Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA DELL'UNIONE EUROPEA (Prima Sezione)

20 luglio 2011 *

«Funzione pubblica — Funzionari — Dovere di assistenza — Art. 24 dello Statuto — Rimborso di spese legali sostenute nell'ambito di un procedimento giudiziario dinanzi ad un giudice nazionale»

Nella causa F-116/10,

avente ad oggetto un ricorso proposto ai sensi dell'art. 270 TFUE, applicabile al Trattato CEEA a norma dell'art. 106 bis di quest'ultimo Trattato,

Sandro Gozi, funzionario della Commissione europea, residente in Roma, rappresentato dall'avv. G. Passalacqua,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata dai sigg. J. Currall e J. Baquero Cruz, in qualità di agenti,

convenuta,

IL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA (Prima Sezione),

composto dal sig. P. Mahoney, presidente, dal sig. S. Gervasoni (relatore) e dalla sig.ra M.I. Rofes i Pujol, giudici,

cancelliere: sig. J. Tomac, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 25 maggio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo pervenuto nella cancelleria del Tribunale il 30 novembre 2010 tramite telefax (cui ha fatto seguito il deposito dell'originale il 1º dicembre successivo), il sig. Gozi ha presentato l'odierno ricorso, con il quale chiede l'annullamento della decisione con cui la Commissione europea gli ha negato il rimborso della somma di EUR 24 480 per spese legali da lui sostenute nell'ambito di un procedimento giudiziario in Italia, nonché la condanna di detta istituzione al pagamento di tale somma a suo favore.

* Lingua processuale: l'italiano.

Contesto normativo

2 L'art. 24 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») così recita:

«[L'Unione] assist[e] 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.

Ess[a] risarcisc[e] 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».

Fatti all'origine della controversia

3 Il ricorrente è funzionario della Commissione dal 1º aprile 1996. Il 1º dicembre 2000 egli è stato comandato nell'interesse del servizio per esercitare le funzioni di amministratore presso il gabinetto dell'allora Presidente della Commissione, sig. Prodi. Tale comando si è concluso il 16 novembre 2004, data in cui il ricorrente è stato assegnato ad un posto di amministratore presso il «Gruppo dei consiglieri politici» a Bruxelles. Con decisione 7 dicembre 2005 egli è stato messo a disposizione della Regione Puglia in Italia per un periodo di un anno a decorrere dal 1º gennaio 2006. Il 27 marzo 2006 l'interessato è stato collocato in aspettativa senza assegni per motivi personali, per il periodo dal 13 marzo al 10 aprile 2006, a motivo della sua partecipazione come candidato alle elezioni politiche italiane del 9 aprile 2006. Dopo la sua elezione a deputato, il 10 luglio 2006 la Commissione lo ha collocato in aspettativa senza assegni per motivi personali per un periodo uguale alla durata del suo mandato.

4 Il 13 febbraio 2008 il ricorrente è stato iscritto nel registro degli indagati della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro. Egli è stato infatti accusato, insieme ad altre nove persone, del reato di truffa aggravata. Tuttavia, conformemente alle richieste formulate dalla Procura generale della Repubblica in data 17 febbraio 2009, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Catanzaro ha disposto, il 3 novembre 2009, l'archiviazione del procedimento penale promosso nei confronti dell'interessato.

5 Il 28 gennaio 2010 il ricorrente ha chiesto alla Commissione il rimborso delle spese legali da lui sostenute nell'ambito del suddetto procedimento penale, per un importo complessivo di EUR 24 480. La Commissione non ha risposto a tale domanda. L'11 giugno 2010 il ricorrente ha presentato un reclamo avverso il rigetto tacito della sua domanda (in prosieguo: la «decisione controversa»). Tale reclamo è stato respinto con decisione 6 agosto 2010 (in prosieguo: la «decisione di rigetto del reclamo»), motivata con il fatto che, da un lato, il ricorrente non aveva presentato alcuna domanda di assistenza a norma dell'art. 24 dello Statuto e che, dall'altro, dalla decisione di archiviazione del procedimento emessa dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Catanzaro non risultava che il reato per il quale il ricorrente era stato perseguito avesse un collegamento con le attività da lui svolte presso la Commissione.

Conclusioni delle parti e procedimento

6 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione di rigetto del reclamo;

— condannare la Commissione a versargli la somma di EUR 24 480.

7 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare il ricorrente alle spese.

8 Poiché il sig. Kreppel, membro della Prima Sezione, era impedito a partecipare il giorno dell'udienza, è stato designato in sua vece, ai sensi dell'art. 25 del regolamento di procedura, il sig. Mahoney, presidente del Tribunale. A norma dell'art. 7 del citato regolamento, il presidente del Tribunale presiede qualsiasi sezione di tre giudici alla quale sia assegnato.

In diritto

9 Come statuito dalla Corte (v., in tal senso, sentenza 26 febbraio 2002, causa C-23/00 P, Consiglio/Boehringer, punti 51 e 52), il giudice dell'Unione può valutare se, nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, un ricorso debba comunque essere respinto nel merito, senza che occorra statuire sulla sua ricevibilità. Nel caso di specie occorre anzitutto esaminare i motivi dedotti con il ricorso e riservare l'esame delle eccezioni di irricevibilità presentate dalla Commissione.

Sulle conclusioni intese all'annullamento

Sul motivo relativo al fatto che la prima delle motivazioni poste a fondamento della decisione di rigetto del reclamo sarebbe viziata da un errore di diritto

– Argomenti delle parti

10 Il ricorrente fa valere che le disposizioni dell'art. 24 dello Statuto non possono che essere lette nel senso di garantire il funzionario anche con riferimento a procedimenti che lo vedono ingiustamente coinvolto in ragione dell'incarico rivestito. Il ricorrente sottolinea che egli ha effettivamente chiesto l'assistenza della Commissione ai sensi dell'art. 24 dello Statuto non appena ha avuto conoscenza, in data 26 gennaio 2010, del provvedimento di archiviazione.

11 La Commissione dichiara di non essere sicura che la lettera del ricorrente del 28 gennaio 2010, riguardante il rimborso delle spese processuali da questi sostenute, sia una domanda ai sensi dell'art. 24 dello Statuto. Essa fa valere che tale articolo non viene menzionato nella lettera suddetta e che l'interessato non spiega in che modo sarebbe stato oggetto di accuse «a motivo della sua qualità e delle sue funzioni».

– Giudizio del Tribunale

12 In via preliminare, occorre sottolineare che la circostanza che il ricorrente sia collocato in aspettativa per motivi personali non influisce né sul dovere di assistenza che incombe alla Commissione nei confronti di tale funzionario, né sull'obbligo che grava su quest'ultimo di rispettare la procedura precontenziosa prevista dagli artt. 24 e 90 dello Statuto. Infatti, risulta dall'art. 35 dello Statuto che l'aspettativa per motivi personali costituisce una delle posizioni nelle quali può essere collocato un funzionario, sicché durante tale periodo l'interessato rimane assoggettato agli obblighi imposti dallo Statuto, salvo esplicite disposizioni in senso contrario (sentenza del Tribunale di primo grado dell'Unione europea 19 maggio 1999, cause riunite T-34/96 e T-163/96, Connolly/Commissione, punto 130). Inoltre, poiché la finalità dell'art. 24 dello Statuto è di garantire ai funzionari sicurezza per il presente e per l'avvenire, al fine di consentire loro, nell'interesse generale del servizio, di svolgere

meglio le loro funzioni, l'obbligo di assistenza imposto alle istituzioni non è limitato ai dipendenti in servizio, bensì riguarda la totalità dei funzionari (v., in tal senso, sentenza della Corte 12 giugno 1986, causa 229/84, Sommerlatte/Commissione, punto 19).

13 In via di principio, spetta al funzionario presentare una domanda di assistenza all'istituzione da cui egli dipende, a meno che non sussistano circostanze eccezionali tali da obbligare l'istituzione ad intraprendere, di propria iniziativa, senza previa domanda dell'interessato, una specifica azione di assistenza (sentenza Sommerlatte/Commissione, cit., punto 20). Nel caso di specie, non consta che circostanze eccezionali avrebbero potuto portare la Commissione a decidere spontaneamente di rimborsare le spese legali sostenute dal ricorrente. Del resto, l'interessato non ha prospettato l'esistenza di circostanze siffatte. Ne consegue che il ricorrente, per beneficiare dell'assistenza prevista dall'art. 24 dello Statuto, doveva presentare una domanda in tal senso.

14 Per stabilire se la lettera del 28 gennaio 2010 inviata dal ricorrente alla Commissione contenesse una domanda di assistenza, occorre ricordare che la domanda di assistenza presentata da un funzionario è ricevibile anche se questi, senza fornire ulteriori precisazioni, si limiti a menzionare il dovere di assistenza sancito dall'art. 24 dello Statuto (sentenza del Tribunale di primo grado 26 ottobre 1993, causa T-59/92, Caronna/Commissione, punto 65) od anche, al contrario, qualora, alla luce dei termini non equivoci della sua domanda, egli abbia inteso avvalersi di tale articolo pur senza menzionarlo espressamente (sentenza della Corte 26 gennaio 1989, causa 224/87, Koutchoumoff/Commissione).

15 Nel caso di specie il ricorrente ha indicato, nella sua lettera del 28 gennaio 2010, che è stato iscritto nel registro degli indagati della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro in correlazione con la sua qualità di funzionario comandato presso il gabinetto del sig. Prodi. È a questo titolo che egli ha chiesto alla Commissione il rimborso delle spese legali sostenute nell'ambito di tale procedimento giudiziario.

16 Anche se il ricorrente non menziona l'art. 24 dello Statuto, i termini della sua lettera indicano chiaramente che egli ha inteso avvalersi delle disposizioni di tale articolo. Inoltre, poiché il secondo comma di quest'ultimo consente ai funzionari di ottenere il risarcimento dei danni subiti in conseguenza di ingiurie o diffamazioni di cui essi siano stati oggetto a motivo della loro qualità o delle loro funzioni, la circostanza che tale domanda di assistenza si presenti nella semplice veste di una richiesta di risarcimento per il rimborso di spese legali non influisce sulla qualificazione che occorre dare alla domanda stessa.

17 Invero, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, un funzionario è in linea di principio legittimato a presentare una domanda di assistenza dinanzi all'istituzione cui appartiene sin dall'inizio di un procedimento penale che lo riguarda, dal momento che l'art. 24 dello Statuto mira proprio, in particolare, a garantire la difesa dei funzionari coinvolti nell'ambito di procedimenti giudiziari a motivo della loro qualità e delle loro funzioni. Nondimeno, il semplice fatto che l'interessato si sia rivolto alla Commissione soltanto al termine del procedimento giudiziario che lo riguardava non costituiva un ostacolo a che egli potesse presentare una domanda di assistenza.

18 Risulta da quanto precede che il ricorrente è legittimato a sostenere che la prima motivazione addotta a sostegno della decisione di rigetto del reclamo, riguardante il fatto che egli non avrebbe presentato alcuna domanda di assistenza a norma dell'art. 24 dello Statuto, è viziata da un errore di diritto.

19 Tuttavia, l'errore di diritto da cui è viziata la prima delle motivazioni poste a fondamento della decisione di rigetto del reclamo non può comportare l'annullamento di tale decisione se la seconda delle suddette motivazioni è sufficiente per legittimare un diniego di assistenza (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 16 gennaio 2007, causa F-115/05, Vienne e a./Parlamento, punto 65).

20 Occorre dunque esaminare la fondatezza di tale seconda motivazione.

Sul motivo relativo al fatto che la seconda motivazione addotta a sostegno del rigetto del reclamo violerebbe l'art. 24 dello Statuto

– Argomenti delle parti

21 Il ricorrente fa valere che egli è stato oggetto di un'indagine penale successivamente archiviata, a motivo della sua attività di funzionario della Commissione. Egli sostiene che l'art. 24 dello Statuto tutela il funzionario con riferimento a procedimenti che lo vedono ingiustamente coinvolto in ragione dell'incarico rivestito. Il ricorrente aggiunge che l'indagine della Procura della Repubblica si è concentrata sul suo ruolo quale funzionario della Commissione e, in particolare, sul ruolo che egli ricopriva – «*sic* ricopre», come precisa l'atto introduttivo – in seno a tale istituzione.

22 La Commissione ribatte che il funzionario che chiede assistenza alla propria istituzione deve fornire un principio di prova del nesso intercorrente tra, da un lato, le aggressioni di cui egli sostiene di esser vittima e, dall'altro, la qualità e le funzioni da lui rivestite. La Commissione fa valere che, nel caso di specie, al momento della sua iscrizione nel registro degli indagati, il ricorrente non era più in posizione di attività di servizio da quasi due anni. Essa aggiunge che gli atti e i comportamenti che gli venivano attribuiti non hanno alcuna relazione con le attività da lui svolte alla Commissione e sono successivi all'inizio della sua aspettativa per motivi personali.

– Giudizio del Tribunale

23 In forza dell'obbligo di assistenza risultante dall'art. 24, primo comma, dello Statuto, l'amministrazione deve, in presenza di un incidente incompatibile con l'ordine e la serenità del servizio, intervenire con tutta l'energia necessaria e rispondere con la tempestività e la sollecitudine richieste dalle circostanze del caso di specie, al fine di accertare i fatti e di trarne, con cognizione di causa, le debite conseguenze (sentenza Koutchoumoff/Commissione, cit.).

24 Tuttavia, sebbene l'obbligo di assistenza previsto dall'art. 24, primo comma, dello Statuto costituisca una garanzia statutaria fondamentale per il funzionario, è però necessario che costui fornisca elementi tali da far ritenere, prima facie, che i comportamenti di terzi – ad esempio accuse di truffa – lo riguardino a motivo della sua qualità e delle sue funzioni (sentenza della Corte 5 ottobre 1988, causa 180/87, Hamill/Commissione; sentenza del Tribunale di primo grado 27 giugno 2000, causa T-67/99, K/Commissione, punti 32-42) e siano illeciti in base alla legge nazionale applicabile. Infatti, se nei confronti del funzionario non venissero imposte condizioni di questo tipo, un'amministrazione si vedrebbe costretta, non appena uno dei suoi dipendenti presentasse denuncia per fatti asseritamente correlati all'esercizio delle proprie funzioni, a prestargli assistenza, indipendentemente dalla natura di tali fatti, dalla serietà della denuncia e dalle sue probabilità di successo (sentenza del Tribunale 23 novembre 2010, causa F-75/09, Wenig/Commissione, punto 48).

25 Infine, la legittimità del rifiuto della Commissione di adottare provvedimenti a norma dell'art. 24 dello Statuto deve essere valutata in base agli elementi di cui quest'ultima disponeva al momento dell'adozione della decisione controversa (sentenza Koutchoumoff/Commissione, cit.).

26 Nel caso di specie, come giustamente osservato dalla Commissione, il ricorrente si è limitato, nella domanda da lui presentata il 28 gennaio 2010, ad affermare, senza ulteriori precisazioni, che era stato iscritto nel registro degli indagati della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro nella sua qualità di funzionario della Commissione, distaccato presso il gabinetto del sig. Prodi.

27 Vero è che il ricorrente ha allegato alla lettera suddetta anche la decisione del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Catanzaro, che ha disposto, il 3 novembre 2009, l'archiviazione del procedimento in questione. Tuttavia, da tale decisione non risulta che le accuse mosse contro il

ricorrente vertessero su fatti che lo riguardavano a motivo della sua qualità di funzionario della Commissione e, in particolare, a motivo delle funzioni da lui esercitate fino al 2004 presso il gabinetto del sig. Prodi.

28 Poiché nella sua domanda del 28 gennaio 2010 il ricorrente non ha presentato elementi che inducessero a ritenere, prima facie, che le minacce o diffamazioni di cui era stato oggetto lo riguardassero a motivo della sua qualità e delle sue funzioni presso la Commissione, quest'ultima ha giustamente respinto la domanda suddetta sulla base di tale motivazione. Pertanto, il motivo relativo alla violazione dell'art. 24 dello Statuto deve essere respinto.

29 Per giunta, la Commissione era tanto più legittimata a respingere la domanda di rimborso delle spese legali per il fatto che il ricorrente, come si è detto, aveva presentato alla Commissione la propria domanda di assistenza vari mesi dopo l'inizio delle indagini penali svolte nei suoi confronti, senza però sostenere di avere in precedenza informato la propria istituzione dell'esistenza di tali indagini, e senza fornire a quest'ultima una seppur minima indicazione riguardo alla sue probabilità di successo, né una stima, anche solo approssimativa, dei costi del procedimento (v., nel medesimo senso, sentenza del Tribunale di primo grado 5 luglio 2005, causa T-387/02, Schmidt-Brown/Commissione, punto 108).

30 Infine, e in ogni caso, la lettura delle richieste formulate dalla Procura generale della Repubblica il 17 febbraio 2009, prodotte dal ricorrente su richiesta del Tribunale nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, non permette di provare che le accuse di cui detto ricorrente è stato oggetto lo abbiano riguardato direttamente a motivo della sua qualità e delle sue funzioni in seno alla Commissione. All'udienza il ricorrente non ha fornito alcun elemento supplementare.

31 Da quanto sopra esposto risulta che la seconda delle motivazioni poste a fondamento della decisione di rigetto del reclamo è, sotto il profilo di diritto, sufficiente per legittimare il diniego di assistenza opposto dalla Commissione. Poiché, per tale ragione, la prima delle motivazioni suddette ha carattere sovrabbondante, le conclusioni intese all'annullamento debbono essere respinte perché infondate, senza che occorra statuire sulla loro ricevibilità.

Sulle conclusioni intese al risarcimento del danno

32 Le conclusioni intese al risarcimento del danno, avendo carattere accessorio rispetto a quelle dirette all'annullamento, debbono essere respinte in conseguenza del rigetto di queste ultime, senza che sia necessario statuire d'ufficio sulla questione di irricevibilità di ordine pubblico attinente al fatto che il ricorrente non ha esaurito i mezzi di ricorso interni dinanzi ai giudici italiani per ottenere il rimborso delle spese legali da lui sostenute, in particolare attivandosi contro le persone all'origine delle accuse che lo hanno coinvolto.

33 Non è neppure necessario, per il Tribunale, pronunciarsi sulla questione di irricevibilità, dedotta all'udienza dalla Commissione, attinente al fatto che le conclusioni intese al risarcimento del danno dovrebbero essere considerate come volte ad ottenere la pronuncia di un'ingiunzione o di una dichiarazione di diritto.

34 Da tutte le considerazioni che precedono discende che il ricorso deve essere interamente respinto perché infondato.

Sulle spese

35 Ai sensi dell'art. 87, n. 1, del regolamento di procedura, fatte salve le altre disposizioni del capo VIII del titolo II del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. In forza del n. 2 dello stesso articolo, il Tribunale può decidere, per ragioni di equità, che una parte soccombente sia condannata solo parzialmente alle spese, o addirittura che non debba essere condannata a questo titolo.

36 Dalle motivazioni sopra illustrate risulta che il ricorrente è rimasto soccombente nel suo ricorso. Inoltre, nelle sue conclusioni la Commissione ha espressamente chiesto la condanna del ricorrente alle spese. Pertanto, dato che le circostanze del caso di specie non giustificano l'applicazione delle disposizioni dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, il ricorrente deve essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Gozi sopporterà la totalità delle spese.

Mahoney Gervasoni Rofes i Pujol

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 luglio 2011.

Il cancelliere
W. Hakenberg

Il presidente
P. Mahoney