



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate l'11 aprile 2018¹

Causa C-43/17 P

Liam Jenkinson
contro
Servizio europeo per l'azione esterna,
Consiglio dell'Unione europea,
Commissione europea,

Eulex Kosovo

«Impugnazione – Personale delle missioni internazionali dell'Unione europea – Diritto applicabile e competenza a statuire sulle controversie in materia di contratti di lavoro – Contratti consecutivi di assunzione a tempo determinato – Decisione di non rinnovare l'ultimo contratto – Domanda di risarcimento danni – Determinazione della parte convenuta»

Introduzione

1. La presente impugnazione trae origine da una controversia che oppone un ex impiegato della Missione Eulex Kosovo², sig. Liam Jenkinson (in prosieguito: il «ricorrente»), al Consiglio dell'Unione europea, alla Commissione europea, al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) nonché alla Missione Eulex Kosovo (in prosieguito: i «convenuti»), concernente il mancato rinnovo da parte della Missione Eulex Kosovo dell'ultimo contratto del ricorrente in una serie di contratti a tempo determinato (in prosieguito: i «CTD») sottoscritti dal ricorrente e tre missioni dell'Unione europea tra il 1994 e il 2014³.

2. Con la sua impugnazione, il ricorrente chiede alla Corte di annullare l'ordinanza pronunciata nella causa Jenkinson/Consiglio e a.⁴ con la quale il Tribunale ha respinto il suo ricorso avente ad oggetto, in via principale, la domanda basata sull'articolo 272 TFUE e diretta, da una parte, a far riqualificare il rapporto contrattuale del ricorrente in contratto di lavoro a tempo indeterminato e a ottenere il risarcimento del danno che il ricorrente avrebbe subito a causa dell'abuso di CTD consecutivi e dell'illegittimità del licenziamento e, dall'altra, a far dichiarare che il SEAE, il Consiglio e la Commissione hanno trattato il ricorrente in modo discriminatorio con conseguente condanna dei convenuti al risarcimento e, in subordine, la domanda fondata sulla responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee.

¹ Lingua originale: il francese

² 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).

³ Va osservato che, come risulta dal fascicolo, il ricorrente è stato impiegato tra l'anno 1994 e l'anno 2014 da tre diverse missioni dell'Unione nel quadro della politica estera e di sicurezza comune (PESC), e, nell'ambito di ciascuna di queste missioni, sulla base di una successione di CTD (V. paragrafi da 11 a 13 delle presenti conclusioni).

⁴ Ordinanza del 9 novembre 2016 (T-602/15, EU:T:2016:660; in prosieguito: l'«ordinanza impugnata»).

3. Nell'ambito del primo motivo dedotto a sostegno del primo capo delle conclusioni della sua impugnazione, il ricorrente contesta al Tribunale vari errori di diritto nonché una carenza di motivazione nell'ordinanza impugnata per quanto riguarda la portata della competenza dei giudici dell'Unione a conoscere degli aspetti contrattuali della controversia.

4. Con tale motivo, il ricorrente solleva una questione inedita che merita attenzione. Anche se la Corte si è già pronunciata sulla portata di una clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE, relativa alla continuità di un rapporto di lavoro basato su una successione di CTD⁵, nel presente caso la Corte è, infatti, chiamata per la prima volta a pronunciarsi sulla portata di una tale clausola inserita nell'ultimo contratto sottoscritto dalle parti, mentre i precedenti contratti prevedevano una clausola compromissoria a favore dei giudici di Bruxelles. Le presenti conclusioni si limiteranno, come auspicato dalla Corte, all'analisi di tale specifica questione.

Contesto normativo

L'azione comune 2008/124

5. L'articolo 1 dell'azione comune 2008/124, intitolato «Missione», dispone che l'Unione europea istituisce una missione dell'UE sullo stato di diritto in Kosovo, denominata «Eulex Kosovo».

6. L'articolo 2 di tale azione comune, intitolato «Mandato», così dispone, al suo primo comma:

«L'EULEX KOSOVO assiste le istituzioni, autorità giudiziarie e servizi di contrasto kosovari nella loro evoluzione verso la sostenibilità e la responsabilizzazione e nell'ulteriore sviluppo e rafforzamento dell'indipendenza di un sistema giudiziario multietnico e di forze di polizia e doganali multietniche, assicurando che tali istituzioni non subiscano ingerenze politiche e aderiscano alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori prassi europee».

7. Tale azione comune è stata prorogata più volte⁶. In particolare, essa è stata prorogata fino al 14 giugno 2016 con la decisione n. 2014/349/PESC⁷, applicabile ai fatti della presente causa.

8. Tale decisione ha introdotto nella medesima azione comune l'articolo 15 bis, il quale così dispone:

«L'EULEX KOSOVO ha la capacità di procurarsi servizi e forniture, stipulare contratti e concludere accordi amministrativi, assumere personale, detenere conti bancari, acquisire beni e disporne nonché liquidare il suo passivo (...)».

9. Da ultimo, l'azione comune 2008/124 è stata prorogata fino al 14 giugno 2018 con la decisione (PESC) 2016/947⁸.

Fatti all'origine della controversia

10. I fatti all'origine della controversia, quali risultano dall'ordinanza impugnata, possono essere riassunti come segue.

5 V. sentenza del 1° luglio 1982, Porta/Commissione (C-109/81, EU:C:1982:253, punto 10).

6 È stata, innanzi tutto prorogata fino al 14 giugno 2012 con la decisione 2010/322/PESC del Consiglio, dell'8 giugno 2010, che modifica e proroga l'azione comune 2008/124/PESC (GU 2010, L 145, pag. 13), poi fino al 14 giugno 2014 con la decisione 2012/291/PESC del Consiglio, del 5 giugno 2012, che modifica e proroga l'azione comune 2008/124/PESC (GU 2012, L 146, pag. 46).

7 Decisione del Consiglio, del 12 giugno 2014, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC (GU 2014, L 174, pag. 42).

8 Decisione del Consiglio, del 14 giugno 2016, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC (GU 2016, L 157, pag. 26)

11. Inizialmente, il ricorrente è stato impiegato nel periodo dal 20 agosto 1994 al 5 giugno 2002, sulla base di una successione di CTD, dalla Missione di vigilanza dell'Unione europea⁹. È poi stato impiegato durante il periodo dal 17 giugno 2002 al 31 dicembre 2009, sulla base di una successione di CTD, dalla Missione di polizia dell'Unione europea¹⁰. Infine, il ricorrente è stato impiegato dalla Missione Eulex Kosovo dal 5 aprile 2010 al 14 novembre 2014, sulla base di undici CTD consecutivi¹¹.

12. Durante la vigenza del suo contratto di lavoro relativo al periodo compreso tra il 15 giugno e il 14 ottobre 2014, il ricorrente veniva informato, con lettera datata 26 giugno 2014 del capo della Missione Eulex Kosovo, della fine della sua missione e del mancato rinnovo del suo contratto di lavoro dopo il 14 novembre 2014.

13. Un ultimo CTD veniva concluso tra l'Eulex Kosovo e il ricorrente per il periodo compreso tra il 15 ottobre e il 14 novembre 2014 (in prosieguo: l'«ultimo CTD») senza essere rinnovato. L'articolo 21 dell'ultimo CTD prevede la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla base dell'articolo 272 TFUE, per qualsiasi controversia relativa al contratto¹².

Il procedimento dinanzi al Tribunale e l'ordinanza impugnata

14. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 ottobre 2015, il ricorrente ha proposto un ricorso in cui chiedeva al Tribunale, in via principale, da un lato, di riqualificare il suo rapporto contrattuale in contratto di lavoro a tempo indeterminato, di dichiarare la violazione, da parte dei convenuti, dei loro obblighi contrattuali, in particolare, dell'obbligo di notifica di un preavviso nell'ambito della risoluzione di un contratto a tempo indeterminato nonché di dichiarare che il suo licenziamento era illegittimo, con conseguente condanna al risarcimento del danno subito a causa dell'abuso di CTD consecutivi, della violazione dell'obbligo di notifica di un preavviso e dell'illegittimità del licenziamento. Chiedeva, d'altra parte, al Tribunale di dichiarare che il Consiglio, la Commissione e il SEAE l'avevano trattato in modo discriminatorio durante il periodo in cui era impiegato nell'ambito delle missioni per quanto riguarda la sua retribuzione, i suoi diritti pensionistici e altri benefici, di dichiarare che egli avrebbe dovuto essere assunto in quanto agente temporaneo di uno dei convenuti, con conseguente condanna al risarcimento. In subordine, egli chiedeva al Tribunale di condannare i convenuti sulla base della loro responsabilità extracontrattuale a risarcirlo per il danno derivante dalle violazioni dei loro obblighi.

15. Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale si è dichiarato manifestamente incompetente a pronunciarsi sui due capi delle conclusioni dedotti in via principale e ha respinto il capo delle conclusioni dedotto in subordine in quanto manifestamente irricevibile. Il Tribunale ha pertanto respinto il ricorso nella sua interezza e ha condannato il ricorrente alle spese.

⁹ La Missione di vigilanza della Comunità europea (ECMM) era presente nei Balcani occidentali dal 1991 ed era stata istituita da un memorandum d'intesa firmato a Belgrado il 13 luglio 1991. La Missione di vigilanza dell'Unione europea è stata istituita dall'azione comune 2000/811/PESC del Consiglio, del 22 dicembre 2000, relativa alla Missione di vigilanza dell'Unione europea (GU 2000, L 328, pag. 53). Risulta dai fatti che vi è stata soltanto un'interruzione di sedici giorni tra la scadenza del contratto del ricorrente con la Missione di vigilanza dell'Unione europea e l'inizio del contratto con la Missione di polizia dell'Unione europea.

¹⁰ Tale missione è stata istituita dall'azione comune 2002/210/PESC del Consiglio, dell'11 marzo 2002, relativa alla Missione di polizia dell'Unione europea (GU 2002, L 70, pag. 1).

¹¹ Risulta dai fatti che una sospensione di tre mesi ha avuto luogo tra la fine dell'ultimo contratto con la Missione di polizia dell'Unione europea e l'inizio del suo rapporto contrattuale con l'Eulex Kosovo.

¹² Nella sua impugnazione, il ricorrente sottolinea di aver firmato, nell'ambito di tali missioni, una quarantina di CTD consecutivi. Sottolinea inoltre di aver preso, prima e dopo la fine del suo ultimo CTD, le iniziative necessarie ad avviare una procedura arbitrale, iniziative cui l'Eulex Kosovo non avrebbe dato alcun seguito.

Il procedimento dinanzi alla Corte e le conclusioni delle parti

16. Il ricorrente chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, di accogliere il ricorso e di condannare i convenuti alle spese dei due gradi di giudizio. Il Consiglio e la Commissione chiedono il rigetto dell'impugnazione e la condanna del ricorrente alle spese. Il SEAE e l'Eulex Kosovo chiedono alla Corte, in via principale, di dichiararsi incompetente a statuire sull'impugnazione e, in subordine, di respingere l'impugnazione e di condannare il ricorrente alle spese. Inoltre, il Consiglio e il SEAE chiedono, nell'ipotesi in cui l'impugnazione venisse accolta, che la Corte voglia respingere l'impugnazione e il ricorso in quanto irricevibili per quanto li riguarda.

17. Dinanzi alla Corte l'impugnazione è stata discussa con procedimento scritto. La Corte ha invitato le parti a concentrare le difese orali sul primo motivo dedotto a sostegno del primo capo delle conclusioni. L'udienza si è tenuta il 17 gennaio 2018.

Analisi del primo motivo dedotto a sostegno del primo capo delle conclusioni dell'impugnazione

Argomenti delle parti

18. Il primo motivo dedotto a sostegno del primo capo delle conclusioni dell'impugnazione riguarda la valutazione del Tribunale sulla competenza dei giudici dell'Unione a conoscere degli aspetti contrattuali della controversia. Il motivo si articola, in sostanza, in quattro parti.

Sulla prima parte, relativa a un errore di diritto commesso dal Tribunale e all'assenza di motivazione per quanto riguarda la determinazione della sua competenza a conoscere del rapporto contrattuale nel suo insieme

19. Il ricorrente contesta al Tribunale di aver omesso di rispondere all'argomento, esposto in primo grado, secondo cui egli ritiene che, se è pur vero che la competenza della Corte a conoscere delle controversie contrattuali può risultare solo dalla sua designazione ad opera delle parti in una clausola compromissoria inserita in un contratto, purché quest'ultimo sia valido, è tuttavia sulla base del diritto nazionale applicabile, nella fattispecie il diritto belga, che occorre esaminare la validità, la portata e gli effetti della clausola controversa.

20. Inoltre, secondo il ricorrente, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel decidere sulle eccezioni di irricevibilità senza esame del caso nel merito. Infatti, secondo la normativa belga, il contratto di lavoro deve essere firmato prima dell'inizio del rapporto di lavoro; senza tale formalità, alcune clausole contrattuali sarebbero inopponibili con la conseguenza che solo il ricorrente potrebbe avvalersi di una clausola compromissoria.

21. In ogni caso, per quanto riguarda l'interpretazione e la portata della clausola controversa, il ricorrente sostiene che il Tribunale avrebbe dovuto analizzare, alla luce del diritto belga, la reale volontà delle parti in occasione della firma dell'ultimo CTD per quanto riguarda la clausola compromissoria, dal momento che, secondo tale diritto, in caso di dubbio, prevale l'interpretazione più favorevole alla parte contrattuale più debole. Orbene, dal momento che la clausola compromissoria riguardava una relazione contrattuale di lunga durata, risulterebbe dal contesto della firma di tale clausola che non era nell'intenzione delle parti scindere la controversia attribuendo ai giudici dell'Unione la competenza a conoscere soltanto dell'ultimo CTD. Secondo il ricorrente, l'interpretazione accolta dal Tribunale implicherebbe, inoltre, che sarebbe sufficiente alle missioni prevedere una clausola attributiva di competenza diversa in ciascuno dei CTD al fine di evitare che il

personale possa avviare un procedimento giudiziario, conformemente al diritto ad un equo processo riconosciuto allo stesso, e far sì che debba pertanto adire altrettanti giudici quanti i CTD firmati. L'ordinanza impugnata sarebbe, quindi, priva di motivazione sotto tale aspetto e conterrebbe un errore di diritto.

22. Il SEAE, il Consiglio, la Commissione e l'Eulex Kosovo contestano gli argomenti del ricorrente adottati a sostegno della prima parte.

Sulla seconda parte, vertente su un errore di diritto relativo ad una violazione delle disposizioni di diritto belga e del principio di litispendenza

23. Il ricorrente contesta al Tribunale di aver dichiarato la propria incompetenza, al punto 41 dell'ordinanza impugnata, considerando che i giudici belgi si sarebbero dichiarati competenti a statuire sulla controversia derivante dall'insieme dei CTD, escluso l'ultimo CTD. Secondo il ricorrente, non si può escludere che i giudici belgi interpretino la clausola compromissoria dell'ultimo CTD come applicabile all'integralità del suo rapporto contrattuale con i convenuti. In ogni caso, i giudici belgi sarebbero nell'impossibilità di annullare un atto amministrativo individuale notificato dalla missione o dalle istituzioni o loro imputabile; potrebbero tutt'al più sospenderne gli effetti. Pertanto, l'ordinanza impugnata sarebbe viziata, non solo per carenza di motivazione, ma anche per errori di diritto relativi al diritto belga e al principio di litispendenza.

24. Il SEAE e la Commissione contestano l'argomentazione del ricorrente a sostegno di tale seconda parte.

Sulla terza parte, relativa ad un errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nel ritenere che non fosse competente a pronunciarsi sugli effetti dei contratti di lavoro conclusi precedentemente tra il ricorrente e le parti convenute

25. Il ricorrente contesta al Tribunale di avere erroneamente considerato, al punto 39 dell'ordinanza impugnata, che, essendo competente limitatamente all'ultimo CTD, esso non poteva pronunciarsi sugli effetti dei contratti di lavoro conclusi precedentemente. Secondo il ricorrente, la riqualificazione in contratto a tempo indeterminato dell'intero rapporto contrattuale non potrebbe in alcun caso fare astrazione dall'esistenza dell'ultimo CTD e, più precisamente, dalla fine di tale contratto. Sarebbe infatti impossibile per il ricorrente ottenere una riqualificazione del suo rapporto contrattuale, in parte, dinanzi ai tribunali nazionali e, in parte, dinanzi ai giudici dell'Unione. Il Tribunale avrebbe quindi omesso di rispondere all'argomento sollevato dinanzi ad esso e l'ordinanza impugnata sarebbe viziata da un errore di diritto.

26. Il SEAE, il Consiglio e la Commissione contestano gli argomenti del ricorrente.

Sulla quarta parte, relativa al mancato esame della domanda relativa all'ultimo CTD

27. Il ricorrente sostiene che, in ogni caso, il Tribunale non ha esaminato la sua domanda relativa alla notifica della documentazione sociale di fine contratto prevista dal diritto belga alla scadenza dell'ultimo CTD e ritiene che tale omissione equivalga ad un diniego di giustizia.

28. Il Consiglio e la Commissione contestano gli argomenti esposti dal ricorrente nell'ambito della quarta parte.

Valutazione

29. La presente analisi riguarda solo la questione della portata della competenza dei giudici dell'Unione a conoscere degli aspetti contrattuali della controversia e che deriva dalla clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE. Di conseguenza, tale analisi implica un'interpretazione autonoma di tale disposizione. Tali conclusioni non pregiudicano, quindi, la questione della riqualificazione del rapporto contrattuale, oggetto della controversia. Infatti, tale questione dovrebbe essere valutata alla luce della legge applicabile al merito¹³.

Sulla portata dell'articolo 272 TFUE

30. Occorre anzitutto ricordare che, per quanto riguarda il giudice competente a risolvere le controversie nelle quali l'Unione sia parte, l'articolo 274 TFUE stabilisce che «[f]atte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali». Secondo la Corte, il sistema di ripartizione delle competenze giurisdizionali istituito dal Trattato FUE «non consente alle parti di optare per il giudice comunitario o per il giudice nazionale in [determinate] controversie». Infatti, conformemente a tale sistema, la competenza del giudice dell'Unione «esclude quella del giudice nazionale»¹⁴.

31. Per quanto riguarda la competenza esclusiva dei giudici dell'Unione, l'articolo 272 TFUE dispone che «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dall'Unione o per conto di questa»¹⁵. Tale articolo costituisce una disposizione specifica che consente di adire il

13 Anche se ci troviamo nell'ambito della PESC, sono del parere che le missioni dell'Unione, conformemente al dovere di lealtà cui sono tenute, dovrebbero tenere conto, quando agiscono come datori di lavoro, delle disposizioni legislative adottate a livello dell'Unione. V., per analogia, sentenza del 13 dicembre 2016, IPSO/BCE (T-713/14, EU:T:2016:727, punto 106). In ogni caso, occorre a mio parere rilevare due elementi importanti. In primo luogo, anche se la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999, L 175, pag. 43), che attua l'accordo quadro, è indirizzata agli Stati membri, le norme e i principi sanciti o elaborati in tale direttiva possono essere invocati nei confronti delle istituzioni (degli organi e di altre autorità) dell'Unione qualora essi stessi costituiscano soltanto l'espressione specifica di norme fondamentali del Trattato e di principi generali che si impongono direttamente a dette istituzioni. V., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2003, Rinke (C-25/02, EU:C:2003:435, punti 24 e 25). Così, il principio del divieto dell'abuso di diritto, in base al quale nessuno può avvalersi abusivamente di norme giuridiche, fa parte dei principi generali del diritto di cui il giudice garantisce il rispetto. In secondo luogo, tenuto conto del fatto che, nel quadro di una clausola a norma dell'articolo 272 TFUE, la Corte può essere chiamata a dirimere la controversia applicando il diritto nazionale che disciplina il contratto, rilevo che le norme nazionali hanno recepito la direttiva 1999/70 e, pertanto, che tali norme sono applicabili a una serie di CTD, come quelli all'origine della presente controversia.

14 V. sentenza del 9 ottobre 2001, Flemmer e a. (da C-80/99 a C-82/99, EU:C:2001:525, punto 41). La causa che ha dato luogo a tale sentenza riguardava un indennizzo a taluni produttori di latte o di prodotti lattiero-caseari cui era stato temporaneamente impedito di esercitare la loro attività e l'articolo 238 CE (diventato articolo 272 TFUE) non era quindi applicabile.

15 Per quanto riguarda la natura della clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE, alcuni autori ritengono che il termine «clausola compromissoria» possa risultare «fuorviante» o inappropriato, dal momento che i giudici dell'Unione competenti sulla base di questo tipo di clausole non agiscono in qualità di arbitro ma come giudici che pronunciano sentenze che possono essere direttamente applicabili. V., a questo proposito, Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, capitolo 19, pagg. da 686 a 699, in particolare punto 19.8. Nello stesso senso, v. Kremlis, G., «De quelques clauses d'élection de for et de droit applicable stipulées dans les contrats de droit privé conclus par les Communautés européennes dans le cadre de leurs activités d'emprunt et de prêt», *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Milano, 1986, pag. 782: «quando [la Corte di giustizia] è adita sulla base di tale tipo di clausole non si trasforma in tribunale arbitrale (...) (traduzione libera)». Per considerare la clausola compromissoria non come una clausola arbitrale, ma come una clausola attributiva di competenza, v. le considerazioni sviluppate da D'Alessandro, E., «L'art. 272 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: mero accordo attributivo della competenza giurisdizionale o convenzione arbitrale? (nota a Trib. dell'Unione Europea, 17 dicembre 2010, causa T-460/08)», *Rivista dell'arbitrato*, Roma, 2011, n. 4, pagg. da 622 a 628.

giudice dell'Unione in virtù di una clausola compromissoria stipulata dalle parti per contratti di diritto pubblico o di diritto privato¹⁶. La competenza della Corte è pertanto legata all'esistenza, da un lato, di un contratto tra l'istituzione, l'organo o l'autorità dell'Unione e la parte privata e, dall'altro, di una clausola compromissoria contenuta nel contratto¹⁷.

32. Infatti, se, nell'ambito di una tale clausola pattuita ai sensi dell'articolo 272 TFUE, la Corte può essere chiamata a dirimere la controversia applicando il diritto nazionale che disciplina il contratto¹⁸, la Corte ha già statuito che la competenza a conoscere di una controversia riguardante tale contratto dev'essere valutata sulla base delle sole disposizioni di tale articolo e delle pattuizioni della clausola compromissoria, senza che possano esserle opposte disposizioni del diritto nazionale che osterebbero alla sua competenza¹⁹. Pertanto, per determinare la propria competenza, la Corte deve verificare l'esistenza di una siffatta clausola contenuta nel contratto oggetto della controversia. L'esistenza di una tale clausola determina quindi l'esclusione della competenza di qualsiasi altra giurisdizione²⁰.

33. Pertanto, risulta da una lettura combinata degli articoli 272 e 274 TFUE che, in linea generale, le controversie relative a contratti di cui l'Unione è parte o, in ogni caso, in cui uno dei contraenti agisca in rappresentanza dell'Unione, rientrano nella competenza del giudice nazionale²¹. Tuttavia, la competenza del giudice dell'Unione esclude quella del giudice nazionale²². Dal momento che i giudici dell'Unione ritengono che le domande presentate nell'ambito di un ricorso rientrino nell'oggetto di una clausola compromissoria, i giudici nazionali non sono più competenti a conoscere del ricorso. Tali giudici dovrebbero pertanto dichiararsi incompetenti sulla base, da un lato, del principio del primato del diritto dell'Unione²³ e, dall'altro, del rispetto della volontà delle parti.

34. I problemi sorgono tuttavia quando un altro giudice è altresì competente, o nello stesso contratto (competenze concorrenti)²⁴, oppure, come nella fattispecie, in CTD precedenti un ultimo contratto firmati dalle parti nell'ambito di un rapporto di lavoro²⁵.

16 V., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2015, Planet/Commissione (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punto 23).

17 Occorre ricordare che la Corte si è già riconosciuta competente sulla base di una clausola compromissoria inserita in un «progetto di convenzione» non sottoscritto utilizzato come preludio alle relazioni delle parti. V., a tal proposito, sentenza del 7 dicembre 1976, Pellegrini/Commissione e Flexon-Italia (23/76, EU:C:1976:174, punti da 8 a 10). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Pellegrini/Commissione e Flexon-Italia (23/76, non pubblicate, EU:C:1976:143): «Mi sembra tuttavia che (...) si darebbe prova di eccessivo formalismo col negare ogni validità alla clausola compromissoria per l'unico motivo che il progetto di convenzione è stato semplicemente richiamato nelle lettere che confermavano l'accordo delle parti». Invece, in mancanza di clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE, i giudici dell'Unione non sono competenti per decidere sul rinnovo di un contratto di lavoro concluso tra il ricorrente e la Commissione nel quadro della cooperazione tecnica tra l'Unione e uno Stato terzo finanziata dal Fondo europeo di Sviluppo. V. sentenza del 20 maggio 2009, Guigard/Commissione (C-214/08 P, non pubblicata, EU:C:2009:330, punto 41).

18 Sulla legge applicabile ai contratti di diritto privato contenenti una clausola compromissoria, v. Kohler, C., «La Cour de justice des Communautés européennes et le droit international privé», *Droit international privé: travaux du Comité français de droit international privé*, 12e année, 1993-1995, Edizioni Pedone, Parigi, 1996, pagg. da 71 a 95, in particolare, pag. 78: «[All'Unione] devono essere applicate, per quanto possibile, le norme di diritto comune, nel duplice senso della parola, il che porta quasi necessariamente alla convenzione di Roma (traduzione libera)».

19 V. sentenze del 18 dicembre 1986, Commissione/Zoubek (426/85, EU:C:1986:501, punto 10); dell'8 aprile 1992, Commissione/Feilhauer, (C-209/90, EU:C:1992:172, punto 13), e del 26 febbraio 2015, Planet/Commissione (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punto 21).

20 Sentenza del 26 novembre 1985, Commissione/CO.DE.MI. (318/81, EU:C:1985:467, punto 9).

21 V. conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nelle cause riunite Flemmer e a. (da C-80/99 a C-82/99, EU:C:2001:57, paragrafo 41).

22 V. sentenza del 9 ottobre 2001, Flemmer e a. (da C-80/99 a C-82/99, EU:C:2001:525, punto 39).

23 V. Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., op.cit., pag. 689, punto 19.9: «If the clause confers an exclusive right on the Court of Justice of the EU to hear and determine disputes concerning a contract, courts in Member States must decline jurisdiction by reason of the primacy of Union Law (i.e. compliance with the arbitration clause concluded pursuant to art. 272 TFEU)».

24 Talvolta è prevista anche una competenza concorrente della Corte di giustizia dell'Unione europea e di determinati giudici nazionali (clausole concorrenti). V. Kohler, C., op. cit., pag. 78. È il caso, in particolare, di talune clausole dei contratti di prestito conclusi tra l'Unione e una o più banche facenti parte di un sindacato per realizzare l'operazione. Le clausole concorrenti possono sollevare problemi legati ai conflitti positivi di giurisdizione. Su tale questione, v. Kremlis, G., «De quelques clauses d'élection de for et de droit applicable stipulées dans les contrats de droit privé conclus par les Communautés européennes dans le cadre de leurs activités d'emprunt et de prêt», *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Milano, 1986, pagg. da 777 a 792, in particolare pag. 783.

25 V. Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., op. cit., pag. 689, punto 19.9: «If a number of Courts, including the GC, are entitled to determine disputes under the arbitration clause, a problem of lis alibi pendens may arise. No specific rules are set forth in the Treaties for Resolving this problem».

35. Secondo la giurisprudenza, la competenza della Corte, fondata su una clausola compromissoria, poiché costituisce una deroga rispetto al diritto comune, deve essere interpretata in senso restrittivo. Infatti, la Corte può conoscere solo delle domande derivanti dal contratto stipulato dall'Unione e che contengano la clausola compromissoria o che siano in relazione diretta con le obbligazioni derivanti da detto contratto²⁶.

36. In tale contesto, alla luce del fatto che tutte le domande del ricorrente nell'ambito del primo motivo si basano sull'abuso di CTD consecutivi o sul suo licenziamento illegittimo, occorre esaminare i collegamenti tra, da una parte, le domande del ricorrente e, dall'altra, i diversi CTD (compreso l'ultimo CTD) o gli obblighi che ne derivano.

Sulla qualificazione del rapporto di impiego tra il ricorrente e l'Eulex Kosovo

37. A titolo preliminare, per sapere se le domande del ricorrente nell'ambito del primo motivo derivino direttamente dall'ultimo CTD firmato dalle parti e che contiene una clausola compromissoria o se tali domande siano in relazione diretta con le obbligazioni derivanti da detto ultimo CTD, occorre chiarire la questione se il rapporto di lavoro tra il ricorrente e l'Eulex Kosovo, fondato su una serie di undici CTD, debba essere qualificato come unico rapporto di lavoro di carattere continuativo o se, al contrario, l'ultimo CTD costituisca la fonte di un rapporto di lavoro distinto da quello fondato sui precedenti CTD.

38. Faccio presente che il ricorrente è stato impiegato per quasi vent'anni da tre diverse missioni dell'Unione nel quadro della PESC. Per quanto riguarda, in particolare, il rapporto di lavoro del ricorrente con l'Eulex Kosovo, occorre constatare che l'attività che il ricorrente ha svolto per conto di questa missione nel periodo dal 5 aprile 2010 al 14 novembre 2014 ha dato luogo ad un rapporto di lavoro basato su undici CTD consecutivi.

39. Ne consegue che il rapporto di lavoro tra il ricorrente e l'Eulex Kosovo è un rapporto di lavoro di natura contrattuale. Tuttavia, si pone la questione se tale rapporto contrattuale costituisca o meno un unico rapporto di lavoro di carattere continuativo.

40. Non vi è alcun dubbio sul fatto che tale questione richiede una risposta affermativa. In primo luogo, come emerge dai fatti, l'ultimo CTD veniva concluso tra l'Eulex Kosovo e il ricorrente per il periodo dal 15 ottobre al 14 novembre 2014. Nella lettera del 26 giugno 2014, il capomissione ha informato il ricorrente del mancato rinnovo, dopo il 14 novembre 2014, del suo «ultimo CTD» da parte dell'Eulex Kosovo. Tale lettera fa dunque riferimento alla *data di scadenza dell'ultimo CTD*, vale a dire il 14 novembre 2014. Infatti, il fatto di fare riferimento all'ultimo CTD dimostra che questo rientrava nel medesimo rapporto di lavoro tra il ricorrente e l'Eulex Kosovo. In secondo luogo, l'Eulex Kosovo ha essa stessa ammesso, in risposta ad un quesito posto in udienza riguardo alla natura del rapporto di lavoro tra le parti, che il posto occupato dal ricorrente fino alla fine del suo ultimo CTD esisteva sin dal 2010, quando esso ha cominciato a lavorare per l'Eulex Kosovo, e che la mansione svolta era di natura identica a quella effettuata nell'ambito dei CTD precedenti.

41. Di conseguenza, ritengo che un simile rapporto di lavoro, nell'ambito del quale il ricorrente ha lavorato per il periodo compreso tra il 5 aprile 2010 e il 14 novembre 2014 per conto dell'Eulex Kosovo sulla base di una serie di CTD, debba essere qualificato come unico rapporto di lavoro di carattere continuativo tra le parti.

²⁶ V. sentenza del 18 dicembre 1986, Commissione/Zoubek (426/85, EU:C:1986:501, punto 11).

Sulla giurisdizione competente a conoscere di un rapporto contrattuale di lavoro fondato su una successione di CTD

42. Occorre ricordare, innanzi tutto, che i CTD consecutivi sottoscritti tra il ricorrente e l'Eulex Kosovo per il periodo compreso tra il 5 aprile 2010 e il 14 ottobre 2014 prevedono una clausola compromissoria a favore dei giudici di Bruxelles. L'ultimo CTD prevede, invece, all'articolo 21, la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla base dell'articolo 272 TFUE. Tale articolo stabilisce che la competenza dei giudici dell'Unione riguarda qualsiasi controversia relativa al contratto.

43. In tale contesto, si pone il problema di stabilire quale sia il giudice competente nell'ambito di rapporti contrattuali fondati su una successione di CTD, di cui la maggior parte attribuisce la competenza ai giudici di uno Stato membro, mentre l'ultimo contratto che regola detto rapporto contrattuale contiene una clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE che attribuisce la competenza ai giudici dell'Unione²⁷.

44. Per rispondere a tale questione, si deve operare una scelta tra due alternative. Il giudice competente a conoscere delle controversie relative a un medesimo rapporto di lavoro potrebbe essere quindi il giudice indicato nella maggior parte dei CTD su cui è fondato tale rapporto di lavoro (nella fattispecie, i tribunali di Bruxelles) oppure il giudice indicato nell'ultimo CTD (nella fattispecie, i giudici dell'Unione). Sono convinto che, tra queste due opzioni, è opportuno prendere in considerazione la seconda.

45. A questo proposito, occorre fare riferimento alla causa che ha dato luogo alla sentenza Porta/Commissione, [sentenza del 1° luglio 1982 (109/81, EU:C:1982:253)] che riguardava un rapporto di lavoro analogo a quello del presente caso e riguardava una serie di contratti consecutivi che la sig.ra Porta aveva concluso annualmente con il direttore del Centro comune di ricerca di Ispra per impartire corsi di lingua italiana per un periodo di quindici anni, i primi cinque anni senza contratti scritti e, successivamente, sulla base di lettere-contratti. Nel corso degli ultimi quattro anni, il rapporto di lavoro tra le parti era fondato su contratti più sofisticati comprendenti una clausola compromissoria, ai sensi dell'articolo 181 CEE (divenuto articolo 272 TFUE), secondo cui la Corte era «la sola competente a decidere su tutte le controversie relative alla validità, all'interpretazione o all'esecuzione di detti contratti».

46. Nella sua sentenza la Corte ha dichiarato che «[i]l fatto che la stessa clausola [compromissoria] non figuri nei contratti precedenti e che, per quanto riguarda i primi anni, non esistano neppure contratti scritti, non osta a che la Corte si pronunzi sul complesso del rapporto instauratosi fra le parti»²⁸. Pertanto, sebbene soltanto gli ultimi contratti contenessero una clausola compromissoria che rinviava alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte ha tenuto conto, nel valutare la situazione, di tutti i rapporti precedenti esistenti tra le parti.

²⁷ Si noti che nella causa Bitiqi e a./Commissione e a. (ordinanza del 30 settembre 2014, T-410/13, non pubblicata, EU:T:2014:871, punto 8), riguardante una decisione del capo della Missione Eulex Kosovo di non rinnovare i contratti di lavoro del personale contrattuale, il Tribunale ha respinto il ricorso dei ricorrenti in quanto si considerava manifestamente incompetente. Tuttavia, in questo caso tutti i CTD contenevano una clausola secondo cui le controversie derivanti da detti contratti erano di competenza dei tribunali di Bruxelles. In tali contratti non figurava, quindi, alcuna clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE.

²⁸ V. sentenza del 1° luglio 1982, Porta/Commissione (109/81, EU:C:1982:253, punto 10). V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella causa Porta/Commissione (109/81, non pubblicata, EU:C:1982:143, paragrafo 2): «Ci si può anche chiedere se il fatto che la clausola attributiva di competenza figura solo nei contratti stipulati a partire dal 1977 impedisce alla Corte di accertare la natura del rapporto intercorso tra le parti nel periodo anteriore, dal 1963 al 1977. La risposta deve essere negativa, dal momento che *il litigio solleva la questione del carattere continuativo o meno, e quindi dell'unicità, del rapporto di lavoro* nell'ambito del quale la ricorrente ha insegnato presso il Centro comune di ricerca dal 1963 al 1980». Il corsivo è mio.

47. Nel presente caso, conviene rammentare che le domande del ricorrente sono legate all'esistenza di un unico rapporto di lavoro di carattere continuativo basato su una successione di CTD. È chiaro, infatti, che sia la domanda del ricorrente basata sull'abuso dei CTD che quella concernente il licenziamento illegittimo sono fondate sull'insieme dei contratti stipulati nel corso del periodo che va dal 5 aprile 2010 al 14 novembre 2014, il che include senza alcun dubbio l'ultimo CTD. In effetti è il mancato rinnovo di quest'ultimo CTD che ha messo fine al rapporto di lavoro del ricorrente con l'Eulex Kosovo, come risulta dalla lettera di preavviso²⁹. La fine del rapporto di lavoro tra le parti non può, in ogni modo, essere valutata senza fare riferimento all'ultimo CTD. Pertanto, è la clausola compromissoria inserita in quest'ultimo CTD che deve determinare il giudice competente per tutte le controversie relative all'intero rapporto di lavoro. La posizione contraria rischierebbe di comportare la scissione di una controversia legata a un unico rapporto di lavoro in funzione del numero di clausole compromissorie – che attribuiscono competenza a giudici diversi. Tale posizione sarebbe in contrasto con il diritto ad un ricorso effettivo.

48. Di conseguenza, tenuto conto dell'unicità del rapporto di lavoro nell'ambito del quale il ricorrente è stato impiegato dall'Eulex Kosovo tra l'anno 2010 e l'anno 2014, il giudice competente per tutte le controversie relative a tale rapporto di lavoro fondato su una successione di CTD deve essere, alla luce del principio della certezza del diritto e del diritto ad un ricorso effettivo³⁰, quello indicato nell'ultimo CTD. È evidente, infatti, che è a tale ultimo CTD che si collega il fatto generatore – il mancato rinnovo di detto contratto – della fine del rapporto di lavoro del ricorrente con l'Eulex Kosovo, e ciò indipendentemente dal momento in cui la lettera di preavviso è stata inviata al ricorrente.

49. Tale ragionamento è avvalorato dal fatto che la scelta delle parti di inserire una clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE nell'ultimo CTD dimostra la loro volontà deliberata di sottoporre il loro rapporto di lavoro alla cognizione della Corte di giustizia. Ricordo, a tal riguardo, il principio di diritto secondo cui la volontà delle parti espressa da ultimo deve prevalere. Pertanto, il rispetto di detto principio implica, in particolare, la competenza della Corte di giustizia a dirimere una vertenza concernente un rapporto contrattuale esistente al momento delle fasi iniziali precontenziose³¹. Di conseguenza, se, in questo contesto, le parti hanno deciso di modificare il giudice competente a conoscere delle controversie inerenti al rapporto contrattuale, occorre rispettare la loro scelta.

Valutazione delle constatazioni del Tribunale

50. Le contestazioni formulate dal ricorrente nell'ambito del suo primo motivo vertono, da una parte, sui punti da 23 a 26 e, dall'altro, sui punti 39 e 41 dell'ordinanza impugnata.

51. Ai punti da 23 a 26 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha statuito, sulla base della giurisprudenza relativa all'articolo 272 TFUE, di essere unicamente competente per quanto riguarda l'ultimo CTD, in virtù della clausola compromissoria ivi contenuta, e che era quindi manifestamente incompetente a statuire sulle controversie che sarebbero potute derivare dall'esecuzione dei contratti di lavoro del ricorrente anteriori all'ultimo CTD, i quali contenevano una clausola che attribuiva espressamente la competenza ai giudici belgi.

²⁹ V. paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

³⁰ A tal riguardo, l'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo. Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. V., per analogia, sentenza del 12 luglio 2012, *Riesame Arango Jaramillo e a./BEI* (C-334/12 RX, EU:C:2012:468).

³¹ V. nota a piè di pagina 12.

52. Rilevo che tale argomentazione giuridica non può essere presa in considerazione nell'ambito di un unico rapporto di lavoro di carattere continuativo tra il ricorrente e il suo datore di lavoro, basato su una serie di CTD consecutivi.

53. Come rileva il ricorrente, questa interpretazione del Tribunale significa che sarebbe sufficiente alle missioni prevedere una clausola attributiva di competenza diversa in ciascuno dei CTD dei dipendenti per far sì che essi non possano avviare una procedura giudiziaria, in virtù del diritto ad un ricorso effettivo che è loro riconosciuto.

54. Al punto 39 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha esaminato la pretesa del ricorrente riguardante la riquilificazione come contratto a tempo indeterminato dell'intero rapporto contrattuale.

55. A questo proposito, il Tribunale ha rilevato che la sua competenza, essendo limitata all'ultimo CTD, non gli consentiva di pronunciarsi sugli effetti dei contratti di lavoro conclusi precedentemente e che, pertanto, era manifestamente incompetente per le domande relative alla notifica del preavviso e della documentazione sociale di fine contratto prevista dal diritto belga alla scadenza dell'ultimo CTD.

56. Al punto 41 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha declinato la propria competenza con la motivazione che i giudici belgi si sarebbero dichiarati competenti a decidere sulla controversia derivante dall'insieme dei CTD, escluso l'ultimo.

57. Osservo che il Tribunale non ha tenuto conto, come emerge dal paragrafo 47 delle presenti conclusioni, che la fine del rapporto di lavoro tra le parti non può essere compresa senza l'esistenza dell'ultimo CTD. Infatti, è a quest'ultimo contratto che si riferisce il fatto generatore – il mancato rinnovo dell'ultimo contratto – della fine del rapporto di lavoro del ricorrente con l'EULEX Kosovo.

58. Come illustrato ai paragrafi 48 e 49 delle presenti conclusioni, dal momento che la controversia solleva la questione della continuità del rapporto di lavoro e, conseguentemente, dell'unicità di tale rapporto, è la clausola compromissoria contenuta nell'ultimo CTD che deve determinare il giudice competente per tutte le controversie connesse all'integralità di detto rapporto di lavoro.

59. Ne consegue che, poiché il ragionamento del Tribunale non tiene conto della continuità del rapporto di lavoro tra il ricorrente e l'Eulex Kosovo, né delle implicazioni derivanti dalla volontà delle parti liberamente espressa nella clausola compromissoria, esso non poteva, senza incorrere in un errore di diritto, basarsi sulla considerazione secondo cui la portata della clausola compromissoria è espressamente limitata alle controversie relative all'ultimo CTD e non può estendersi ai contratti precedenti.

60. Dal momento che il Tribunale ha commesso un errore di diritto circa la sua competenza a conoscere del ricorso, non occorre esaminare gli argomenti del ricorrente concernenti l'assenza di motivazione dell'ordinanza impugnata e l'assenza di analisi della domanda relativa all'ultimo CTD.

61. Occorre, pertanto, accogliere il primo motivo di impugnazione.

62. Alla luce di tutto quanto precede, propongo di annullare l'ordinanza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha affermato la propria manifesta incompetenza a conoscere del ricorso del ricorrente.

Sulle conseguenze dell'annullamento dell'ordinanza impugnata

63. Ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

64. Ritengo che lo stato degli atti non consenta una decisione. Infatti, l'esame della fondatezza degli argomenti del ricorrente porterebbe la Corte a pronunciarsi su questioni di fatto sulla base di elementi che non sono stati esaminati dal Tribunale nell'ordinanza impugnata, avendo quest'ultimo affermato la propria manifesta incompetenza a conoscere del ricorso. Inoltre, gli elementi di fatto relativi al merito della controversia non sono stati discussi dinanzi alla Corte.

Conclusione

65. Alla luce di quanto precede, ritengo che il primo motivo dedotto dal ricorrente a sostegno del primo capo delle conclusioni dell'impugnazione debba essere accolto e propongo alla Corte di annullare, per questo solo motivo, e fatto salvo l'esame degli altri motivi di impugnazione, l'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 9 novembre 2016, Jenkinson/Consiglio e a. (T-602/15, EU:T:2016:660) e di rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca nel merito, riservando la decisione sulle spese.