

Versione anonimizzata

Traduzione

C-758/19 - 1

Causa C-758/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

16 ottobre 2019

Giudice del rinvio:

Polymeles Protodikeio Athinon (Grecia)

Data della decisione di rinvio:

18 giugno 2019

Attore:

OH

Convenuto:

ID

[OMISSIS]

IL POLYMELES PROTODIKEIO ATHINON [Tribunale collegiale di primo grado di Atene, Grecia]

[OMISSIS]

si è riunito in pubblica udienza il 10 gennaio 2019 per discutere la causa tra:

L'ATTORE: OH, [OMISSIS], residente in Atene [OMISSIS]

e

IL CONVENUTO: ID [OMISSIS], residente in Kifisia (Attica) [OMISSIS].

[Or. 2] L'attore chiede che venga accolta la sua istanza del 13 settembre 2017, [OMISSIS]. *[Questioni procedurali]*

[OMISSIS]

PRESA VISIONE DEGLI ATTI, QUESTO TRIBUNALE

HA COSÌ DELIBERATO SECONDO LA LEGGE

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 343 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal Protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Lo stesso vale per la Banca centrale europea e per la Banca europea per gli investimenti. A sua volta, l'articolo 11 del Protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, ora allegato al Trattato quale protocollo n. 7, enuncia che, «[s]ul territorio di ciascuno Stato membro e qualunque sia la loro cittadinanza, i funzionari e [gli] 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 e 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 (...)». L'articolo 17 [Or. 3] del medesimo Protocollo precisa che «[i] privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concessi ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione esclusivamente nell'interesse di quest'ultima» e che «[c]iascuna 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». Infine, l'articolo 19 del Protocollo stabilisce che gli articoli da 11 a 14 inclusi e l'articolo 17 sono applicabili ai membri della Commissione. Le succitate disposizioni dell'articolo 343 TFUE conferiscono dunque all'Unione i privilegi e le immunità necessari all'assolvimento dei suoi compiti, vale a dire privilegi e immunità connessi all'esercizio dei poteri che le sono stati assegnati. La loro portata e il loro contenuto sono determinati nel succitato Protocollo dell'8 aprile 1965. La Corte di giustizia dell'Unione europea [in prosieguo: la «Corte»] ha considerato che i privilegi e le immunità previsti in detto Protocollo siano di natura funzionale e quindi limitati a quanto serve ad evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza dell'Unione. Conseguentemente, l'immunità ovvero l'immunità di giurisdizione prevista dal Protocollo n. 7 del TFUE non esclude a priori la competenza dei giudici nazionali degli Stati membri, mentre occorre esaminare di volta in volta se la singola controversia rientri nella competenza del giudice dell'Unione europea. Per esempio, è stato ritenuto che, sebbene il pignoramento di crediti presso [l'Unione] possa, in certe circostanze, ostacolare il funzionamento e limitare l'indipendenza dell'[Unione stessa], si può in definitiva autorizzare il pignoramento nelle mani della Commissione, quale terzo, delle somme dovute da quest'ultima al convenuto a titolo di locazione (ordinanza della Corte dell'11 aprile 1989, S.A. Générale de Banque/Commissione, C-1/88, Racc. pag. 857, punti 9 e 15, e sentenza del

Tribunale del 19 marzo 2010, Gollnisch/Parlamento, causa T-42/06, Racc. pag. II-1135, punto 94). Nello stesso contesto è stato ritenuto altresì che gli organi istituzionali non possono invocare le immunità e i privilegi in questione per rifiutarsi di fornire alle autorità giudiziarie nazionali elementi e informazioni che essi abbiano raccolto **[Or. 4]** riguardo a violazioni del diritto dell'Unione, poiché tale rifiuto costituirebbe una violazione del dovere di collaborazione che incombe agli organi istituzionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, ma anche dell'articolo 19 del Protocollo (v. ordinanza della Corte del 13 luglio 1990, Zwartveld e a., C-2/88, Racc. pag. I-3365, punti 20 e 21 [OMISSIS]). A propria volta, il Tribunale della funzione pubblica, nelle cause riunite F-124/05 e F-96/06 (sentenza del 13 gennaio 2010, [punto 231]), ha ritenuto che l'immunità di giurisdizione prevista dall'articolo 11 (ex articolo 12) del Protocollo sui privilegi e le immunità tutela i funzionari e gli altri agenti contro azioni penali delle autorità degli Stati membri per atti compiuti nella loro veste ufficiale. La Corte, poi, interpretando la disposizione dell'articolo 8 del Protocollo, che riguarda – dal canto suo – l'immunità dei membri del Parlamento europeo, ha dichiarato che, per essere coperta da immunità, l'opinione del deputato europeo deve essere espressa nell'esercizio delle sue funzioni, cosa che non [necessariamente] avviene nel caso di una dichiarazione resa da un deputato europeo [al di fuori delle aule] del Parlamento europeo, la quale abbia dato luogo ad un'azione penale nel suo Stato membro di origine per il reato di calunnia. Nel caso di dichiarazioni di un deputato europeo per le quali sia stata promossa un'azione penale nel suo Stato membro di origine, occorre constatare che «l'immunità prevista dall'articolo 8 del Protocollo è idonea a precludere definitivamente alle autorità giudiziarie e ai giudici nazionali l'esercizio delle loro rispettive competenze in materia di azione penale e di punizione degli illeciti penali al fine di garantire il rispetto dell'ordine pubblico nel loro territorio, ed è dunque idonea, in modo correlato, a privare totalmente i soggetti lesi da tali dichiarazioni dell'accesso alla giustizia, compresa un'eventuale azione per ottenere dinanzi ai giudici civili il risarcimento del danno subito» (sentenza della Corte del 6 settembre 2011, C-163/10, Patriciello, Racc. 2011, pag. I-7565, punti 18 e 34, nonché sentenza Gollnisch, cit., punto 58). Infine, la Corte ha dichiarato pure di non essere **[Or. 5]** competente a conoscere di un'azione per risarcimento danni da illecito (responsabilità extracontrattuale) semplicemente per il fatto che l'evento dannoso sia stato compiuto nei locali del Parlamento europeo (sentenza della Corte del 22 marzo 1990, Le Pen e Front National, C-201/89). Conformemente alle disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, del Kodikas Politikis Dikonomias (codice processuale civile greco), poi, sono esclusi dalla competenza dei giudici greci gli stranieri che godono di immunità di giurisdizione, fatte salve le controversie riguardanti diritti reali immobiliari, sul presupposto che la norma si riferisca solo agli stranieri e non anche ai Greci [OMISSIS] [giurisprudenza nazionale]. Inoltre, a norma dell'articolo 24 del codice processuale civile greco, i Greci che godono di immunità di giurisdizione nonché i funzionari in servizio all'estero rientrano nella competenza del giudice nella cui circoscrizione risiedevano prima della loro missione ovvero in quella dei giudici della capitale dello Stato se, prima della loro missione, non avevano residenza [in

Grecia]. Tuttavia, quest'ultima disposizione appare in contrasto con le succitate norme, di rango primario, di diritto dell'Unione sancite agli articoli 343 TFUE e 11, 17 e 19 del Protocollo n. 7 (sentenza della Corte [del 15 luglio 1964,] Costa/ENEL, C-6/64), che sanciscono espressamente l'immunità di giurisdizione dei funzionari, degli altri agenti e dei membri della Commissione europea, indipendentemente dalla loro nazionalità. Peraltro, secondo le disposizioni degli articoli 13 e 17 del Trattato sull'Unione europea, la Commissione europea è l'organo istituzionale collegiale dell'Unione per eccellenza, per la qual cosa non si può ritenere che i suoi membri, i Commissari, abbiano la qualità di diplomatici o di ambasciatori dello Stato membro di cui hanno la cittadinanza, così che rientrino nell'ambito di applicazione della convenzione di Vienna del [18] aprile 1961 (ratificata col decreto-legge n. 503/1970); di conseguenza, per questo stesso motivo, non opera il beneficio dell'immunità di giurisdizione dinanzi ai giudici dello Stato d'invio, ossia lo Stato membro della loro cittadinanza. Infine, secondo l'articolo 267 TFUE, la Corte dell'Unione europea è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei Trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi **[Or. 6]** dell'Unione; conseguentemente, quando una di tali questioni è sollevata dinanzi a un giudice degli Stati membri, tale giudice può, qualora reputi necessaria per emanare la propria sentenza una decisione sul punto, chiedere alla Corte di pronunciarsi sulla questione [OMISSIS] *[giurisprudenza nazionale]*.

Con la presente domanda l'attore adduce che, forte del suo percorso accademico, della sua carriera professionale e delle sue esperienze di lavoro in Grecia e all'estero, aveva accettato, nell'anno 2004, la proposta di prestare i propri servizi in qualità di consulente giuridico speciale presso il Ministero della Sanità, alla cui direzione politica stava il convenuto. Che successivamente, e fino all'anno 2014, aveva prestato i propri servizi al convenuto, nel miglior interesse dello stesso, per qualsiasi compito veniva affidato a quest'ultimo (candidatura alla Presidenza della Repubblica, Ministero della Difesa, Ministero degli Affari esteri) assumendone la gestione di questioni non solo di natura professionale, ma anche personali. Che, a motivo della loro fruttuosa collaborazione e dell'esercizio efficace delle sue funzioni, aveva seguito il convenuto a Bruxelles, dove quest'ultimo si era insediato come Commissario dell'Unione europea, ricoprendo il ruolo di vicedirettore del suo Ufficio. Che in tale veste si occupava del portafoglio Migrazione, Affari interni e Cittadinanza, che era affidato all'Ufficio del convenuto, contemporaneamente facendosi carico dei temi della sicurezza e della lotta alla criminalità, ma anche di questioni personali del convenuto. Che il convenuto, nel settembre del 2015, gli revocava tutti i compiti connessi con le suddette funzioni e gli assegnava compiti in materia di antidroga e di promozione delle politiche di cittadinanza dell'Unione, fatto che gli appariva umiliante visti i suoi meriti professionali e scientifici. Che tuttavia, pur continuando a offrire i propri servizi al convenuto in modo esemplare, costui, nell'aprile del 2016, senza motivo, gli chiedeva di rassegnare le dimissioni, precisandogli che, in caso di rifiuto, avrebbe sottoscritto la risoluzione del suo rapporto di lavoro con la Commissione europea. Che, alla fine del mese di aprile 2016, la Direzione generale Risorse umane e Sicurezza della Commissione gli comunicava la

cessazione del suo rapporto di lavoro [Or. 7] con la Commissione a causa della formalizzata perdita di fiducia del convenuto nei suoi confronti, motivo per il quale non veniva neppure ascoltato prima dell'adozione della decisione da parte del suddetto ufficio. Che avverso tale decisione, da un lato, ha proposto opposizione, la quale è stata respinta, dall'altro, ha presentato un ricorso dinanzi alla Corte europea. Che il convenuto, rilasciando dichiarazioni offensive contro di lui, nel senso di una perdita di fiducia nei suoi confronti e di carenze nell'esercizio delle sue funzioni, senza alcuna motivazione e senza dargli la possibilità di difendersi, ha leso la sua dignità e personalità e posto fine, come conseguenza inevitabile, al suo rapporto di lavoro con la Commissione. Che il suddetto comportamento scorretto del convenuto gli ha arrecato un notevole danno materiale – la perdita delle retribuzioni da parte della Commissione per il periodo dal 1° novembre 2016 al 31 ottobre 2019, per un importo pari a EUR 452 299,32 –, ma anche un danno morale, in quanto le accuse formulate nei suoi confronti hanno pregiudicato la sua reputazione, vita futura e posizione negli ambienti dell'Unione europea e negli organismi della stessa. Per queste ragioni, egli chiede che, con decisione provvisoriamente esecutiva, il convenuto venga condannato a (a) rifondergli i danni materiali arrecati, come specificati e indicati nella domanda, per un importo pari a EUR 452 299,32, più gli interessi legali a partire dalla data di notifica; (b) risarcirgli il danno morale causato dal suo comportamento scorretto e illecito, versandogli a tal titolo la somma di EUR 600 000; c) ritirare le offensive dichiarazioni false e mendaci e sopportare le spese processuali.

L'azione, come sopra descritta nel suo oggetto, viene proposta contro un Commissario il quale, pur avendo cittadinanza greca, è, secondo le succitate disposizioni normative degli articoli 343 TFUE e 11, 17 e 19 del Protocollo, immune da giurisdizione. A tal proposito, viene precisato nella dichiarazione della Direzione generale Risorse umane e Sicurezza della Commissione europea del 22 dicembre 2017, che «ID [Or. 8], Commissario per le Migrazioni, gli Affari interni e la Cittadinanza, gode in quanto membro della Commissione 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 n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. 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».

Nel caso di specie, non pende alcun procedimento penale contro il Commissario convenuto, a motivo del quale l'autorità giudiziaria nazionale competente abbia richiesto la revoca dell'immunità, bensì un'azione civile avente ad oggetto – come si è detto sopra – la rifusione dei danni materiali e il risarcimento del danno morale.

Il presente giudice, sulla base delle considerazioni giuridiche enunciate nella prima parte della presente decisione, ritiene che sia questione di interpretazione delle disposizioni non interamente chiare dell'articolo 343 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 11, 17 e 19 del Protocollo, per la quale (interpretazione) è esclusivamente competente, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la Corte dell'Unione

europea. A tal fine, Questo Tribunale ritiene di dover sospendere il procedimento [OMISSIS] e sottoporre alla Corte le seguenti questioni d'interpretazione:

[OMISSIS] *[testo delle questioni pregiudiziali come in dispositivo]*

[Or. 9] PER QUESTI MOTIVI

Il procedimento è sospeso.

Si rinvia [OMISSIS] alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, per l'interpretazione delle seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se le nozioni di «immunità di giurisdizione» e di «immunità» di cui all'articolo 11 del Protocollo, così come enunciate e per lo scopo che perseguono, siano equivalenti.
- 2) Se l'«immunità di giurisdizione»/«immunità» di cui all'articolo 11 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.

Così deciso e pronunciato in Atene, il 18 giugno 2019.

[OMISSIS]