



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

10 giugno 2020*

«Funzione pubblica – Funzionari – Diritti e obblighi del funzionario – Pubblicazione di un testo il cui oggetto riguarda l'attività dell'Unione – Obbligo di informazione preventiva – Articolo 17 bis dello Statuto – Rapporto informativo – Responsabilità»

Nella causa T-608/18,

Mark Anthony Sammut, residente in Foetz (Lussemburgo), rappresentato da P. Borg Olivier, avvocato,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato da M. Sammut e I. Lázaro Betancor, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda basata sull'articolo 270 TFUE e diretta, in sostanza, da un lato, all'annullamento della decisione del Parlamento del 4 gennaio 2018 nella parte in cui non ha accolto la richiesta del ricorrente di rimuovere una valutazione dal suo rapporto informativo per l'anno 2016 e, dall'altro, al risarcimento dei danni materiali e morali che il ricorrente avrebbe asseritamente subito a seguito di tale decisione,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto da H. Kanninen, presidente, M. Jaeger e N. Póltorak (relatrice), giudici,

cancelliere: S. Bukšek Tomac, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 gennaio 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Il ricorrente, Mark Anthony Sammut, è un funzionario del Parlamento europeo.

* Lingua processuale: il maltese.

- 2 Nel mese di novembre del 2016 egli pubblicava, a Malta, un'opera intitolata *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (I migliori in Europa. I Panama Papers e il potere; in prosieguito: l'«opera di cui trattasi»).
- 3 Il 13 marzo 2017 il ricorrente informava il direttore generale della Direzione Generale (DG) della Traduzione del Parlamento che intendeva procedere alla pubblicazione di una seconda edizione dell'opera di cui trattasi. Il 7 aprile 2017 il Parlamento riteneva che la domanda del ricorrente fosse irricevibile in quanto si trattava di una seconda edizione e la domanda, pertanto, non poteva essere considerata una notifica preliminare alla pubblicazione dell'opera.
- 4 Il rapporto informativo del ricorrente per l'anno 2016 contiene una valutazione secondo cui quest'ultimo «risulta non aver informato l'autorità che ha il potere di nomina della sua intenzione di pubblicare un libro, “L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter”, nell'anno 2016» (in prosieguito: la «valutazione controversa»). Tale valutazione figura nella parte denominata «Condotta», sotto il titolo «3. Rispetto delle norme e delle procedure», di detto rapporto informativo.
- 5 Il 17 maggio 2017 il ricorrente presentava al comitato dei rapporti una domanda diretta al riesame del suo rapporto informativo per l'anno 2016. Egli chiedeva, in particolare, la rimozione della valutazione controversa.
- 6 Il 4 gennaio 2018 il direttore generale della DG «Traduzione» inviava una lettera al ricorrente informandolo di aver deciso di accogliere le conclusioni del comitato dei rapporti dell'8 novembre 2017 e, di conseguenza, di modificare il suo rapporto informativo per l'anno 2016 unicamente nel senso di rimuovere la valutazione relativa alla media di produzione del ricorrente per giorno lavorato (in prosieguito: la «decisione del 4 gennaio 2018»). Rifiutava, così, per converso, la rimozione dal rapporto informativo della valutazione controversa.
- 7 Il 26 marzo 2018 il ricorrente proponeva un reclamo ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguito: lo «Statuto») avverso la decisione del 4 gennaio 2018. Con tale reclamo chiedeva, in particolare, che l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguito: l'«APN») adottasse le misure necessarie per rimuovere la valutazione controversa dal suo rapporto informativo per l'anno 2016.
- 8 Con lettera del 6 luglio 2018 l'APN respingeva il reclamo del ricorrente (in prosieguito: la «decisione di rigetto del reclamo»).

Procedimento e conclusioni delle parti

- 9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 ottobre 2018, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 10 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 marzo 2019, il ricorrente ha presentato una domanda di audizione di testimoni. Il 1° aprile 2019 il Parlamento ha presentato le proprie osservazioni su tale domanda.
- 11 A seguito della modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, a norma dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura del Tribunale, la giudice relatrice è stata assegnata alla Prima Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.
- 12 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 28 gennaio 2020.

- 13 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare parzialmente la decisione del 4 gennaio 2018;
 - annullare la decisione di rigetto del reclamo;
 - disporre la rimozione della valutazione controversa dal suo rapporto informativo per l'anno 2016;
 - condannare il Parlamento a risarcirgli vari danni causati dalla decisione del 4 gennaio 2018;
 - condannare il Parlamento alle spese.
- 14 Il Parlamento chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

Osservazioni preliminari

- 15 Con il primo e il secondo capo di conclusioni il ricorrente chiede l'annullamento parziale della decisione del 4 gennaio 2018 nonché l'annullamento della decisione di rigetto del reclamo.
- 16 In proposito va ricordato che, secondo la giurisprudenza, il reclamo amministrativo di cui all'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto e il suo rigetto, esplicito o implicito, formano parte integrante di un procedimento complesso e costituiscono una semplice condizione preliminare al ricorso giurisdizionale. Date tali circostanze, il ricorso, anche se formalmente diretto contro il rigetto del reclamo, comporta che il giudice sia chiamato a conoscere dell'atto arrecante pregiudizio che è stato oggetto del reclamo (v., per analogia, sentenza del 17 gennaio 1989, *Vainker/Parlamento*, 293/87, EU:C:1989:8, punti 7 e 8), salvo il caso in cui il rigetto del reclamo abbia una portata diversa rispetto a quella dell'atto avverso il quale tale reclamo è stato presentato (sentenza del 25 ottobre 2006, *Staboli/Commissione*, T-281/04, EU:T:2006:334, punto 26).
- 17 Infatti, qualsiasi decisione di rigetto di un reclamo, espressa o tacita, non ha altro scopo, se è pura e semplice, che quello di confermare l'azione o l'omissione di cui l'autore del reclamo si duole e non costituisce, presa isolatamente, un atto impugnabile, cosicché le conclusioni dirette avverso tale decisione, priva di contenuto autonomo rispetto alla decisione iniziale, devono essere considerate dirette avverso l'atto iniziale (v. sentenza del 19 giugno 2015, *Z/Corte di giustizia*, T-88/13 P, EU:T:2015:393, punto 141 e giurisprudenza ivi citata).
- 18 Nel caso di specie va rilevato che la decisione di rigetto del reclamo proposto avverso la decisione del 4 gennaio 2018 si limita a confermare tale decisione, dato che non ne modifica il dispositivo né contiene un riesame della situazione del ricorrente in relazione ad elementi di diritto o di fatto nuovi. La circostanza che la decisione di rigetto del reclamo precisi la motivazione della decisione del 4 gennaio 2018 non incide sulla sua natura confermativa. In una simile ipotesi, è ben la legittimità dell'atto lesivo iniziale che viene esaminata prendendo in considerazione la motivazione che figura nella decisione di rigetto del reclamo, motivazione che si presuppone coincida con tale atto (v., in tal senso, sentenza del 9 dicembre 2009, *Commissione/Birkhoff*, T-377/08 P, EU:T:2009:485, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

- 19 Ciò posto, poiché la decisione di rigetto del reclamo è priva di contenuto autonomo, le conclusioni di annullamento devono essere considerate dirette contro la decisione del 4 gennaio 2018, la cui legittimità dev'essere esaminata prendendo in considerazione la motivazione che figura nella decisione di rigetto del reclamo.

Sulla ricevibilità del terzo capo di conclusioni

- 20 Il terzo capo di conclusioni del ricorrente è diretto a che il Tribunale ingiunga al Parlamento di rimuovere la valutazione controversa dal suo rapporto informativo per l'anno 2016.
- 21 Va ricordata, in proposito, la giurisprudenza consolidata secondo cui al Tribunale non compete rivolgere ingiunzioni ad un'istituzione dell'Unione, mentre sussiste sì l'obbligo generale, enunciato all'articolo 266 TFUE, per l'istituzione che emana l'atto annullato, di prendere i provvedimenti necessari che l'esecuzione della sentenza di annullamento comporta (v. sentenza del 15 gennaio 2019, HJ/EMA, T-881/16, non pubblicata, EU:T:2019:5, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- 22 Di conseguenza, la conclusione diretta a che il Tribunale disponga la rimozione della valutazione controversa dal rapporto informativo del ricorrente per l'anno 2016 dev'essere respinta in quanto irricevibile.

Sulla ricevibilità del rinvio agli argomenti contenuti nel reclamo

- 23 Nel ricorso il ricorrente rinvia al reclamo proposto il 26 marzo 2018 facendo valere che tutti i punti di tale reclamo vanno considerati parte integrante del ricorso.
- 24 In proposito occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, ogni ricorso deve indicare l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti dedotti e la loro esposizione sommaria. Tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa da consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di pronunciarsi sul ricorso, eventualmente senza altre informazioni a supporto (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2013, Fresh Del Monte Produce/Commissione, T-587/08, EU:T:2013:129, punto 268).
- 25 Inoltre, gli allegati possono essere presi in considerazione solo in quanto diretti a suffragare o a completare motivi o argomenti espressamente invocati dai ricorrenti nel testo dei loro atti e solo se sia possibile stabilire con precisione quali sono gli elementi in essi contenuti destinati a suffragare o a completare i suddetti motivi o argomenti. Infatti, sebbene il testo del ricorso possa essere suffragato con rinvii a determinati passi di atti che vi sono allegati, non spetta al Tribunale ricercare ed individuare, negli allegati, i motivi e gli argomenti sui quali, a suo parere, il ricorso dovrebbe essere fondato, atteso che gli allegati assolvono ad una funzione meramente probatoria e strumentale (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2014, MasterCard e a./Commissione, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punti 40 e 41 e giurisprudenza ivi citata).
- 26 Orbene, nel caso di specie, il ricorrente si limita ad effettuare un rinvio globale a tutti i punti del reclamo, senza ulteriori precisazioni. Pertanto, occorre rilevare che tale rinvio dev'essere respinto in quanto manifestamente irricevibile.

Nel merito

Sulle conclusioni di annullamento

- 27 A sostegno delle conclusioni di annullamento il ricorrente invoca due motivi, che occorre esaminare congiuntamente. Il primo verte sulla violazione del diritto fondamentale alla libertà di espressione. Il secondo riguarda un'erronea applicazione dell'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto.
- 28 Detti motivi si suddividono, in sostanza, in tre addebiti distinti. In primo luogo, l'opera di cui trattasi non avrebbe natura tale da compromettere gravemente gli interessi legittimi dell'Unione, sicché il ricorrente sarebbe stato sanzionato ingiustamente nel suo rapporto informativo per l'anno 2016. In secondo luogo, sarebbe sulla base di un'interpretazione eccessivamente ampia della nozione di «attività dell'Unione» che è stato ritenuto che l'oggetto dell'opera di cui trattasi riguardasse tale attività. In terzo luogo, la decisione di rigetto del reclamo non sarebbe motivata.
- 29 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare anzitutto il terzo addebito.

– Sul terzo addebito

- 30 Il ricorrente lamenta un difetto di motivazione della decisione del 4 gennaio 2018, in quanto essa si baserebbe unicamente su una mera opinione e non su fatti o su considerazioni giuridiche. Al riguardo, in primo luogo, l'espressione «ritengo che», utilizzata dall'APN nella decisione di rigetto del reclamo, dimostrerebbe che quest'ultima è basata su un'opinione, e non su elementi oggettivi aventi un grado sufficiente di motivazione. In secondo luogo, l'APN non avrebbe letto l'opera in questione e si sarebbe basata esclusivamente sul suo titolo per concludere che il suo oggetto riguardasse l'attività dell'Unione. Al contrario, il capo dell'unità linguistica maltese della DG «Traduzione» avrebbe riconosciuto che detta opera non fa alcun riferimento all'attività dell'Unione né a quella del Parlamento. Di conseguenza, la motivazione della decisione del 4 gennaio 2018 non sarebbe conforme ai requisiti previsti nei casi in cui occorra pronunciarsi su un'eventuale violazione di un diritto fondamentale.
- 31 Il Parlamento contesta gli argomenti del ricorrente.
- 32 Va ricordato, in via preliminare, che l'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE e richiamato all'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è un principio essenziale del diritto dell'Unione che ha lo scopo, da un lato, di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per valutare la fondatezza dell'atto che gli arreca pregiudizio e l'opportunità di proporre un ricorso giurisdizionale volto a contestarne la legittimità e, dall'altro, di consentire al giudice dell'Unione di esercitare il suo controllo [v. sentenza del 3 luglio 2019, PT/BEI, T-573/16, EU:T:2019:481, punto 374 (non pubblicata) e giurisprudenza ivi citata].
- 33 La motivazione di una decisione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata. Pertanto, una decisione è sufficientemente motivata qualora sia intervenuta in un contesto noto all'interessato, che gli consenta di comprendere la portata del provvedimento preso nei suoi confronti (v. sentenza del 1° aprile 2004, N/Commissione, T-198/02, EU:T:2004:101, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).
- 34 Occorre tuttavia rammentare che l'obbligo di motivazione costituisce una formalità sostanziale che dev'essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, la quale attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso (v. sentenza del 1° marzo 2017, Silvan/Commissione, T-698/15 P, non pubblicata, EU:T:2017:131, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

- 35 È alla luce di tali considerazioni che occorre determinare se, tenuto conto della motivazione che figura nella decisione di rigetto del reclamo, la decisione del 4 gennaio 2018 sia sufficientemente motivata nel caso di specie.
- 36 Va sottolineato, in proposito, che, nella decisione di rigetto del reclamo, l'APN ha richiamato anzitutto i diritti e i doveri derivanti dall'articolo 17 bis dello Statuto per quanto riguarda la pubblicazione di testi di qualsiasi tipo da parte dei funzionari dell'Unione. Ha poi constatato che il ricorrente non aveva preventivamente notificato al Parlamento l'intenzione di pubblicare l'opera di cui trattasi. Infine, essa ha segnalato al ricorrente quanto segue:
- «[c]ome ne suggerisce il titolo e come indica Lei stesso nel paragrafo 2 del reclamo, il Suo libro tratta dei Panama Papers e delle società offshore. Il Parlamento ha adottato misure quanto al ricorso a società offshore per il riciclaggio di denaro e l'evasione fiscale. In concreto, nel giugno del 2016, è stata istituita la commissione PANA (...) che ha indagato sui legami tra l'Unione e i suoi Stati membri con i Panama Papers. Di conseguenza, ritengo che sussista un collegamento tra il Suo libro e il lavoro del Parlamento».
- 37 In tale contesto, in primo luogo, il ricorrente sostiene che l'impiego dell'espressione «ritengo che» dimostrerebbe che detta decisione non si basi su elementi oggettivi e non presenti quindi il grado richiesto di motivazione. Va tuttavia rilevato che, contrariamente a quanto asserisce il ricorrente, l'impiego dell'espressione «ritengo che» da parte dell'APN non è in alcun modo sufficiente per dimostrare che la motivazione della decisione del 4 gennaio 2018 sia soggettiva. Pertanto, l'impiego di tale espressione non può di per sé incidere sulla legittimità della decisione.
- 38 Di conseguenza, occorre respingere tale argomento in quanto infondato.
- 39 In secondo luogo, il ricorrente afferma che se l'APN è giunta alla conclusione che l'opera di cui trattasi riguardava l'attività dell'Unione, nonostante l'opinione contraria formulata dal capo dell'unità linguistica maltese della DG «Traduzione», è perché non l'avrebbe letta.
- 40 Va osservato anzitutto, al riguardo, che l'opinione contraria di un capo unità della DG «Traduzione» in merito al contenuto dell'opera di cui trattasi è irrilevante per stabilire se la motivazione della decisione del 4 gennaio 2018 sia oggettivamente sufficiente.
- 41 Occorre rilevare, poi, che le considerazioni relative al contenuto dell'opera di cui trattasi rinviano al controllo della legittimità nel merito della decisione e non a quello della sua motivazione e, pertanto, non possono essere accolte nell'ambito di un addebito di violazione dell'obbligo di motivazione. In ogni caso, il Parlamento ha precisato, nel corso dell'udienza dibattimentale, che il contenuto di detta opera era stato spiegato all'APN.
- 42 Infine, dal punto 36 della presente sentenza risulta che la decisione del 4 gennaio 2018 era motivata, in sostanza, dal fatto che l'opera di cui trattasi riguardava i «Panama Papers» e le società offshore e che sussisteva un collegamento con il lavoro del Parlamento. È alla luce di tali elementi che si è ritenuto che il ricorrente fosse venuto meno agli obblighi derivanti dall'articolo 17 bis dello Statuto.
- 43 In tale contesto si deve osservare che la motivazione era sufficiente per consentire al ricorrente di determinare se la decisione del 4 gennaio 2018 fosse fondata o se fosse inficiata da un vizio che permettesse di contestarne la validità. Infatti, sulla base dei motivi sopra esposti, il ricorrente era in grado di comprendere le ragioni specifiche per le quali il Parlamento aveva ritenuto che egli avrebbe dovuto notificare all'APN il suo progetto di pubblicazione. Peraltro il ricorrente stesso contesta dette ragioni nell'ambito del presente ricorso. Al contempo detta motivazione è sufficiente anche per consentire al Tribunale di esercitare il suo controllo giurisdizionale sulla legittimità della decisione del 4 gennaio 2018.

44 Non può quindi negarsi che detta decisione soddisfa i requisiti enunciati dalla giurisprudenza e ricordati ai precedenti punti da 32 a 34. Pertanto, l'addebito del ricorrente nel senso che la decisione del 4 gennaio 2018 sarebbe inficiata da un difetto di motivazione dev'essere respinto.

– *Sul primo addebito*

45 Secondo il ricorrente, l'APN gli ha imposto un obbligo più stringente di quello previsto all'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto. Il fatto che il Parlamento abbia istituito una commissione d'inchiesta incaricata di esaminare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale (in prosieguo: la «commissione PANA») non significherebbe che egli non possa esprimersi sull'attualità relativa ai «Panama Papers», a meno di non criticare il lavoro di detta commissione, del Parlamento o dell'Unione e di compromettere in tal modo gravemente gli interessi legittimi di quest'ultima. In proposito, il ricorrente invoca la sentenza del 6 marzo 2001, Connolly/Commissione (C-274/99 P, EU:C:2001:127), da cui risulterebbe che, nel caso di specie, non occorre stabilire se egli abbia omesso di notificare il progetto di pubblicazione dell'opera di cui trattasi, ma, piuttosto, determinare se gli interessi legittimi dell'Unione potessero essere gravemente minacciati dal suo contenuto. Così, non rappresentando una minaccia del genere, non si può considerare che l'opera di cui trattasi rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto né che essa riguardi l'attività dell'Unione.

46 Il Parlamento contesta l'argomentazione del ricorrente.

47 Va precisato, in via preliminare, che il Tribunale non deve sostituire la sua valutazione a quella delle persone incaricate di valutare il lavoro della persona oggetto del rapporto. Infatti, un ampio potere discrezionale è riconosciuto ai valutatori nei giudizi relativi al lavoro delle persone che essi hanno il compito di valutare. Pertanto, il sindacato giurisdizionale esercitato dal giudice dell'Unione sul contenuto dei rapporti di valutazione è limitato al controllo della regolarità procedurale, dell'esattezza materiale dei fatti e della mancanza di errore manifesto di valutazione o di sviamento di potere (v., in tal senso, sentenze del 1° giugno 1983, Seton/Commissione, 36/81, 37/81 e 218/81, EU:C:1983:152, punto 23, e del 25 ottobre 2005, Cwik/Commissione, T-96/04, EU:T:2005:376, punto 41).

48 Si deve rammentare inoltre che, secondo una giurisprudenza consolidata, i funzionari e gli agenti dell'Unione godono del diritto alla libertà di espressione, incluso nei settori di attività delle istituzioni dell'Unione. Tale libertà comprende quella di esprimere, verbalmente o per iscritto, opinioni discordanti o minoritarie rispetto a quelle difese dall'istituzione da cui dipendono (v. sentenza del 6 marzo 2001, Connolly/Commissione, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

49 Tuttavia, la libertà di espressione può essere oggetto delle limitazioni di cui all'articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai sensi del quale l'esercizio di tale libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni, previste dalla legge, che costituiscono misure necessarie in una società democratica (v. sentenza del 13 dicembre 2012, Strack/Commissione, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punto 137 e giurisprudenza ivi citata).

50 In una società democratica è anche legittimo assoggettare i funzionari, a motivo del loro status, ad obblighi quali quelli che figurano nell'articolo 17 bis dello Statuto. Obblighi di tal genere, che costituiscono certamente restrizioni all'esercizio della libertà di espressione, sono destinati a salvaguardare il rapporto di fiducia che deve esistere tra l'istituzione e i suoi funzionari o agenti (sentenza del 13 dicembre 2012, Strack/Commissione, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punto 138; v., per analogia, sentenza del 6 marzo 2001, Connolly/Commissione, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punto 44).

- 51 In proposito, dall'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto emerge che il funzionario che intende pubblicare o far pubblicare, solo o in collaborazione, un qualsiasi testo il cui oggetto riguardi l'attività dell'Unione deve informarne preliminarmente l'APN. Quest'ultima è tenuta a manifestare le sue eventuali obiezioni entro un termine di 30 giorni lavorativi a decorrere dal ricevimento dell'informazione, altrimenti si considera che essa abbia dato il suo accordo implicito al riguardo. La giurisprudenza ha precisato che un accordo alla pubblicazione può essere rifiutato solo in casi eccezionali, qualora la pubblicazione prevista possa compromettere gravemente gli interessi legittimi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2017, Skareby/SEAE, T-585/16, EU:T:2017:613, punti 80 e 81).
- 52 Ne risulta che la procedura che devono seguire i funzionari che intendano pubblicare un qualsiasi testo il cui oggetto riguardi l'attività dell'Unione consta di due fasi distinte. La prima fase prevede l'obbligo del funzionario di notificare all'APN il suo progetto di pubblicazione, sempre che il contenuto del testo in questione riguardi l'attività dell'Unione. La seconda fase prevede l'obbligo dell'APN di informare il funzionario interessato per iscritto della sua decisione entro un termine di 30 giorni, qualora sia in grado di dimostrare che detto testo può compromettere gravemente gli interessi legittimi dell'Unione.
- 53 Le diverse modalità che caratterizzano ciascuna di tali due fasi corrispondono all'oggetto stesso della procedura di cui all'articolo 17 bis dello Statuto. La previa notifica, da parte del funzionario interessato, dell'intenzione di pubblicare un qualsiasi testo il cui oggetto riguardi l'attività dell'Unione consente, infatti, alle istituzioni di esercitare di seguito il controllo cui sono tenute ai sensi dell'articolo 17 bis, paragrafo 2, secondo comma, dello Statuto. Ciò considerato, la capacità del testo stesso di compromettere gravemente gli interessi legittimi dell'Unione non è un criterio rilevante ai fini della notifica del progetto di pubblicazione di un qualsiasi testo riguardante l'attività dell'Unione.
- 54 Nel caso di specie si deve osservare che l'APN non è stata preventivamente informata della pubblicazione dell'opera in questione. A tal riguardo, nella decisione del 4 gennaio 2018, il Parlamento ha unicamente considerato che la valutazione controversa contenuta nella parte denominata «Condotta», sotto il titolo «3. Rispetto delle norme e delle procedure», del rapporto informativo del ricorrente per l'anno 2016 fosse giustificata alla luce dell'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto, constatando quindi un inadempimento all'obbligo di previa notifica. Per contro, esso non ha formulato alcun giudizio sull'eventuale minaccia che l'opera in questione potrebbe rappresentare per gli interessi legittimi dell'Unione.
- 55 Va rilevato, di conseguenza, che la circostanza invocata dal ricorrente secondo cui l'opera di cui trattasi non sarebbe di natura tale da compromettere gravemente gli interessi legittimi dell'Unione è irrilevante ai fini della valutazione della legittimità della decisione del 4 gennaio 2018.
- 56 Occorre pertanto respingere l'addebito secondo il quale, nella misura in cui l'opera in questione non sarebbe di natura tale da compromettere gravemente gli interessi legittimi dell'Unione, il Parlamento avrebbe imposto al ricorrente un obbligo più stringente di quello previsto all'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto, nel considerare che egli avrebbe dovuto notificare all'APN l'intenzione di pubblicare.

– *Sul secondo addebito*

- 57 In primo luogo, il ricorrente fa valere che l'obbligo di informazione imposto ai funzionari che intendano pubblicare un qualsiasi testo si applica solo nel caso in cui tale testo riguardi l'attività dell'Unione. In proposito l'APN avrebbe l'obbligo di adottare un'interpretazione restrittiva della nozione di attività dell'Unione, in particolare alla luce di altri orientamenti che stabilirebbero il

contesto in cui interpretare detta nozione. Nel caso di specie, la menzione di un semplice collegamento tra l'opera di cui trattasi e l'attività dell'Unione non sarebbe sufficiente per stabilire che il ricorrente fosse tenuto a notificare all'amministrazione il suo progetto di pubblicazione.

- 58 Il ricorrente fa valere, in sostanza, che l'opera di cui trattasi non farebbe riferimento ad alcuna attività dell'Unione, ma riguarderebbe puramente e semplicemente un tema di politica interna maltese. Poiché il Parlamento si occupa di vari temi in diversi settori, accogliere il ragionamento seguito dall'APN equivarrebbe a vietare ai funzionari dell'Unione di esprimersi su qualsiasi tema che sia oggetto di lavori da parte della commissione PANA e del Parlamento. Dato che l'opera di cui trattasi non farebbe riferimento né all'attività di tale commissione né a quella dell'Unione, il suo oggetto non riguarderebbe l'attività dell'Unione. Pertanto, il ricorrente, omettendo di notificare il suo progetto di pubblicazione, non avrebbe tradito alcuna fiducia né sarebbe venuto meno ai propri doveri di lealtà e di imparzialità nei confronti dell'Unione. Infine, se l'oggetto di detta opera dovesse riguardare l'attività dell'Unione, quod non, l'opera tuttalpiù integrerebbe le riflessioni dell'APN e dell'indagine della commissione PANA.
- 59 In secondo luogo, il ricorrente aggiunge che, imponendogli una sanzione, l'APN si sarebbe attribuita un potere discrezionale superiore a quello conferitole dall'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto, e che in tal modo essa avrebbe leso il suo diritto alla libertà di espressione.
- 60 In terzo luogo, il ricorrente sottolinea che, per effetto del cumulo dei differenti termini di cui all'articolo 17 bis, paragrafo 2, e all'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, il termine previsto per l'esame delle richieste di revisione di pubblicazioni soggette a previa notifica corrisponderebbe a un periodo di cinque mesi. Tenuto conto di una tale durata, l'obbligo di notifica dovrebbe essere circoscritto alle pubblicazioni che riguardino strettamente l'attività dell'Unione.
- 61 Il Parlamento contesta l'argomentazione del ricorrente.
- 62 In primo luogo, per quanto concerne l'argomento del ricorrente secondo cui l'opera di cui trattasi verte su un tema di politica interna maltese (v. punti 57 e 58 supra), occorre ricordare che la decisione del 4 gennaio 2018 è motivata, in sostanza, dal fatto che l'APN ha considerato che l'opera di cui trattasi riguardava il caso noto come «Panama Papers» nonché società offshore e che, essendo tale argomento collegato al lavoro del Parlamento, l'intenzione del ricorrente di pubblicare detta opera avrebbe dovuto esserle previamente notificata.
- 63 Si deve osservare, in proposito, che l'8 giugno 2016 il Parlamento ha adottato la decisione (UE) n. 2016/1021, sull'istituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione PANA incaricata di esaminare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale (GU 2016, L 166, pag. 10). Dal punto 2 della decisione 2016/1021 risulta che l'esame condotto dalla commissione PANA doveva riguardare l'attività di tutti gli Stati membri dell'Unione, compresa Malta.
- 64 Le affermazioni testé esposte al punto 63 sono avvalorate, peraltro, dal rapporto finale redatto nell'ambito della commissione PANA, ancorché successivo alla pubblicazione dell'opera di cui trattasi, in quanto esso riferisce di una missione d'inchiesta in loco effettivamente inviata a Malta il 20 febbraio 2017. Inoltre, dagli elementi versati agli atti emerge altresì che, alla pagina 86, la stessa opera di cui trattasi riferisce dell'invito ricevuto da un ministro del governo maltese a presentarsi dinanzi a una commissione del Parlamento per fornire spiegazioni sulla società che avrebbe posseduto a Panama. Alla luce di tali elementi, va quindi constatato che i lavori della commissione PANA erano collegati alla situazione maltese, in particolare al fine di esaminarvi eventuali infrazioni nell'applicazione del diritto dell'Unione in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale.

- 65 Di conseguenza, occorre rilevare che l'oggetto dell'opera di cui trattasi toccava proprio ambiti di competenza della commissione PANA, essendo quest'ultima tenuta a valutare la situazione degli Stati membri dell'Unione, e in particolare di Malta, in relazione al riciclaggio di denaro, all'elusione fiscale e all'evasione fiscale.
- 66 Dopodiché, si deve constatare che il ricorrente ha torto di asserire che la sua opera non contiene alcun riferimento all'attività dell'Unione, bensì si limita a trattare l'oggetto di studio da un punto di vista meramente interno.
- 67 Infatti, già il titolo, *I migliori in Europa. I Panama Papers e il potere*, colloca chiaramente l'opera in un contesto europeo e in più la copertina riproduce la bandiera dell'Unione. L'opera, inoltre, contiene anche vari riferimenti a lavori nonché a personalità associate al quadro istituzionale dell'Unione; in particolare, riferimenti ai lavori della commissione PANA, alla presidenza maltese del Consiglio dell'Unione europea nonché a un deputato europeo. Un allegato della stessa opera evoca poi il tema della Brexit e menziona espressamente il mercato interno dell'Unione.
- 68 Alla luce di quanto precede, non si può quindi sostenere che l'opera di cui trattasi verta puramente e semplicemente su un tema di politica interna maltese e che il suo oggetto non si ricolleghi in alcun modo all'attività dell'Unione. Infatti, quand'anche si ritenesse che la prospettiva dell'opera sia principalmente quella nazionale, in quanto si tratta di politiche e politici maltesi, resterebbe il fatto che questi ultimi costituivano nel contempo l'oggetto dell'indagine della commissione PANA. Di conseguenza, si deve constatare che l'oggetto dell'opera di cui trattasi riguarda l'attività dell'Unione. L'opera contiene inoltre vari riferimenti concreti a tale attività, come esposto al punto 67 della presente sentenza.
- 69 Occorre concludere, pertanto, che, poiché l'oggetto dell'opera di cui trattasi riguarda l'attività dell'Unione, non si può considerare che il Parlamento abbia commesso un errore manifesto di valutazione o che sia incorso in uno sviamento di potere nel ritenere che fosse necessario notificarne il progetto di pubblicazione all'APN, conformemente a quanto prevede l'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto.
- 70 Di conseguenza, si deve respingere l'argomento del ricorrente secondo cui l'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto sarebbe stato erroneamente applicato nella decisione del 4 gennaio 2018, violando così il suo diritto alla libertà di espressione.
- 71 In secondo luogo, per quanto concerne l'argomento del ricorrente secondo cui l'APN si sarebbe attribuita un potere discrezionale superiore a quello conferitole dall'articolo 17 bis dello Statuto (v. punto 59 supra), va rilevato che il presente ricorso verte esclusivamente sulla legittimità della decisione del 4 gennaio 2018 e, pertanto, sulla questione se il Parlamento abbia a buon diritto constatato, nel rapporto informativo del ricorrente per l'anno 2016, che quest'ultimo non aveva informato l'APN della pubblicazione dell'opera di cui trattasi nel 2016.
- 72 Si deve altresì osservare che dalla giurisprudenza richiamata ai punti da 49 a 51 della presente sentenza risulta che è legittimo assoggettare i funzionari dell'Unione ad obblighi quali quelli stabiliti nell'articolo 17 bis dello Statuto. Inoltre, nulla osta a che l'APN dia atto, in un rapporto informativo, di un avvenimento puntuale, segnatamente allorché, come nella fattispecie, quest'ultimo concerne la violazione di una regola chiara e specifica che emana direttamente dallo Statuto. Infatti, in tali circostanze, la formulazione di un'osservazione, come la valutazione controversa, in un rapporto informativo non soltanto non è contraria ad una disposizione dello Statuto, segnatamente all'articolo 43, ma può avere come legittimo obiettivo quello di avvertire l'interessato e di evitare una reiterazione della violazione della regola statutaria in questione (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2015, CW/Parlamento, F-41/14, EU:F:2015:24, punto 55).

- 73 Dall'esame del fascicolo risulta peraltro che il ricorrente non fornisce alcun elemento concreto che possa dimostrare che gli è stata inflitta una qualsiasi sanzione in aggiunta al mantenimento della valutazione controversa nel rapporto informativo, la quale figura nella parte denominata «Condotta», sotto il titolo «3. Rispetto delle norme e delle procedure». Orbene, com'è stato constatato al punto 69 della presente sentenza, il Parlamento aveva buon diritto a rifiutare di rimuovere la valutazione controversa dal rapporto informativo del ricorrente per l'anno 2016, avendo quest'ultimo omesso di rispettare l'articolo 17 bis, paragrafo 2, primo comma, dello Statuto.
- 74 Di conseguenza, occorre respingere l'argomento del ricorrente secondo cui l'APN si sarebbe attribuita un potere discrezionale superiore a quello conferitole dall'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto.
- 75 In terzo luogo, per quanto concerne l'argomento del ricorrente secondo cui l'obbligo di notifica dovrebbe essere circoscritto alle pubblicazioni che riguardano strettamente l'attività dell'Unione, tenuto conto del cumulo dei termini di cui agli articoli 17 bis, paragrafo 2, e 90, paragrafo 2, dello Statuto (v. punto 60 supra), va rilevato che esso non è idoneo a rimettere in discussione la conclusione esposta al punto 70 della presente sentenza, da cui risulta che, nel caso di specie, il ricorrente ha omesso di informare l'APN di voler pubblicare un testo il cui oggetto riguardava tuttavia l'attività dell'Unione, violando così l'articolo 17 bis, paragrafo 2, dello Statuto. Infatti questa è proprio la constatazione effettuata dal Parlamento nella decisione del 4 gennaio 2018, alla luce della quale occorre dunque valutare la legittimità di quest'ultima.
- 76 Il suddetto argomento è pertanto irrilevante ai fini della valutazione della legittimità della decisione del 4 gennaio 2018 e, per tale motivo, dev'essere respinto.
- 77 Poiché l'insieme degli addebiti esposti a sostegno dei due motivi di annullamento della decisione del 4 gennaio 2018 è stato respinto, le stesse conclusioni di annullamento devono essere respinte.

Sulle conclusioni di risarcimento del danno

- 78 Il ricorrente sostiene che, essendo la decisione di rigetto del reclamo basata su un'erronea applicazione dello Statuto dei funzionari da parte dell'APN e sull'esercizio di un potere discrezionale superiore a quanto consentito dallo stesso Statuto, egli avrebbe subito un danno morale sia sul luogo di lavoro sia nel privato. Tale danno avrebbe inciso in particolare sulla sua attività letteraria. Egli afferma altresì di aver subito un danno materiale, in quanto, da un lato, avrebbe perso il beneficio di una promozione e, dall'altro, potrebbe ormai essere sottoposto a procedimenti disciplinari a seguito della decisione del 4 gennaio 2018. Pertanto il ricorrente chiede la condanna del Parlamento a versargli una somma a determinarsi dal Tribunale come risarcimento dell'allegato danno morale. Il ricorrente precisa inoltre che la decisione del Parlamento di considerare irricevibile la sua notifica del progetto di pubblicazione di una seconda edizione dell'opera di cui trattasi lo avrebbe dissuaso da tale pubblicazione.
- 79 Il Parlamento contesta gli argomenti del ricorrente.
- 80 In primo luogo, nella misura in cui potrebbe comprendersi che il ricorrente chiede un risarcimento per danni materiali, va rammentato che, per soddisfare i requisiti dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, un ricorso diretto al risarcimento dei danni causati da un'istituzione dell'Unione deve contenere elementi che permettano di identificare il danno che il ricorrente asserisce di aver subito nonché il carattere e la portata di tale danno (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 1999, *Apostolidis e a./Commissione*, C-327/97 P, EU:C:1999:482, punto 37). Inoltre, un ricorso per risarcimento danni dev'essere respinto in quanto irricevibile qualora il ricorrente non abbia dimostrato e nemmeno dedotto l'esistenza di circostanze particolari che giustifichino l'omissione da parte sua della quantificazione, nel ricorso, del danno lamentato (v., in tal senso, sentenza del 23 settembre 2004, *Hectors/Parlamento*, C-150/03 P, EU:C:2004:555, punto 62).

- 81 Nella specie, il ricorrente non ha fornito alcuna precisazione circa le modalità di quantificazione del danno materiale asserito e non ha giustificato tale omissione, cosicché la sua domanda di risarcimento a titolo di un danno materiale dev'essere respinta in quanto irricevibile.
- 82 In secondo luogo, per quanto concerne la domanda di risarcimento dell'allegato danno morale, il ricorrente sostiene che tale danno è stato causato da un'erronea applicazione dello Statuto da parte dell'APN e dall'esercizio di un potere discrezionale superiore a quanto consentito dallo stesso Statuto.
- 83 Va tuttavia rilevato, al riguardo, che, secondo una giurisprudenza costante, il sorgere della responsabilità dell'Unione presuppone il ricorrere di un insieme di condizioni, vale a dire l'illegittimità del comportamento contestato all'istituzione, all'organo o all'organismo interessato, l'effettività del danno lamentato e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento contestato e il danno asserito, e queste tre condizioni sono cumulative (v. sentenza del 10 aprile 2019, AV/Commissione, T-303/18 RENV, non pubblicata, EU:T:2019:239, punto 104 e giurisprudenza ivi citata).
- 84 Se non sussiste uno di tali presupposti, il ricorso dev'essere respinto nel suo complesso senza che sia necessario esaminare le altre condizioni della responsabilità extracontrattuale (v. sentenza del 13 dicembre 2018, Wahlström/Frontex, T-591/16, non pubblicata, EU:T:2018:938, punto 127 e giurisprudenza ivi citata).
- 85 Orbene, nel caso di specie si deve osservare che la domanda di risarcimento avanzata dal ricorrente si basa unicamente sull'asserita illegittimità che inficerebbe la decisione del 4 gennaio 2018.
- 86 Posto che, per i motivi esposti nell'ambito dell'esame delle conclusioni di annullamento formulate dal ricorrente, è stato constatato che la decisione del 4 gennaio 2018 non era viziata da alcuna illegittimità, si deve concludere che la condizione relativa all'illegittimità del comportamento contestato al Parlamento non è soddisfatta.
- 87 Inoltre, le considerazioni in merito alla decisione con cui il Parlamento ha ritenuto irricevibile la notifica del progetto di pubblicazione di una seconda edizione dell'opera di cui trattasi da parte del ricorrente sono irrilevanti nell'ambito del presente ricorso, poiché quest'ultimo è diretto unicamente contro la decisione del 4 gennaio 2018, con la quale il Parlamento ha rifiutato di rimuovere la valutazione controversa dal suo rapporto informativo per l'anno 2016.
- 88 Ne consegue che le conclusioni di risarcimento del ricorrente devono essere respinte.

Sulla domanda di misure istruttorie

- 89 Il ricorrente chiede al Tribunale di ascoltare un membro del Parlamento di Malta e un membro del Parlamento, i quali sarebbero due personalità attive nella lotta alla corruzione e nella promozione del buon governo a Malta.
- 90 Da una giurisprudenza costante risulta che le parti che avanzino una domanda di audizione di testimoni devono fornire indizi precisi e pertinenti che spieghino in che modo la testimonianza richiesta possa presentare un interesse per la soluzione della controversia (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, Verein Deutsche Sprache/Commissione, T-468/16, non pubblicata, EU:T:2018:207, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).
- 91 Nel caso di specie, il ricorrente non ha fornito alcuna indicazione specifica, in relazione al presente procedimento, per spiegare i motivi per i quali l'audizione dei due testimoni potesse rivelarsi necessaria o utile. Del pari, egli non ha precisato quali fossero i fatti o le circostanze del procedimento che potessero giustificare una tale audizione. Di conseguenza, il ricorrente non ha dimostrato che l'audizione dei due testimoni da lui richiesta fosse pertinente o necessaria nel caso di specie.

- 92 Va rilevato, inoltre, che gli elementi materiali già presenti nel fascicolo sono sufficienti per statuire sul presente ricorso.
- 93 Pertanto, la domanda di misure istruttorie formulata dal ricorrente non può essere accolta.
- 94 Alla luce dell'insieme degli elementi che precedono, il ricorso dev'essere respinto nella sua interezza.

Sulle spese

- 95 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta richiesta. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente, occorre condannarlo alle spese, conformemente alla domanda del Parlamento.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) Il sig. Mark Anthony Sammut è condannato alle spese.**

Kanninen

Jaeger

Póltorak

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 giugno 2020.

Firme