

Causa C-283/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

25 giugno 2020

Giudice del rinvio:Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunale del lavoro
di Bruxelles di lingua francese, Belgio)**Data della decisione di rinvio:**

1° ottobre 2019

Ricorrenti:

CO

ME

GC

e altri 42

Convenuti:

MJ

Commissione europea

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)

Consiglio dell'Unione europea

Eulex Kosovo

I. Oggetto della controversia e fatti rilevanti

- 1 La missione EULEX KOSOVO è stata istituita con l'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO)

(GU 2008, L 42, pag. 92) (in prosieguo: l'«azione comune del 2008»). Originariamente destinata ad avere una durata di 28 mesi, detta missione è stata prorogata a più riprese.

- 2 Inizialmente, la missione EULEX KOSOVO era priva di personalità giuridica e agiva su intervento del suo capomissione, il quale era in particolare responsabile della missione sul terreno, impartiva le istruzioni a tutto il personale ed era responsabile dell'esecuzione del bilancio secondo i termini di un contratto firmato con la Commissione; egli era altresì incaricato di concludere i contratti con i membri del personale civile internazionale e locale.
- 3 La missione EULEX KOSOVO è stata dotata di personalità giuridica e capacità di stare in giudizio con la decisione 2014/349/PESC del Consiglio, del 12 giugno 2014, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO (GU 2014, L 174, pag. 42) (in prosieguo: la «decisione 2014/349»).
- 4 MJ ha svolto la funzione di capomissione dal 1° febbraio 2013 al 14 ottobre 2014, secondo modalità precisate in particolare nei contratti da lui conclusi con la Commissione il 1° febbraio e il 7 giugno 2013.
- 5 I ricorrenti sono stati, o alcuni sono ancora, occupati in Kosovo al servizio della missione EULEX KOSOVO come personale civile internazionale, con contratti di lavoro a tempo determinato conclusi per uno o più mesi (al massimo un anno), che sono stati oggetto di rinnovi successivi.
- 6 I contratti conclusi e rinnovati prima che la missione EULEX KOSOVO fosse dotata di personalità giuridica sono stati stipulati e firmati dal capomissione, in nome proprio. Per contro, per i contratti stipulati e firmati tra il 12 giugno 2014 e il 14 ottobre 2014, periodo durante il quale la missione disponeva della personalità giuridica, MJ, all'epoca capomissione, ha agito in qualità di «rappresentante» della missione, titolare di un mandato pienamente rappresentativo, se non addirittura in qualità di organo di tale missione.
- 7 Nel 2012 una riclassificazione di diverse funzioni ha comportato, secondo i ricorrenti, una modifica della descrizione delle loro funzioni e una notevole diminuzione della loro retribuzione. Ad essa sono seguite tre «ondate» di mancato rinnovo dei contratti: durante la primavera e l'estate 2013, nell'autunno 2014 e nell'autunno 2016.
- 8 I ricorrenti contestano la riclassificazione delle loro funzioni (e le modifiche delle condizioni di lavoro che ne sarebbero derivate) e/o il mancato rinnovo dei loro contratti, così come lo «status» loro applicato, in particolare sul piano della previdenza sociale.
- 9 La riclassificazione delle funzioni e il primo periodo di mancato rinnovo di contratti sono intervenuti mentre la missione EULEX KOSOVO non disponeva

ancora della personalità giuridica e operava tramite il capomissione, che agiva in nome proprio.

- 10 I ricorrenti avevano inizialmente citato in giudizio solo i primi quattro convenuti:
- MJ, in quanto capo della missione EULEX KOSOVO «*priva di personalità giuridica*» e firmatario dei loro contratti in nome proprio;
 - la Commissione, in quanto autorità delegante, responsabile gerarchico del capomissione e dell'esecuzione del bilancio della missione;
 - il Servizio europeo per l'azione esterna, in quanto responsabile del comando delle operazioni civili in generale e delle decisioni adottate in forza dell'azione comune del 2008 in particolare;
 - il Consiglio, in quanto istituzione che ha nominato MJ in qualità di capomissione e che deve rispondere degli atti imputabili a quest'ultimo.
- 11 Detti quattro convenuti hanno contestato il potere giurisdizionale e la portata della competenza del giudice del rinvio a conoscere delle domande formulate nei loro rispettivi confronti. MJ ha peraltro contestato la ricevibilità delle domande dirette nei suoi confronti, facendo valere che, all'epoca in cui la missione EULEX KOSOVO non disponeva di personalità giuridica, egli era stato indotto a firmare i contratti di lavoro dei ricorrenti tutt'al più in qualità di mandatario dell'Unione europea e che, in tale qualità, non poteva essere ritenuto responsabile in nome proprio personale; egli richiamava, in particolare, una sentenza della Cour du travail de Bruxelles (Corte del lavoro di Bruxelles) (Quarta Sezione) del 12 dicembre 2017, in una causa tra, da un lato, un ex lavoratore della missione EULEX KOSOVO e, dall'altro, un ex capomissione e la missione stessa, mentre quest'ultima non era ancora dotata di personalità giuridica.
- 12 Le istituzioni europee hanno contestato che i capi della missione EULEX KOSOVO siano mai stati mandatarî dell'Unione europea, dal momento che, prima che la missione disponesse di personalità giuridica propria, essi erano espressamente autorizzati ad agire a nome proprio. Esse hanno peraltro fatto valere che, in origine, i capimissione agivano «nell'esercizio delle proprie funzioni» («*en qualité*»), vale a dire in qualità di mandatarî della missione EULEX KOSOVO nonostante il fatto che quest'ultima non disponesse (ancora) della personalità giuridica, allo stesso modo dei mandatarî di un'associazione di fatto o dei rappresentanti di un'organizzazione sindacale.
- 13 MJ e le istituzioni europee hanno altresì contestato la ricevibilità delle domande dirette nei loro confronti facendo valere che, dal momento in cui la missione EULEX KOSOVO era stata dotata di personalità giuridica e della capacità di stare in giudizio, essa era l'unica a dover rispondere di eventuali richieste di indennizzo e degli obblighi derivanti dall'attuazione del mandato, e ciò sia per il futuro sia per il passato, conformemente al nuovo articolo 16, paragrafo 5, inserito nell'azione comune del 2008 dalla decisione 2014/349. A seguito di quest'ultima

contestazione, i ricorrenti hanno deciso di chiamare in causa la missione EULEX KOSOVO.

- 14 Con sentenza del 1° giugno 2018, con cui ha altresì dichiarato l'estraneità del capomissione e delle istituzioni europee per il periodo decorrente dal 12 giugno 2014, il giudice del rinvio ha disposto la riapertura della fase orale affinché le parti analizzassero l'esistenza del «mandato» del capomissione per il periodo anteriore al 12 giugno 2014.

II. Disposizioni controverse

- 15 Le uniche disposizioni applicabili nel caso di specie sono disposizioni di diritto dell'Unione, in particolare le seguenti.

Azione comune del 2008 (prima della modifica intervenuta il 12 giugno 2014)

Articolo 8

«1. Il capomissione assume la responsabilità ed esercita il comando e il controllo dell'EULEX KOSOVO a livello di teatro delle operazioni.

(...)

3. Il capomissione impartisce istruzioni a tutto il personale dell'EULEX KOSOVO, in questo caso anche alla componente di sostegno a Bruxelles, per la condotta efficace dell'EULEX KOSOVO a livello di teatro, assumendone il coordinamento e la gestione quotidiana e secondo le istruzioni a livello strategico del comandante civile dell'operazione.

(...)

5. Il capomissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'EULEX KOSOVO e a tal fine firma un contratto con la Commissione».

Articolo 9, paragrafo 3

«L'EULEX KOSOVO può altresì assumere personale internazionale e locale su base contrattuale, in funzione delle necessità».

Articolo 10, paragrafo 3

«Le condizioni d'impiego nonché i diritti e gli obblighi del personale civile internazionale e locale sono stabiliti nei contratti conclusi tra il capomissione e i singoli membri del personale».

Comunicazione della Commissione del 30 novembre 2009 relativa ai consiglieri speciali della Commissione incaricati di compiere le azioni operative PESC, nonché al personale contrattuale internazionale

- 16 Tale comunicazione precisa che «occorre prevedere nel contratto che i consiglieri speciali per la PESC concludano contratti di lavoro in nome proprio, in applicazione delle norme vigenti per gli agenti assunti da consiglieri speciali per la PESC», che un consigliere speciale per la PESC concluda, in nome proprio, «un contratto di lavoro per assumere una persona come agente internazionale» e che «il contratto di lavoro per assumere una persona come agente internazionale di un consulente speciale per la PESC è firmato dal consigliere speciale per la PESC».

III. Giurisprudenza rilevante

- 17 Il giudice del rinvio richiama due sentenze della Cour du travail de Bruxelles (Corte del lavoro di Bruxelles):
- una sentenza del 12 dicembre 2017 con la quale la Cour du travail de Bruxelles (Corte del lavoro di Bruxelles) ha dichiarato che il datore di lavoro di un membro del personale internazionale occupato al servizio della missione EULEX KOSOVO prima che quest'ultima acquisisse la personalità giuridica non era il capomissione, bensì l'Unione europea, di cui il capomissione era solo il mandatario;
 - una sentenza dell'8 gennaio 2019 con cui la stessa sezione della Cour du travail de Bruxelles (Corte del lavoro di Bruxelles), in diversa composizione, si è pronunciata nello stesso senso a proposito di un'altra missione «PESC», precisando che il datore di lavoro era «l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione».

IV. Valutazione del giudice del rinvio e riapertura della fase orale

- 18 Per quanto riguarda i contratti conclusi tra MJ e la Commissione il 1° febbraio 2013 e il 7 giugno 2013, il giudice del rinvio rileva i seguenti elementi:
- MJ ha firmato a nome proprio i contratti che ha stipulato con la Commissione il 1° febbraio 2013 e il 7 giugno 2013, in forza dei quali gli sono stati effettivamente assegnati taluni fondi per le necessità della missione, in particolare a copertura della retribuzione del personale (articolo 4 del contratto del 7 giugno 2013), fondi di cui si è peraltro impegnato ad assumere l'intera responsabilità, compreso l'impegno nei confronti della Commissione a rimborsare tutti gli importi che gli fossero stati pagati indebitamente o di cui egli avesse fatto un uso improprio (articolo 9 del medesimo contratto) nonché la stipula di un'assicurazione speciale a copertura della sua responsabilità finanziaria a tale riguardo e di eventuali danni da lui eventualmente cagionati (*by himself*) alla Commissione o a terzi nell'esercizio delle sue funzioni,

- incluse le parti con cui egli sia indotto a stipulare contratti in tale contesto (articolo 12.3 del medesimo contratto);
- l'articolo 11.1 del contratto concluso il 7 giugno 2013 precisa altresì che il consigliere speciale concluderà i contratti di lavoro con il proprio personale a nome proprio.
- 19 Il giudice del rinvio rileva altresì che i contratti di lavoro stipulati con MJ anteriormente al giugno 2014 presentano espressamente quest'ultimo non solo in nome proprio, ma anche in quanto «datore di lavoro» e fanno altresì espresso riferimento all'articolo 11.1 del contratto del 7 giugno 2013, precisando che esso consente a MJ, «in qualità di consigliere speciale, di stipulare contratti di lavoro a nome proprio» (punto II del preambolo dei contratti).
- 20 Per quanto riguarda il periodo anteriore al 12 giugno 2014, il giudice del rinvio ha ritenuto, alla luce delle disposizioni e dei contratti applicabili, che i ricorrenti abbiano correttamente citato in giudizio MJ personalmente e che, allo stato, quest'ultimo debba rimanere convenuto, nonostante la sentenza della Cour du travail de Bruxelles (Corte del lavoro di Bruxelles) del 12 dicembre 2017.
- 21 Il giudice del rinvio ritiene, infatti, che non si possa affermare, a fortiori senza la minima sfumatura, riserva o analisi complementare, che il capomissione dell'EULEX KOSOVO fosse «solo il mandatario dell'Unione europea per il compimento di tale missione» in assenza, all'epoca, di una personalità giuridica propria della missione EULEX KOSOVO né, soprattutto, decidere che l'azione diretta nei suoi confronti sia irricevibile per il solo motivo che, «di norma, l'azione non può essere diretta contro il mandatario, ma unicamente contro il mandante», dal momento che, in particolare, esistono vari casi in cui un «mandatario» è personalmente responsabile degli atti che ha compiuto per conto del suo «mandante» e/o può essere citato in giudizio nell'ambito di un procedimento giudiziario al posto del suo mandante, quand'anche solo qualitate qua. Ciò vale in particolare:
- in caso di rappresentanza cosiddetta «imperfetta» o di mandato cosiddetto «non rappresentativo», vale a dire, precisamente, quando il mandatario agisce in nome personale per conto del suo mandante. In tal caso, il rapporto contrattuale si instaura, in linea di principio, tra il mandatario personalmente e il suo co-contrattante, senza che esistano ricorsi diretti tra il mandante e quest'ultimo e viceversa,
 - o ancora in caso di mandato ad agendum (da distinguersi dal mandato ad litem, al quale si ricorre in particolare per le esigenze della rappresentanza di un gruppo privo di personalità giuridica), in forza del quale il mandatario può essere formalmente parte di un procedimento, in suo nome personale ma per conto del suo mandante, mediante la semplice indicazione della sua funzione.
- 22 Il giudice del rinvio ha ritenuto necessario che le parti analizzassero ulteriormente l'esistenza del «mandato» di cui MJ sarebbe stato investito in qualità di

capomissione e, se del caso, la natura esatta di tale mandato e gli effetti che ne deriverebbero, prima di pronunciarsi in via definitiva sulla questione se MJ possa/debba rimanere parte in causa, o se debba essere estromesso in quanto avrebbe effettivamente agito all'epoca solo in nome e per conto dell'Unione europea (con l'intervento dell'una e/o dell'altra delle sue istituzioni che sono anch'esse parti in causa), nell'ambito di un mandato pienamente rappresentativo. Esso ha pertanto disposto la riapertura della fase orale.

V. Posizione delle parti

- 23 I ricorrenti chiedono che le loro azioni nei confronti delle istituzioni europee siano dichiarate ricevibili nella parte in cui riguardano qualsiasi atto/azione/inadempimento commesso da un capomissione. In subordine, essi chiedono che il procedimento sia sospeso in attesa della sentenza nella causa T-602/15 RENV e, in estremo subordine, chiedono che le loro azioni siano dichiarate ricevibili nella parte in cui sono dirette contro MJ.
- 24 MJ chiede al Tribunal di dichiarare irricevibili le domande formulate nei suoi confronti. Egli ritiene infatti che la missione EULEX KOSOVO sia il datore di lavoro dei ricorrenti per tutti i contratti in questione.
- 25 Le istituzioni europee ritengono di non avere la qualità di datori di lavoro dei ricorrenti e chiedono che le domande formulate nei loro confronti in ragione di un contratto di lavoro siano dichiarate irricevibili o, quantomeno, infondate.
- 26 Nel corso di un'udienza dibattimentale del 4 giugno 2019, le parti si sono accordate sul fatto che la questione dell'esistenza del mandato del capomissione e della natura e degli effetti di tale mandato debba essere oggetto di una questione pregiudiziale da sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto implica l'interpretazione di atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Il giudice del rinvio ha accolto tale suggerimento.

VI. Motivazione del rinvio pregiudiziale

- 27 Il giudice del rinvio e la Corte di giustizia dell'Unione europea sono già stati chiamati a pronunciarsi su diverse cause riguardanti la missione EULEX KOSOVO o altre missioni dello stesso tipo su iniziativa di membri del personale civile internazionale assunto per le necessità della missione.
- 28 Tuttavia, essi non hanno ancora avuto l'occasione di affrontare la questione dell'identificazione del datore di lavoro di detto personale e/o della sua rappresentanza per il periodo precedente all'attribuzione della personalità giuridica alla missione, e ciò sebbene la missione potesse già assumere personale su base contrattuale tramite il capomissione che firmava i contratti a nome proprio e il personale fosse effettivamente già impiegato al servizio della missione.

- 29 Tale identificazione è indispensabile nel caso di specie per poter esaminare la ricevibilità e/o la fondatezza di talune delle domande dirette sia nei confronti di MJ sia nei confronti delle istituzioni europee, nella parte in cui si riferiscono al periodo anteriore al 12 giugno 2014.

VII. Questione pregiudiziale

- 30 Tenuto conto degli elementi ora esposti, il Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunale del lavoro di Bruxelles di lingua francese, Belgio) sottopone alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 8, paragrafo 3, e 10, paragrafo 3, dell'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO), prima della sua modifica mediante la decisione 2014/349/PESC del Consiglio, del 12 giugno 2014, se del caso in combinato disposto con ogni altra norma eventualmente rilevante, debbano essere interpretati nel senso che essi conferiscono al capomissione, a suo nome e per suo proprio conto, la qualità di datore di lavoro del personale civile internazionale in servizio presso la missione EULEX KOSOVO durante il periodo anteriore al 12 giugno 2014 o, tenuto conto in particolare degli articoli 8, paragrafo 5, e 9, paragrafo 3, dell'azione comune 2008/124/PESC prima della sua modifica intervenuta il 12 giugno 2014, nel senso che essi conferiscono la qualità di datore di lavoro all'Unione europea e/o a un'istituzione dell'Unione europea, quale la Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna, il Consiglio dell'Unione europea o qualsiasi altra istituzione, per conto della quale il capomissione avrebbe agito fino a tale data in virtù di un mandato, di una delega di poteri o di qualsiasi altra forma di rappresentanza da determinarsi se del caso».