Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

15 luglio 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 268, 270, 340 e 343 TFUE – Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea – Articoli 11, 17 e 19 – Ex membro della Commissione europea – Immunità di giurisdizione – Ricorso per responsabilità extracontrattuale – Revoca dell'immunità – Competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea»

Nella causa C-758/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Polymeles Protodikeio Athinon (Tribunale collegiale di primo grado di Atene, Grecia), con decisione del 18 giugno 2019, pervenuta in cancelleria il 16 ottobre 2019, nel procedimento

OH

contro

ID,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, presidente di sezione, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan e N. Jääskinen (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per OH, da G. Trantas, dikigoros;

– per ID, da E. Politis, dikigoros;

– per la Commissione europea, da M. Konstantinidis, T.S. Bohr e S. Delaude, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 febbraio 2021,

* Lingua processuale: il greco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 343 TFUE e degli articoli 11, 17 e 19 del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (GU 2016, C 202, pag. 266; in prosieguo: il «protocollo sui privilegi e sulle immunità»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra OH, ex agente temporaneo della Commissione europea, e ID, ex commissario europeo di nazionalità greca (in prosieguo: il «membro della Commissione»), in merito ad un comportamento scorretto attribuito da OH a quest'ultimo, che avrebbe portato la Commissione a risolvere il suo contratto di lavoro.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità:

«Sul territorio di ciascuno Stato membro e qualunque sia la loro cittadinanza, i funzionari ed altri agenti dell'Unione:

a) godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, comprese le loro parole e i loro scritti, con riserva dell'applicazione delle disposizioni dei trattati relative, da un lato, alle regole delle responsabilità dei funzionari ed agenti nei confronti dell'Unione e, dall'altro, alla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per deliberare in merito ai litigi tra l'Unione ed i propri funzionari ed altri agenti. Continueranno a beneficiare di questa immunità dopo la cessazione delle loro funzioni».

4 L'articolo 17 di detto protocollo dispone quanto segue:

«I privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concess[i] ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione esclusivamente nell'interesse di quest'ultima.

Ciascuna istituzione dell'Unione ha l'obbligo di togliere l'immunità concessa a un funzionario o ad un altro agente ogniqualvolta essa reputi che ciò non sia contrario agli interessi dell'Unione».

5 L'articolo 19 di detto Protocollo prevede quanto segue:

«Gli articoli da 11 a 14 inclusi e l'articolo 17 sono applicabili al presidente del Consiglio europeo.

Essi sono altresì applicabili ai membri della Commissione».

Diritto greco

6 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del Kodikas Politikis Dikonomias (codice di procedura civile), i cittadini stranieri che godono dell'immunità di giurisdizione non sono soggetti alla giurisdizione dei giudici greci, a meno che la controversia non riguardi diritti materiali su beni immobili.

7 Inoltre, ai sensi dell'articolo 24 del codice di procedura civile, i cittadini greci che godono dell'immunità dalla giurisdizione e i funzionari dello Stato distaccati all'estero sono soggetti alla giurisdizione del tribunale nella cui giurisdizione risiedevano prima del loro espatrio o, se non risiedono nel territorio greco, alla giurisdizione della capitale di detto Stato membro.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

8 Il 1º novembre 2014 OH è stato assunto come agente temporaneo dalla Commissione ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (in prosieguo: il «RAA») per svolgere le funzioni di vice capo di gabinetto del membro della Commissione, essendo inquadrato al grado AD 12, scatto 2.

9 Con effetto dal 1º ottobre 2015, OH ha ottenuto il posto di esperto nell'ambito del medesimo gabinetto, essendo inquadrato nel grado AD 13, scatto 2.

10 Con lettera del 27 aprile 2016, la Commissione ha notificato a OH la fine del suo contratto di agente temporaneo con effetto dal 1º agosto 2016, a causa della rottura del legame di fiducia con il membro della Commissione.

11 Il 27 luglio 2016, OH ha presentato reclamo ai sensi dell'articolo 90 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») contro la decisione di risolvere il suo contratto, che la Commissione ha respinto il 28 novembre 2016.

12 Il 10 marzo 2017, OH ha presentato un ricorso al Tribunale dell'Unione europea contro questa decisione di rigetto.

13 Con sentenza del 10 gennaio 2019, RY/Commissione (T-160/17, EU:T:2019:1), il Tribunale di primo grado ha annullato la decisione della Commissione che risolve il contratto di OH per il motivo che il suo diritto di essere sentito in anticipo era stato violato. Secondo il Tribunale, la Commissione non aveva fornito la prova che OH avesse avuto la possibilità di far conoscere utilmente il suo punto di vista prima della risoluzione del suo contratto.

14 In seguito a questa sentenza, OH è stato sentito dalla Commissione, che ha nuovamente risolto il suo contratto di lavoro con decisione del 10 aprile 2019. OH ha quindi presentato un nuovo reclamo ai sensi dell'articolo 90 dello Statuto contro quest'ultima decisione, che la Commissione ha respinto il 14 agosto 2019.

15 Il 2 dicembre 2019 OH ha presentato un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale di primo grado contro quest'ultima decisione di rifiuto. Con sentenza del 13 gennaio 2021, RY/Commissione (T-824/19, non pubblicata, EU:T:2021:6), il Tribunale ha respinto tale ricorso.

16 Nel settembre 2017, parallelamente ai procedimenti dinanzi al Tribunale, OH ha proposto un ricorso dinanzi al giudice del rinvio, il Polymeles Protodikeio Athinon (Tribunale distrettuale di Atene, Grecia), per chiedere al membro della Commissione di risarcirlo del danno che sostiene di aver subito a causa delle accuse diffamatorie che quest'ultimo gli ha rivolto, accusandolo di essere la causa della violazione del vincolo di fiducia reciproca e delle carenze nell'esercizio delle sue funzioni. Tale comportamento del membro della Commissione avrebbe infatti portato alla risoluzione del contratto di lavoro di OH da parte della Commissione, causandogli così un danno materiale che egli valuta nell'importo di EUR 452 299, corrispondente ad una perdita di retribu-

zione per il periodo compreso tra il 1º novembre 2016 e il 31 ottobre 2019. OH chiede inoltre al giudice nazionale di condannare il membro della Commissione a versargli la somma di EUR 600 000 a titolo di danno morale e di ordinargli di ritirare le accuse false e tendenziose che gli hanno causato danni.

17 Il giudice del rinvio osserva che il ricorso di OH è diretto contro un ex commissario europeo che, pur essendo cittadino greco, gode di un privilegio di immunità da procedimenti giudiziari ai sensi dell'articolo 343 TFUE e degli articoli 11, 17 e 19 del protocollo sui privilegi e sulle immunità. In questo contesto, detto giudice ha dei dubbi sull'interpretazione da dare alle norme dell'Unione in materia e sulla sua competenza a trattare una tale controversia.

18 Inoltre, dalla decisione di rinvio risulta che, il 22 dicembre 2017, la Direzione generale Risorse umane e sicurezza della Commissione ha prodotto un certificato secondo cui «[il membro della Commissione] gode, in [tale] veste, dell'immunità per gli atti da lui compiuti in veste ufficiale, comprese le sue parole e i suoi scritti, conformemente agli articoli 11 e 19 del [Protocollo sui privilegi e sulle immunità]. L'immunità può essere revocata dal Collegio dei Commissari su richiesta di un giudice nazionale, sempre che una tale revoca non sia contraria agli interessi dell'Unione».

19 Ciò premesso, il Polymeles Protodikeio Athinon (Tribunale collegiale di primo grado di Atene) ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le nozioni di "immunità di giurisdizione" (…) e di "immunità" (…) di cui all'articolo 11 del [protocollo sui privilegi e sulle immunità], così come enunciate e per lo scopo che perseguono, siano equivalenti.

2) Se l'"immunità di giurisdizione"/"immunità" di cui all'articolo 11 [del protocollo sui privilegi e sulle immunità] comprenda e copra, oltre alle azioni penali, anche azioni di diritto civile che vengano promosse nei confronti di membri della Commissione da parte di terzi lesi.

3) Se l'"immunità di giurisdizione"/"immunità" di un Commissario sia revocabile anche nell'ambito di un'azione di diritto civile nei suoi confronti, come l'azione promossa nella presente fattispecie. In caso di risposta affermativa, chi debba instaurare il procedimento di revoca.

4) Se i giudici dell'Unione europea siano competenti a conoscere di un'azione per responsabilità extracontrattuale nei confronti di un Commissario, come l'azione promossa nella fattispecie».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla quarta questione

20 Con la quarta questione, che è opportuno esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la Corte di giustizia dell'Unione europea sia competente a conoscere di un ricorso per responsabilità extracontrattuale proposto da un ex agente temporaneo della Commissione a causa di un comportamento illecito che egli imputa al membro di tale istituzione con il quale collaborava e che avrebbe indotto quest'ultimo a risolvere il rapporto di lavoro con tale agente.

21 In primo luogo, occorre sottolineare che, conformemente all'articolo 268 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 340 TFUE, secondo e terzo comma, la Corte di giustizia è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni dell'Unione o dai loro agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

22 Inoltre, secondo costante giurisprudenza solo la Corte è competente a conoscere delle controversie relative alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione, e non i giudici nazionali (v., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, punto 16, e del 29 luglio 2010, Hanssens-Ensch, C-377/09, EU:C:2010:459, punto 17).

23 Questo è, in particolare, il caso di una domanda di risarcimento di danni causati da funzionari dell'Unione in seguito ad atti che, in virtù di un rapporto interno e diretto, costituiscono un'estensione necessaria dei compiti affidati alle istituzioni (v., in tal senso, sentenza 10 luglio 1969, Sayag e a., 9/69, EU:C:1969:37, punto 7).

24 In secondo luogo, come la Corte ha ripetutamente chiarito, qualsiasi controversia tra un funzionario o altro agente dell'Unione e l'istituzione cui appartiene, quando tale controversia ha origine nel rapporto di lavoro tra l'interessato e tale istituzione, anche se si tratta di un'azione di risarcimento danni, rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 270 TFUE e dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto (sentenze del 10 settembre 2015, Riesame Missir Mamachi di Lusignano/Commissione, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, punto 38, nonché del 4 giugno 2020, Schokker/AESA, C-310/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:435, punto 50).

25 Infatti, da una parte, l'articolo 270 TFUE enuncia che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra l'Unione e gli agenti di questa, nei limiti e alle condizioni determinati dallo Statuto e dal RAA. D'altra parte, l'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto prevede che la Corte di giustizia dell'Unione europea sia competente per qualsiasi controversia tra l'Unione e una delle persone cui si applica lo Statuto, in merito alla legittimità di un atto che rechi pregiudizio a tale persona.

26 Nel caso di specie, risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che l'azione di responsabilità extracontrattuale è stata proposta dinanzi al giudice del rinvio da OH, nella sua qualità di ex agente temporaneo della Commissione, contro un ex commissario europeo.

27 Inoltre, il giudice del rinvio precisa che il danno materiale e morale di cui OH chiede il risarcimento nei confronti del membro della Commissione si basa sulle affermazioni diffamatorie di tale membro, in quanto egli avrebbe censurato a OH di essere stato la causa della rottura del vincolo di fiducia reciproca e di aver commesso violazioni nell'esercizio delle sue funzioni, affermazioni che hanno portato la Commissione a risolvere il suo contratto di lavoro con tale istituzione.

28 A questo proposito, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 37 e 42 delle sue conclusioni, nella causa principale il presunto danno deriva dalla cessazione del rapporto di lavoro in quanto tale, avendo il membro della Commissione dichiarato di non avere più fiducia in OH. Orbene, una tale dichiarazione fa necessariamente parte dell'esercizio delle funzioni del membro della Commissione. Infatti, tale dichiarazione è stata formulata a sostegno della decisione di quest'ultimo secondo la quale egli non intendeva più ricorrere ai servizi di OH, ove tale decisione rientra nella competenza ad esso attribuita di organizzare il proprio gabinetto avvalendosi di persone con le quali egli intrattiene un rapporto di fiducia, in modo da consentirgli di svolgere al meglio i compiti che gli sono stati affidati in quanto commissario europeo.

29 Ne consegue che un comportamento come quello lamentato da OH nei confronti del membro della Commissione costituisce in realtà una questione di gestione da parte di quest'ultimo del personale del suo gabinetto. Tale comportamento deve quindi essere considerato come indissociabile dall'esercizio delle funzioni di tale membro, come un'estensione necessaria del compito affidatogli in tale veste, ai sensi della giurisprudenza della Corte citata al punto 23 della presente sentenza.

30 Inoltre, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il ricorrente nella causa principale è stato assunto, conformemente all'articolo 2, lettera c), del RAA, come agente temporaneo della Commissione.

31 Pertanto, se dovesse risultare che il nesso di causalità tra, da un lato, il comportamento che si contesta al membro della Commissione e, dall'altro, il danno lamentato da OH, non è diretto, in quanto tale danno trova la sua causa nella decisione finale di licenziamento che è stata adottata il 27 aprile 2016 dal direttore generale della direzione generale delle risorse umane e della sicurezza della Commissione, anche se il membro della Commissione ha avviato il procedimento che ha portato all'adozione di tale decisione, la controversia nella causa principale ha avuto origine nel rapporto di lavoro tra OH e un'istituzione dell'Unione, ossia la Commissione.

32 OH sostiene inoltre che il comportamento di cui accusa il membro della Commissione non solo ha danneggiato il suo futuro e la sua attività professionale all'interno dell'Unione, ma lo ha anche privato della retribuzione di EUR 452 299,32 che avrebbe ricevuto dalla Commissione se il suo contratto di lavoro non fosse stato risolto prematuramente.

33 In tali circostanze, l'azione di responsabilità extracontrattuale intentata da un ex agente temporaneo dell'Unione, come OH, a causa di una colpa asseritamente commessa dall'ex membro della Commissione, di cui egli era uno dei collaboratori diretti, in occasione della decisione di quest'ultimo di non proseguire tale collaborazione, ha origine nel rapporto di lavoro tra tale agente e la Commissione. Tale azione rientra quindi nell'ambito di applicazione dell'articolo 270 TFUE e dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto, reso applicabile dall'articolo 46 del RAA. Essa rientra altresì nell'ambito di applicazione dell'articolo 268 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 340 TFUE, nella misura in cui mira ad ottenere il risarcimento delle conseguenze dannose di presunti illeciti commessi da un membro della Commissione nell'esercizio delle sue funzioni.

34 Pertanto, conformemente a tali disposizioni, la Corte di giustizia ha competenza esclusiva per decidere su tale controversia.

35 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quarta questione affermando che la Corte di giustizia è competente in via esclusiva, ad esclusione dei giudici nazionali, a conoscere di un ricorso per responsabilità extracontrattuale proposto da un ex agente temporaneo della Commissione a causa di un comportamento illecito che questi imputa al membro di tale istituzione con cui ha collaborato e che ha portato alla risoluzione del rapporto di lavoro con detto agente. Tale azione non deve essere diretta contro il membro della Commissione interessato, ma contro l'Unione, rappresentata dalla Commissione.

Prima, seconda e terza questione

36 Tenuto conto della risposta data alla quarta questione, non è necessario rispondere alla prima, alla seconda e alla terza questione, poiché il giudice nazionale non è competente a statuire sulla causa principale.

Sulle spese

37 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente in via esclusiva, ad esclusione dei giudici nazionali, a conoscere di un ricorso per responsabilità extracontrattuale proposto da un ex agente temporaneo della Commissione europea a causa di un comportamento illecito che questi imputa al membro di tale istituzione con cui ha collaborato e che ha portato alla risoluzione del rapporto di lavoro con detto agente. Tale azione non deve essere diretta contro il membro della Commissione interessato, ma contro l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione.

Firme