse a suo carico, costituisce elementi di fatto.

2. Valutazione

a) Sul quadro normativo relativo all'indagine amministrativa

60. Prima di esaminare in modo approfondito le questioni giuridiche sollevate dalla presente causa, mi sembra necessario esporre brevemente il quadro normativo relativo all'indagine amministrativa in materia disciplinare.

61. Innanzitutto, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 3, dello Statuto, «[l]e norme, le procedure e le misure disciplinari nonché *le norme e le procedure relative alle indagini amministrative* sono definite all'allegato IX» di detto Statuto (il corsivo è mio). Dalle disposizioni contenute in tale allegato risulta che il procedimento disciplinare si articola in due fasi distinte, la prima consistente nell'indagine amministrativa a carico e a discarico, avviata con decisione dell'APN e conclusa, dopo aver ascoltato il funzionario interessato sui fatti che gli sono imputati, con una relazione d'indagine, e la seconda consistente nel procedimento disciplinare propriamente detto, avviato dall'APN sulla base di detta relazione d'indagine e che presuppone che il funzionario sia sentito prima che la stessa adotti una sanzione nei suoi confronti².

62. Nelle mie conclusioni nella causa DD/FRA (C-587/21 P), ho avuto modo di pronunciarmi sull'interpretazione dell'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto, volto a disciplinare le opzioni di cui dispone l'amministrazione al termine della fase di indagine. La presente causa si differenzia da quella summenzionata nei limiti in cui riguarda la possibilità di avviare un'indagine amministrativa. Si tratta quindi della fase iniziale del procedimento disciplinato in detto allegato.

63. A tal riguardo, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto, «[q]uando elementi di prova che lascino presumere l'esistenza di una mancanza ai sensi del paragrafo 1 sono portati a conoscenza dell'[APN] o dell'OLAF, questi ultimi possono avviare un'indagine amministrativa al fine di *verificare l'esistenza di tale mancanza*» (il corsivo è mio). Ai sensi del citato paragrafo 1, «*[q]ualsiasi 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*» (il corsivo è mio). Una lettura combinata dei due paragrafi consente quindi di concludere che l'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto conferisce all'amministrazione il potere di avviare un'indagine fondata su una presunta *mancanza agli obblighi statutari del funzionario*. La questione se il procedimento disciplinare possa estendersi ad altri tipi di violazioni, quali le violazioni del diritto d'autore, come sembrano suggerire diverse affermazioni del Tribunale nella sentenza impugnata, richiede, a mio avviso, un'analisi approfondita nell'ambito delle presenti conclusioni.

64. Peraltro, dalla giurisprudenza del Tribunale risulta che la decisione di avviare un'indagine amministrativa non costituisce un atto recante pregiudizio nei confronti di una persona, che possa essere oggetto di reclamo e, successivamente, un eventuale ricorso di annullamento dinanzi al giudice dell'Unione³. Infatti, come risulta dal tenore letterale stesso di detta

² Sentenza del 14 ottobre 2021, Bernaldo de Quirós/Commissione (C-583/19 P, EU:C:2021:844, punto 56).

³ Sentenze del 13 marzo 2003, Pessoa e Costa/Commissione (T-166/02, EU:T:2003:73, punto 59), e dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione (T-48/05, EU:T:2008:257, punto 367).

disposizione, *l'obiettivo dell'indagine è proprio quello di consentire all'APN di verificare l'esistenza di una mancanza agli obblighi cui il funzionario è soggetto*, il che esclude che l'amministrazione si sia già formata un'opinione definitiva. In tale contesto, non si deve nemmeno dimenticare che il funzionario interessato beneficia del principio della presunzione di innocenza, il quale impone all'amministrazione mantenere una certa moderazione nelle sue osservazioni per tutta la durata del procedimento disciplinare. Conformemente all'obiettivo sopra ricordato, l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto richiede una siffatta indagine come presupposto obbligatorio per qualsiasi procedimento disciplinare⁴.

65. Sebbene le istituzioni dispongano di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda l'avvio di un'indagine amministrativa, *deve tuttavia sussistere un ragionevole sospetto che sia stato commesso un illecito disciplinare*⁵. In altri termini, esse devono disporre di un «principio di prova» nei confronti dell'interessato⁶. Al fine di tutelare i diritti del funzionario, l'amministrazione deve accertarsi, prima di avviare un'indagine, di disporre di indizi che facciano presagire in capo alla persona interessata una mancanza ai suoi obblighi statutari e, prima di avviare il procedimento disciplinare, di elementi sufficientemente precisi e pertinenti per suffragare i suoi sospetti. Sembra infatti imperativo imporre un siffatto requisito all'avvio di un'indagine, tenuto conto delle conseguenze gravi e irrevocabili che potrebbero derivare da un procedimento disciplinare⁷.

66. Nelle mie conclusioni nella causa DD/FRA (C-587/21 P), ho richiamato l'attenzione sul rischio di arrecare pregiudizio all'onorabilità e alla reputazione professionale del funzionario interessato. In tale contesto, ho rilevato che l'amministrazione aveva l'obbligo di verificare la veridicità e la gravità dei fatti addebitati nei confronti dello stesso prima di adottare la decisione di avviare un procedimento disciplinare. A sostegno delle mie argomentazioni, ho citato diverse disposizioni dell'allegato IX – vale a dire l'articolo 22, paragrafo 2, l'articolo 27 e l'articolo 29 – che dimostrano chiaramente che il legislatore statutario era pienamente consapevole dell'impatto negativo che l'avvio ingiustificato di una procedura disciplinare avrebbe potuto avere sulla reputazione di un funzionario⁸.

67. Da un lato, devono essere imposti requisiti rigorosi per quanto riguarda il livello di prova, tenuto conto della necessità di tutelare i diritti del funzionario interessato. Dall'altro lato, occorre rilevare che le disposizioni citate ai paragrafi precedenti si riferiscono a una situazione in cui il vero e proprio procedimento disciplinare è già stato avviato, mentre la presente causa verte piuttosto sulla questione della soglia di prova richiesta per giustificare l'avvio di un'indagine amministrativa. Poiché lo scopo di una siffatta indagine è proprio quello di consentire all'amministrazione di verificare l'esistenza di una mancanza agli obblighi cui i funzionari sono soggetti, ritengo che sarebbe irragionevole imporre i medesimi requisiti in entrambe le fasi del procedimento. Appare più ragionevole concedere un certo margine di discrezionalità all'amministrazione nella fase iniziale del procedimento. Anche tale questione sarà oggetto di un'analisi approfondita nel contesto delle presenti conclusioni.

⁴ Sentenza del 14 febbraio 2017, Kerstens/Commissione (T-270/16 P, EU:T:2017:74, punti 61 e 62).

⁵ Sentenza del 13 gennaio 2010, A e G/Commissione (F-124/05 e F-96/06, EU:F:2010:2, punti 173 e 188).

⁶ Sentenza del 19 giugno 2013, Goetz/Comitato delle regioni (F-89/11, EU:F:2013:83, punto 185).

⁷ Sentenza del 12 luglio 2012, Commissione/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punto 150).

⁸ V. paragrafi 70 e seguenti delle mie conclusioni nella causa DD/FRA (C-587/21 P).

b) Sugli obblighi del funzionario la cui violazione può essere oggetto di un'indagine amministrativa

68. La prima questione da esaminare riguarda gli obblighi del funzionario la cui violazione può essere oggetto di un'indagine amministrativa. Come ho già rilevato, l'articolo 86, paragrafo 1, dello Statuto fa riferimento agli «obblighi cui il funzionario (...) è soggetto *ai sensi del[lo] (...) [S]tatuto*» (il corsivo è mio). I termini utilizzati in tutte le versioni linguistiche non lasciano dubbi, a mio avviso, sul fatto che si tratta degli *obblighi derivanti specificamente dallo Statuto*. Una siffatta conclusione è logica, dal momento che le norme che disciplinano i rapporti tra il funzionario e la sua istituzione sono state, per la maggior parte, codificate in detto Statuto.

69. Sebbene le norme giuridiche che disciplinano la funzione pubblica figurino a tutti i livelli della gerarchia delle norme dell'ordinamento giuridico dell'Unione, resta il fatto che lo *Statuto costituisce il testo centrale del regime applicabile ai funzionari* che lavorano all'interno delle istituzioni dell'Unione, in quanto stabilisce in modo dettagliato, tra l'altro, quali sono i loro diritti e i loro obblighi⁹. Ciò vale anche per il RAA nei confronti degli altri agenti dell'Unione, in particolare laddove prevede l'applicazione per analogia delle disposizioni dello Statuto agli agenti, ipotesi che ricorre nel caso degli articoli da 11 a 26 bis¹⁰.

70. Per contro, la tesi secondo la quale spetterebbe all'amministrazione dell'Unione perseguire parimenti altre violazioni del diritto, compreso il diritto nazionale in materia di proprietà intellettuale, non mi sembra convincente. Ciò è tanto più vero in quanto non è affatto certo, nel caso di specie, che tali violazioni del diritto nazionale comportino conseguenze penali¹¹, il che potrebbe sollevare la questione dell'applicabilità dell'articolo 23 dello Statuto, in forza del quale i funzionari e gli agenti dell'Unione sono tenuti all'«osservanza delle leggi e dei regolamenti di polizia in vigore», il che include il diritto penale¹². Infatti, *non è solo il tenore letterale dell'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto ad essere in contrasto con la tesi in parola, ma la finalità stessa del regime disciplinare che riguarda unicamente il rapporto di lavoro tra il funzionario e l'istituzione*. È vero che detta circostanza non esclude che l'esercizio delle competenze del funzionario sia subordinato al rispetto di talune norme non espressamente previste dallo Statuto, con la conseguenza che la loro violazione comporti misure disciplinari.

71. A tal fine, *tuttavia, è necessario che dette norme diventino parte integrante dello strumento giuridico che istituisce il rapporto di lavoro*, perché altrimenti non sarebbe garantito che il funzionario ne sia vincolato. Inoltre, deve trattarsi di norme che concretizzino gli obblighi previsti agli articoli 11 e seguenti dello Statuto, in modo sufficientemente preciso al fine di garantire che il funzionario ne venga a conoscenza e ne assicuri il pieno rispetto. Un siffatto approccio mi sembra indispensabile, tanto più che gli articoli 11 e seguenti dello Statuto sono *formulati in termini abbastanza generali e astratti, spesso utilizzando nozioni giuridiche indeterminate*, come giustamente sottolineato dal ricorrente. Proprio per tale motivo il contenuto di taluni obblighi del funzionario è sviluppato e precisato nei codici di buona condotta adottati dalle istituzioni¹³.

⁹ V., a tal riguardo, le mie conclusioni nella causa PV/Commissione (C-640/20 P, EU:C:2022:736, paragrafo 69).

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, pag. 248.

¹¹ Infatti, dal fascicolo non risulta se la violazione del diritto d'autore, come disciplinata dal diritto austriaco, sia sanzionabile penalmente o se tale normativa rientri nell'ambito dell'ordine pubblico.

¹² V., a tal riguardo, le mie conclusioni nella causa PV/Commissione (C-640/20 P, EU:C:2022:736, paragrafo 77).

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, pag. 169.

72. L'articolo 12 dello Statuto, che costituisce il fulcro dell'esame del Tribunale, è stato interpretato dai giudici dell'Unione nel senso che tale disposizione mira a garantire che i funzionari offrano, con il loro comportamento, un'immagine di dignità conforme alla condotta particolarmente corretta e rispettabile che ci si può legittimamente attendere da chi riveste una funzione pubblica internazionale e che tale disposizione costituisce, allo stesso titolo degli articoli 11 e 21 dello Statuto, una delle espressioni specifiche del dovere di lealtà imposto a tutti i funzionari. Infatti, il dovere di lealtà impone che il funzionario in questione non soltanto si astenga da condotte che possano ledere la dignità della funzione ed il rispetto dovuto all'istituzione e alle sue autorità, ma anche dia prova, soprattutto quando possiede un grado elevato, di un comportamento al di sopra di qualsiasi sospetto, affinché sia sempre preservato il rapporto di fiducia esistente tra di lui e l'istituzione di appartenenza¹⁴. Per quanto possa essere utile per comprendere il significato della disposizione in parola, *tale giurisprudenza non può sostituirsi ad obblighi di lavoro definiti con precisione dall'istituzione in atti giuridici interni*.

73. Infatti, un maggiore livello di precisione nella definizione degli obblighi di un funzionario è essenziale per prevenire i rischi di comportamenti abusivi da parte dell'amministrazione. Tenuto conto del potere dell'amministrazione di adottare misure disciplinari nei confronti del funzionario, *quest'ultimo deve avere la facoltà di chiedere che siffatte misure siano soggette a un controllo giurisdizionale*. A tal riguardo, occorre rilevare che, sebbene la decisione di avviare un procedimento disciplinare non sia considerata un atto recante pregiudizio ai sensi dell'articolo 91 dello Statuto, essa può tuttavia essere impugnata in via incidentale nell'ambito di un ricorso diretto contro una decisione disciplinare finale che arrechi pregiudizio al funzionario¹⁵.

74. Inoltre, dalla giurisprudenza risulta che il fatto che un procedimento disciplinare sia stato chiuso senza che sia stata inflitta alcuna sanzione disciplinare al funzionario di cui trattasi non può impedire al giudice di esercitare un controllo sulla legittimità della decisione che apre un procedimento disciplinare nei confronti dell'interessato¹⁶. Orbene, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, come sancito dall'articolo 47 della Carta, sarebbe gravemente compromesso se il giudice dell'Unione non fosse in grado di *verificare esso stesso se il funzionario interessato sia effettivamente venuto meno ai suoi obblighi statutari, quali concretizzati, eventualmente, da atti giuridici interni*. La definizione preventiva e sufficientemente dettagliata degli obblighi del funzionario contribuisce quindi a garantire una tutela giurisdizionale effettiva.

75. Per quanto riguarda il caso di specie, occorre rilevare che il Tribunale precisa, al punto 16 della sentenza impugnata, che *l'obiettivo dell'indagine era quello di determinare se fossero stati violati lo status o il diritto di proprietà intellettuale*. A tal riguardo, constato che il Tribunale non si pronuncia né sull'ambito di applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto, né sull'eventualità che la disposizione in parola possa escludere qualsiasi possibilità di perseguire violazioni del diritto della proprietà intellettuale nell'ambito di un procedimento disciplinare, come ho spiegato ai precedenti paragrafi. Se è vero che il Tribunale menziona gli articoli 11, 12 o 21 dello Statuto, ciò non toglie che esso stesso riconosce, al punto 65 della sentenza impugnata, che il «plagio» non è citato come comportamento illecito in suddette disposizioni. Il

¹⁴ V., in tal senso, sentenze del 15 maggio 1997, N/Commissione (T-273/94, EU:T:1997:71, punti 127 e 129), confermata su impugnazione dall'ordinanza del 16 luglio 1998, N/Commissione (C-252/97 P, EU:C:1998:385), e del 19 maggio 1999, Connolly/Commissione (T-34/96 e T-163/96, EU:T:1999:102, punti 124, 127 e 128).

¹⁵ Sentenze del 13 marzo 2003, Pessoa e Costa/Commissione (T-166/02, EU:T:2003:73, punto 37), e dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione (T-48/05, EU:T:2008:257, punto 340).

¹⁶ Sentenza del 13 gennaio 2010, A e G/Commissione (F-124/05 e F-96/06, EU:F:2010:2, punto 352).

ragionamento del Tribunale *non consente pertanto di riconoscere chiaramente se il ricorrente sia accusato di una violazione dei diritti d'autore, quali disciplinati dal diritto austriaco, o di una mancanza ai suoi obblighi statutari.*

76. Occorre peraltro osservare che il Tribunale esamina, ai punti 66 e seguenti della sentenza impugnata, se il comportamento del ricorrente fosse tale da menomare la dignità della sua funzione, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto. Tuttavia, il ragionamento che emerge dal punto 68 della sentenza impugnata non rivela su quale strumento giuridico il Tribunale basi siffatta conclusione. Al contrario, il Tribunale formula considerazioni generali sulla nozione di «plagio» nei settori dell'arte e della letteratura, per poi addebitare al ricorrente una mancanza di professionalità. La mancata precisa individuazione dell'obbligo asseritamente violato dal ricorrente induce a supporre che in realtà si tratti di sanzionare violazioni del diritto d'autore.

77. Al punto 70 della sentenza impugnata, il Tribunale si basa sul grado del funzionario, nonché sul fatto che quest'ultimo occupava una posizione di responsabilità e che la FRA gli aveva affidato il compito di condurre ricerche e analisi giuridiche e di fornire consulenza in materia di elaborazione delle politiche. Resta tuttavia il fatto che il Tribunale omette di fare riferimento a una disposizione precisa, derivante dallo Statuto o da atti giuridici interni della FRA, secondo la quale la mancata indicazione dei riferimenti delle fonti di un documento sarebbe considerata contraria ai requisiti imposti dall'articolo 12 dello Statuto. Tale omissione è tanto più grave considerate le pesanti ripercussioni professionali per il ricorrente. Va ricordato che il procedimento disciplinare ha portato a una sanzione di destituzione, che viene inflitta solo nei casi più gravi¹⁷.

78. Al punto 72 della sentenza impugnata, il Tribunale fa riferimento alle «norme interne in materia di pubblicazione e di produzione dei risultati», senza tuttavia indicare quale sia il valore giuridico di detto documento nell'ordinamento giuridico interno della FRA. Il Tribunale afferma che l'importanza di riportare i riferimenti delle fonti discende chiaramente da tali norme. Tuttavia, *il Tribunale omette di citare il testo preciso della norma di cui trattasi e di spiegare se ogni violazione di tali norme dovrebbe dare automaticamente luogo a sanzioni disciplinari.* Sulla base dell'interpretazione restrittiva sostenuta dal Tribunale, sembrerebbe che sia così. Orbene, affinché un siffatto documento possa costituire la base giuridica per l'imposizione di misure del genere nei confronti del funzionario, è necessario chiarirne con precisione il valore giuridico, chiarimento che il Tribunale ha manifestamente omissso.

79. Per contro, il Tribunale sembra basarsi su un argomento fondato sulla natura del posto del ricorrente, che implicherebbe che quest'ultimo fosse necessariamente a conoscenza dell'asserita mancanza ai suoi obblighi statutari. Poiché *tale argomento sembra essere inteso a esonerare il Tribunale dall'obbligo di precisare esattamente la fonte di detto obbligo*, ritengo che il ragionamento esposto ai punti da 53 a 76 della sentenza impugnata non sia coerente. La censura del ricorrente che contesta l'approccio adottato dal Tribunale mi sembra quindi giustificata.

80. In considerazione di quanto precede, si deve constatare, in questa fase dell'analisi, che *il Tribunale ha omissso di precisare che soltanto le mancanze ad obblighi statutari di un funzionario possono formare oggetto di un'indagine amministrativa.* Il Tribunale avrebbe dovuto spiegare che tale circostanza non esclude che una siffatta indagine possa estendersi a violazioni del diritto della

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, pag. 225.

proprietà intellettuale, purché il rispetto di dette norme rientri negli obblighi del funzionario, il che deve tuttavia essere espressamente previsto negli strumenti giuridici che disciplinano il rapporto di lavoro tra il funzionario e la sua istituzione¹⁸.

81. Orbene, il Tribunale si è astenuto dal pronunciarsi sulla natura giuridica delle «norme interne in materia di pubblicazione e di produzione dei risultati» summenzionate, le quali imporrebbero l'obbligo di riportare i riferimenti delle fonti di un documento. Nei limiti in cui il Tribunale non tiene conto delle esigenze del diritto della funzione pubblica, in particolare della necessità che il funzionario sia consapevole della portata degli obblighi che gli incombono nei confronti della propria istituzione, prima di essere oggetto di un procedimento disciplinare, il suo ragionamento è, a mio avviso, viziato da un errore di diritto.

c) Sul requisito di un «principio di prova» per l'avvio di un'indagine amministrativa

82. Un'altra questione giuridica da considerare riguarda il requisito di un «principio di prova» che giustifichi l'avvio di una siffatta indagine. Come ho precisato nell'espore il quadro normativo relativo all'indagine amministrativa, è necessario che vi sia un *ragionevole sospetto che sia stato commesso un illecito disciplinare*. Prima di avviare un'indagine, l'amministrazione deve accertarsi di disporre di *indizi che facciano presagire in capo alla persona interessata una mancanza ai suoi obblighi statutari*. Per le ragioni sopra ricordate, occorre concedere all'amministrazione un certo margine di discrezionalità nella fase iniziale del procedimento¹⁹. Infine, è chiaro che occorre esaminare caso per caso se ricorrano le condizioni per l'avvio di una simile indagine.

83. Nel caso di specie, il ricorrente sostiene che non sussiste un principio di prova che giustifichi l'apertura dell'indagine condotta nei suoi confronti. A tal riguardo, occorre rilevare, da un lato, che il Tribunale non si è effettivamente pronunciato né sull'ambito di applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto, né sull'eventualità che la disposizione in parola possa escludere qualsiasi possibilità di perseguire la violazione dei diritti d'autore nell'ambito di un procedimento disciplinare. Orbene, se il Tribunale avesse preso posizione su detto punto, sarebbe stato possibile escludere un principio di prova giustificante l'avvio di un'indagine, almeno per quanto riguarda la violazione del diritto austriaco in materia di diritti d'autore.

84. Infatti, come giustamente precisato dal ricorrente, *la nozione di «principio di prova» richiede logicamente una qualificazione giuridica*. Per tale ragione, il Tribunale avrebbe dovuto constatare che la FRA aveva violato le norme del regime disciplinare, dato che l'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto non consente, in linea di principio, di perseguire la violazione dei diritti d'autore. L'assenza di una siffatta constatazione dimostra che il Tribunale non ha correttamente esaminato la legittimità dell'avvio del procedimento d'indagine nei confronti del ricorrente, il che costituisce un errore di valutazione.

¹⁸ Non escludo che la tutela del diritto d'autore possa essere collegata agli «obblighi statutari» di un funzionario, a condizione che un siffatto collegamento sia operato in modo giuridicamente corretto, ad esempio attraverso atti interni di un'agenzia, in grado di produrre i necessari effetti vincolanti. Nella presente causa, osservo, in primo luogo, che il valore giuridico delle «norme interne in materia di pubblicazione e di produzione dei risultati» applicate dalla FRA non è stato accertato dal Tribunale e, in secondo luogo, che tali norme interne si limitano a ricordare al funzionario la necessità di tener conto di una serie di requisiti, essenzialmente di ordine stilistico, nella stesura di un testo (compreso quello di «verificare e aggiungere riferimenti a precedenti lavori pertinenti»), senza elevare tuttavia, la totalità di detti requisiti al rango di «obblighi statutari», la cui inosservanza comporterebbe senza dubbio un procedimento disciplinare. In terzo luogo, è importante notare che non viene fatto alcun riferimento esplicito al diritto d'autore.

¹⁹ V. paragrafo 67 delle presenti conclusioni.

85. Dall'altro lato, si deve constatare che il Tribunale ha incentrato il suo esame sulla mancanza agli obblighi statutari addotta dalla FRA. Più precisamente, il Tribunale ha fatto riferimento agli articoli 11, 12 o 21 dello Statuto, soffermandosi in particolare sull'articolo 12 dello Statuto al fine di verificare se sussistessero sufficienti indizi per concludere che il comportamento del ricorrente fosse tale a menomare la dignità della sua funzione. Tuttavia, come ho già rilevato ai paragrafi precedenti, il Tribunale ha omesso di esaminare il valore giuridico delle «norme interne in materia di pubblicazione e di produzione dei risultati» e se una violazione di dette norme fosse sufficiente a giustificare l'avvio di un'indagine nei confronti del ricorrente. Orbene, un approccio del genere era tanto più necessario in quanto l'articolo 12 dello Statuto è redatto in termini piuttosto generici e utilizza nozioni giuridiche indeterminate. Il fatto che l'obbligo statutario asseritamente violato dal ricorrente non sia stato individuato con precisione rivela, a mio avviso, che il Tribunale non ha esaminato accuratamente se ricorressero le condizioni per l'avvio di una siffatta indagine da parte della FRA.

86. A mio avviso, nemmeno il riconoscimento di un certo potere discrezionale esonera l'amministrazione dall'*obbligo di dimostrare l'esistenza di elementi di prova sufficienti che lascino presumere l'esistenza di una mancanza*. In realtà, più grave è l'accusa mossa nei confronti del funzionario, più è importante soddisfare tale obbligo. Naturalmente, ciò vale a maggior ragione per l'*obbligo preliminare di definire l'oggetto dell'indagine nel modo più preciso possibile*, tenuto conto del rischio di arrecare pregiudizio all'onorabilità e alla reputazione professionale del funzionario interessato. Il rispetto dei diritti della difesa e della certezza del diritto richiede che il funzionario sia messo in grado di comprendere l'accusa mossa nei suoi confronti e di presentare elementi a discarico²⁰.

87. Ciononostante, siffatte considerazioni sembrano essere state ignorate nella sentenza del Tribunale. Quest'ultimo pare piuttosto aver seguito la posizione della FRA senza valutare i fatti alla luce delle norme del regime disciplinare. Di conseguenza, nei limiti in cui il Tribunale non ha tenuto conto dei requisiti relativi al livello di prova di cui all'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto per giustificare l'avvio di un'indagine amministrativa, il suo ragionamento deve essere considerato viziato da un errore di diritto.

d) Sull'obbligo di precisare le disposizioni la cui violazione è addebitata al funzionario

88. Occorre poi esaminare se l'amministrazione sia tenuta a precisare, al momento dell'avvio di un'indagine amministrativa, quali disposizioni specifiche dello Statuto siano state violate. Tale questione si ricollega all'affermazione del Tribunale, al punto 106 della sentenza impugnata, secondo la quale gli articoli 1 e 2 dell'allegato IX dello Statuto non imporrebbero un obbligo siffatto.

89. Tuttavia, mi sembra che tale argomento non sia, di per sé, sufficiente a esonerare l'amministrazione dall'obbligo di informare il funzionario interessato nel modo più preciso possibile dell'oggetto dell'indagine e, in particolare, degli addebiti a suo carico. La risposta alla questione di cui trattasi richiede piuttosto che le disposizioni del regime disciplinare siano considerate nel loro insieme. Dall'esame delle disposizioni in parola discende che l'amministrazione deve disporre di indizi sufficienti che facciano presagire in capo alla persona interessata una mancanza ai suoi obblighi statutari prima di avviare un'indagine. Tenuto conto

²⁰ Tomac, J., «Régime disciplinaire», in Giacobbo, V. Perillo, E., e Picod, F., *Statut de la fonction publique de l'Union européenne: commentaire article par article*, Bruylant, Namur 2017, pag. 331, che ricorda la necessità di rispettare le garanzie procedurali nell'ambito dei procedimenti disciplinari.

del fatto che la nozione di «principio di prova» richiede una qualificazione giuridica, è logico presumere che *l'amministrazione debba del pari aver raggiunto un certo grado di convinzione riguardo alle disposizioni che a suo avviso sono state violate*. In altre parole, pare inconcepibile che l'amministrazione possa aprire un'indagine senza avere almeno un'idea delle disposizioni applicabili al caso specifico. È vero che ciò non esclude che l'amministrazione sia costretta a modificare la propria posizione giuridica in una fase successiva, in funzione delle informazioni ottenute nel corso dell'indagine, ma nulla indica che tale circostanza si sia verificata nel caso di specie.

90. Parimenti, il Tribunale ha ricordato, al punto 106 della sentenza impugnata, che, secondo la sua giurisprudenza, l'assenza di indicazione esplicita, al momento dell'avvio del procedimento disciplinare, delle disposizioni dello Statuto di cui si è infine accertata la violazione, non pregiudica la difesa del funzionario o dell'agente interessato se le censure formulate al momento di tale avvio hanno consentito all'interessato di conoscere con precisione le disposizioni di cui gli si imputava la violazione. Il Tribunale ha ritenuto che una siffatta soluzione si applichi, a fortiori, alle decisioni di avvio di un'indagine. Orbene, *la giurisprudenza in parola non mi sembra in contraddizione con le considerazioni esposte in precedenza, relative alla salvaguardia dei diritti della difesa del funzionario*, poiché si riferisce a una situazione specifica, vale a dire quella in cui, anche se il funzionario interessato non è stato espressamente informato degli illeciti che gli vengono addebitati, egli è quanto meno in grado di comprendere di quali disposizioni si tratti.

91. A differenza della sentenza Rasmussen/Commissione (T-203/03), riguardante false dichiarazioni di un funzionario, che sono state giustamente considerate come condotte tali da menomare la dignità della sua funzione ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto, la presente causa concerne una situazione in cui un agente non ha riportato i riferimenti delle fonti di un documento. In proposito, occorre constatare che le opinioni delle parti divergono notevolmente per quanto riguarda l'esistenza di un obbligo vincolante in tal senso. Alla luce di simile constatazione, mi sembra che l'applicabilità di talune disposizioni statutarie di cui trattasi non sia così chiara come sostiene il Tribunale.

92. In particolare, il fatto che la FRA abbia basato l'indagine avviata nei confronti del ricorrente su una violazione delle disposizioni austriache in materia di diritti d'autore e, al contempo, di varie disposizioni dello Statuto, dimostra che la FRA non era certa della qualificazione giuridica delle violazioni allegate. Supponendo che l'ipotesi in parola sia corretta, *pare irragionevole esigere che il funzionario interessato proceda egli stesso alla necessaria qualificazione giuridica, quando detto compito rientra nella responsabilità esclusiva dell'istituzione*. Per tali ragioni, ritengo che la giurisprudenza richiamata dal Tribunale non possa essere trasposta al caso di specie.

93. Da quanto precede risulta che occorre respingere gli argomenti del Tribunale a sostegno della tesi secondo la quale l'amministrazione non sarebbe tenuta a precisare, in sede di avvio di un'indagine amministrativa, quali disposizioni specifiche dello Statuto, a suo avviso, siano state violate. Come ho rilevato nella mia analisi, *l'imposizione di un siffatto obbligo si rivela essenziale per garantire la salvaguardia dei diritti della difesa del funzionario interessato nell'ambito del procedimento disciplinare, nonché un controllo giurisdizionale effettivo da parte del giudice dell'Unione*.

94. Benché sia necessario riconoscere all'amministrazione un certo potere discrezionale, in particolare nella fase iniziale del procedimento, tenuto conto dell'eventuale incertezza sui fatti, ciò non significa che l'amministrazione possa sottrarsi *all'obbligo di tener conto dell'interesse del funzionario a non essere oggetto di procedimenti illegittimi che possano ledere la sua reputazione*

professionale. Al contrario, l'amministrazione ha una grande responsabilità nel decidere se avviare o meno un'indagine. Consentire all'amministrazione di condurre un'indagine del genere nei confronti di un funzionario senza che questi conosca esattamente gli addebiti mossi a suo carico, magari per un periodo indefinito, aprirebbe, a mio avviso, la porta all'arbitrarietà. Ne conseguirebbe che sul funzionario peserebbe una mancanza di fiducia generalizzata senza che egli possa confutare alcun sospetto. Un siffatto approccio mi sembra incompatibile con le garanzie procedurali previste dal diritto dell'Unione.

95. È vero che l'articolo 3 dell'allegato IX dello Statuto prevede il diritto di un funzionario di essere ascoltato al termine dell'indagine, il che comporta, in linea di principio, la possibilità di prendere conoscenza di tutti gli addebiti mossi a suo carico e di far valere i suoi argomenti a difesa. Tuttavia, ritengo che, in considerazione dei rischi sopra menzionati, sarebbe inaccettabile richiedere al funzionario di attendere la conclusione dell'indagine per sapere con certezza di quali violazioni è accusato. Al contrario, la certezza del diritto è meglio garantita se il funzionario interessato ne è informato il più presto e nel modo più preciso possibile. *Ciò presuppone logicamente che le disposizioni statutarie applicabili gli siano indicate nella fase iniziale del procedimento*. Tale indicazione è tanto più necessaria in circostanze relativamente semplici come quelle del caso di specie, che non richiedono particolari chiarimenti dei fatti.

96. Per quanto il Tribunale sembri condividere tali considerazioni, al punto 104 della sentenza impugnata, ciò non toglie che esso si è infine basato su argomenti non validi per evitare di esaminare la regolarità dell'avvio dell'indagine. Più concretamente, *il Tribunale si è astenuto dal verificare se la FRA avesse correttamente individuato le disposizioni statutarie applicabili al caso di specie*. Esso si è limitato a ricordare la giurisprudenza sopra citata per giustificare il fatto che la FRA non aveva menzionato l'articolo 21 dello Statuto nella sua decisione di avvio di un'indagine amministrativa riguardante il comportamento del ricorrente, sebbene tale giurisprudenza non fosse pertinente. Di conseguenza, si deve ritenere, ai fini dell'esame del quarto motivo di impugnazione, che il suo ragionamento sia viziato da un errore di diritto.

3. Conclusione intermedia

97. Gli errori di diritto in cui è incorso il Tribunale e accertati nell'ambito dell'analisi esposta nelle presenti conclusioni possono essere sintetizzati come segue. In primo luogo, il Tribunale non ha tenuto conto del fatto che, in linea di principio, possono essere oggetto di un'indagine amministrativa soltanto le mancanze agli obblighi statutari. In secondo luogo, il Tribunale non ha tenuto conto dei requisiti relativi al livello di prova richiesto dall'articolo 86, paragrafo 2, dello Statuto per giustificare l'avvio di una siffatta indagine. In terzo luogo, il Tribunale non ha tenuto conto del fatto che l'amministrazione è tenuta a precisare, in tale fase del procedimento, quali disposizioni specifiche dello Statuto sono state violate dal funzionario interessato.

VI. Conclusione

98. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di dichiarare fondato il quarto motivo di impugnazione.