



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
TAMARA ČAPETA  
presentate il 16 dicembre 2021<sup>1</sup>

**Causa C-54/20 P**

**Commissione europea  
contro**

**Stefano Missir Mamachi di Lusignano,**

**Maria Letizia Missir Mamachi di Lusignano,**

«Impugnazione – Funzione pubblica – Responsabilità dell'Unione europea fondata sull'inadempimento, da parte di un'istituzione, del dovere di garantire la protezione dei suoi funzionari – Funzionario deceduto – Danni morali subiti dal fratello e dalla sorella del funzionario – Diritto a un ricorso – Articoli 268, 270 e 340 TFUE – Legittimazione»

## I. Introduzione

1. Nel settembre 2006 il sig. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano (in prosieguo: il «funzionario deceduto») e sua moglie sono stati assassinati nella casa presa in locazione dalla Commissione europea per questi ultimi a Rabat (Marocco). Il sig. Missir Mamachi di Lusignano era chiamato a svolgere funzioni di consigliere politico e diplomatico presso la delegazione della Commissione europea. Egli era, dunque, un dipendente di un'istituzione dell'Unione.
2. La presente causa è l'ultimo atto di una saga giudiziaria dinanzi ai giudici dell'Unione<sup>2</sup> originata da tale evento nefasto e tragico. Essa consente alla Corte di chiarire la propria giurisprudenza in materia di diritto al risarcimento nel contesto della funzione pubblica, ossia nelle cause connesse al rapporto di impiego di una persona presso un'istituzione o un altro organo dell'Unione. Tale causa offre quindi alla Corte l'opportunità di precisare la delimitazione tra la competenza fondata sull'articolo 270 TFUE e quella fondata sull'articolo 268 TFUE.
3. L'impugnazione in esame è proposta dalla Commissione avverso la sentenza del 20 novembre 2019, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-502/16, EU:T:2019:795; in prosieguo: la «sentenza impugnata»). Con tale sentenza, il Tribunale ha condannato la Commissione, in solido, a versare la somma di EUR 50 000 alla madre del funzionario deceduto e la somma di EUR 10 000 ciascuno al fratello e alla sorella di questi, a titolo di risarcimento del danno morale da essi subito a causa di tale tragico evento.

<sup>1</sup> Lingua originale: l'inglese.

<sup>2</sup> V. la sezione III delle presenti conclusioni.

4. La Commissione accetta la parte della sentenza concernente la madre, ma contesta le valutazioni effettuate dal Tribunale in risposta alle domande di risarcimento proposte dal fratello e della sorella. La questione chiave sollevata dall'impugnazione consiste nello stabilire se il fratello e la sorella fossero legittimati a proporre ricorsi per il risarcimento dei danni morali subiti iure proprio sulla base dell'articolo 270 TFUE, che attribuisce alla Corte competenza in materia di funzione pubblica<sup>3</sup> o se avessero dovuto fondarsi sull'articolo 268 TFUE, che disciplina la competenza generale della Corte per le azioni di risarcimento dei danni fondate sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

## II. Contesto normativo

5. Oltre agli articoli 268, 270 e 340 TFUE, anche le disposizioni elencate nel prosieguo sono pertinenti ai fini della presente causa.

6. L'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto dei funzionari (in prosieguo: lo «Statuto»), al quale rinvia l'articolo 270 TFUE, dispone quanto segue:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a dirimere ogni controversia tra l'Unione e una delle persone indicate nel presente statuto circa la legalità di un atto che rechi pregiudizio a detta persona ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2. Nelle controversie di carattere pecuniario la Corte di giustizia ha una competenza anche di merito».

7. L'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, in combinato disposto con l'articolo 91, paragrafo 2, dello stesso, prevede che una persona cui si applica lo Statuto può proporre un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia soltanto qualora abbia previamente proposto reclamo avverso un atto che le rechi pregiudizio all'autorità che ha il potere di nomina.

8. Diverse altre disposizioni dello Statuto sono state invocate o richiamate nella causa che ha dato luogo alla sentenza impugnata, nonché nei procedimenti precedenti, concernenti le domande di risarcimento dei danni derivanti dal decesso del sig. Missir Mamachi di Lusignano e di sua moglie. È dunque necessario menzionarle in questa sede.

9. Le parti pertinenti dell'articolo 73 dello Statuto che sono state richiamate sono le seguenti:

«1. Alle condizioni fissate da una regolamentazione adottata di comune accordo dalle autorità che hanno il potere di nomina delle istituzioni dell'Unione, previo parere del comitato dello statuto, il funzionario è coperto sin dal giorno della sua entrata in servizio contro i rischi di malattia professionale e i rischi d'infortunio. Egli è tenuto a contribuire, nei limiti dello 0,1% dello stipendio base, alla copertura dei rischi della vita privata.

I rischi non coperti sono precisati in tale regolamentazione.

2. Le prestazioni garantite sono le seguenti:

a) in caso di decesso:

<sup>3</sup> Millet, T., «Staff cases in the judicial architecture of the future», *Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law International, 2000, pagg. da 221 a 231.

versamento alle persone sottoindicate di un capitale pari a cinque volte lo stipendio base annuo calcolato in base agli stipendi mensili attribuiti all'interessato nei dodici mesi precedenti l'infortunio:

- al coniuge e ai figli del funzionario deceduto, secondo le norme del diritto di successione applicabile al funzionario; l'ammontare da versare al coniuge non può tuttavia essere inferiore al 25% del capitale;
- in mancanza di persone della categoria suindicata, agli altri discendenti, secondo le norme del diritto di successione applicabile al funzionario;
- in mancanza di persone delle due categorie suindicate, agli ascendenti, secondo le norme del diritto di successione applicabile al funzionario;
- in mancanza di persone delle tre categorie suindicate, all'istituzione».

10. Le altre disposizioni dello Statuto invocate sono illustrate qui di seguito.

11. Articolo 40, paragrafo 2, iii), dello Statuto, che attribuisce ai funzionari il diritto alla concessione di un'aspettativa senza assegni per motivi personali qualora ciò sia necessario, tra l'altro, al fine «di assistere il coniuge, un ascendente, un discendente, un fratello o una sorella qualora colpito da una grave malattia o da una grave disabilità attestata da certificato medico».

12. Articolo 42 ter dello Statuto, il quale dispone che «[q]uando il coniuge, un ascendente, un discendente, un fratello o una sorella di un funzionario è colpito da una grave malattia o da una grave disabilità attestati da certificato medico, il funzionario ha diritto a un congedo per motivi familiari senza versamento della retribuzione di base».

13. Articolo 55 bis, paragrafo 2, lettera e), dello Statuto, che autorizza un funzionario a lavorare a orario ridotto se ciò è necessario, tra l'altro, per «per occuparsi del coniuge, di un ascendente, di un discendente, di un fratello o di una sorella gravemente malati o disabili».

### **III. Fatti all'origine della controversia e sentenza impugnata**

14. I fatti all'origine della controversia sono stati illustrati in dettaglio nella sentenza impugnata<sup>4</sup>. I punti principali, utili ai fini delle presenti conclusioni, possono essere riassunti come esposto nel prosieguo.

15. L'assassinio del sig. Missir Mamachi di Lusignano e di sua moglie è stato commesso il 18 settembre 2006, in una casa ammobiliata presa in locazione dalla delegazione della Commissione europea per la coppia e i loro quattro figli.

16. A seguito di tale tragico evento, i minori sono stati posti sotto la tutela dei nonni. La Commissione ha versato ai figli del funzionario deceduto, nella loro qualità di eredi di quest'ultimo, il capitale assicurato di cui all'articolo 73 dello Statuto.

<sup>4</sup> Sentenza impugnata, punti da 1 a 28.

17. Il sig. Livio Missir Mamachi di Lusignano, padre del funzionario deceduto e tutore dei figli, non è rimasto soddisfatto dell'importo versato ai sensi dell'articolo 73 dello Statuto. Egli ha pertanto proposto un ricorso fondato sull'articolo 270 TFUE diretto a ottenere il versamento di diverse somme a titolo di risarcimento dei danni materiali e morali derivanti dal tragico evento. Tali domande sono state proposte ai fini del risarcimento dei danni subiti dai figli in qualità di eredi e aventi causa del funzionario deceduto, nonché dei danni subiti iure proprio dai figli e dal padre del funzionario deceduto. Ciò ha dato origine a una serie di cause (A) anteriori a quella in cui si inserisce il presente procedimento (B).

#### *A. Sulla prima serie di cause*

18. A titolo di introduzione a tale serie di cause, occorre chiarire il contesto nel quale esse sono state decise. All'epoca dei fatti, vi erano tre istituzioni giudiziarie in seno alla Corte di giustizia dell'Unione europea in quanto istituzione dell'Unione: la Corte di giustizia, il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica. Quest'ultimo era competente a statuire in primo grado sulle cause instaurate ai sensi dell'articolo 270 TFUE.

19. La questione se una domanda risarcitoria dovesse essere presentata ai sensi dell'articolo 268 TFUE o dell'articolo 270 TFUE era, quindi, rilevante non soltanto per determinare il fondamento giuridico di tali ricorsi, ma anche per decidere se la causa dovesse essere esaminata, in primo grado, dal Tribunale della funzione pubblica o dal Tribunale. A mio avviso, tale contesto ha influenzato la decisione nella sentenza del 10 settembre 2015, *Riesame Missir Mamachi di Lusignano/Commissione* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588; in prosieguo: la «sentenza di riesame»), ed è importante ai fini della sua comprensione.

20. Detta serie di cause ha avuto inizio dinanzi al Tribunale della funzione pubblica, che ha adottato, il 12 maggio 2011, la sentenza nella causa *Missir Mamachi di Lusignano/Commissione* (F-50/09, EU:F:2011:55). Il Tribunale della funzione pubblica ha respinto il ricorso in quanto parzialmente infondato, per quanto concerne i danni materiali richiesti, e parzialmente irricevibile, per quanto concerne l'asserito danno morale.

21. In sede di impugnazione, nella sentenza del 10 luglio 2014, *Missir Mamachi di Lusignano/Commissione* (T-401/11 P, EU:T:2014:625), che ha annullato la sentenza di primo grado, il Tribunale ha esaminato d'ufficio la competenza del Tribunale della funzione pubblica a conoscere del ricorso in primo grado. In particolare, il Tribunale ha operato una distinzione tra il danno subito dal funzionario deceduto e dai figli, in qualità di eredi, da un lato, e il danno subito iure proprio dai figli e dal padre, dall'altro. Il Tribunale ha dichiarato che il Tribunale della funzione pubblica era «incompetente ab initio» a conoscere del ricorso proposto dal padre e dai figli per il risarcimento del danno subito iure proprio. Secondo tale sentenza, esso era competente soltanto per la domanda di risarcimento del danno morale subito dal funzionario deceduto e dai suoi figli in qualità di eredi. I ricorsi per il risarcimento dei danni morali subiti iure proprio dovevano essere proposti dai figli e dal padre del funzionario deceduto dinanzi al Tribunale, sulla base dell'articolo 268 TFUE.

22. Al fine di evitare uno sdoppiamento del procedimento, il Tribunale ha statuito che, qualora gli aventi causa di un funzionario deceduto chiedano il risarcimento di diversi danni causati da un medesimo atto, tanto in qualità di eredi e aventi causa (sulla base dell'articolo 270 TFUE), quanto iure proprio (sulla base dell'articolo 268 TFUE), gli stessi sono legittimati a riunire tali domande proponendo un solo ricorso. Tenuto conto del fatto che il Tribunale della funzione pubblica non era competente a pronunciarsi su una parte di tali domande (quelle proposte sul fondamento

dell'articolo 268 TFUE), tale «solo ricorso» poteva essere concentrato unicamente dinanzi al Tribunale. Tale giudice era competente a decidere, in sede di impugnazione, le cause proposte ai sensi dell'articolo 270 TFUE e, in primo grado, dei ricorsi proposti sulla base dell'articolo 268 TFUE.

23. La suddetta sentenza del Tribunale in sede di impugnazione è stata in seguito oggetto di riesame e annullamento parziale da parte della Corte di giustizia nella sentenza di riesame. Con tale sentenza, la Corte ha dichiarato, in sostanza, che nelle considerazioni svolte nella sentenza di impugnazione il Tribunale aveva interpretato erroneamente la competenza del Tribunale della funzione pubblica a conoscere delle controversie che traggono origine dal rapporto di impiego.

24. Pertanto, la Corte di giustizia ha statuito, in sede di riesame, che tutte le domande di risarcimento del danno in questione rientravano nella competenza del Tribunale della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 270 TFUE. In altri termini, non soltanto la domanda dei figli nella loro qualità di eredi del funzionario deceduto, ma anche le domande di risarcimento dei danni morali da essi subiti iure proprio, nonché la domanda del padre del funzionario deceduto, potevano essere proposte sulla base dell'articolo 270 TFUE e, pertanto, rientravano nella competenza del Tribunale della funzione pubblica.

25. In sede di rinvio a seguito del riesame, il Tribunale ha pronunciato la sentenza del 7 dicembre 2017, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874) e ha concesso il risarcimento dei danni materiali e morali richiesti dai figli e dal padre del funzionario deceduto.

### ***B. Sulla serie di cause attuali***

26. Parallelamente alla prima serie di procedimenti, il padre e i figli del funzionario deceduto, unitamente alla madre dello stesso, al fratello e alla sorella, hanno proposto due ulteriori ricorsi.

27. Il 16 settembre 2011 essi hanno proposto un ricorso per il risarcimento di danni extracontrattuali dinanzi al Tribunale, sulla base degli articoli 268 e 340 TFUE. Tuttavia, essi hanno rinunciato, in seguito, a tale ricorso, che è stato quindi cancellato dal ruolo del Tribunale con ordinanza del 25 novembre 2015, Missir Mamachi di Lusignano e Sintobin/Commissione (T-494/11, non pubblicata, EU:T:2015:909).

28. Il 7 novembre 2012 tali stessi ricorrenti hanno proposto dinanzi al Tribunale della funzione pubblica un ricorso per risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 270 TFUE. Tale ricorso è stato iscritto a ruolo con il numero F-132/12. Detto procedimento è stato sospeso, in un primo momento, il 6 giugno 2013, fino alla pronuncia delle decisioni nelle cause T-401/11 P e T-494/11 e, in un secondo momento, a seguito del riesame della Corte e del rinvio al Tribunale, fino alla pronuncia della decisione nella causa T-401/11 P RENV RX.

29. Il 2 settembre 2016, a seguito dello scioglimento del Tribunale della funzione pubblica, la causa F-132/12 è stata trasferita al Tribunale e iscritta a ruolo con il numero T-502/16.

30. Il venir meno del Tribunale della funzione pubblica come istituzione ha parzialmente eliminato taluni dubbi sottesi alla decisione intervenuta nella prima serie di cause.

31. Prendendo in considerazione la sentenza del 7 dicembre 2017, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874), che ha concesso un risarcimento dei danni al padre e ai figli, il Tribunale ha ritenuto di essere tenuto a pronunciarsi soltanto sulle domande della madre del funzionario deceduto, nonché su quelle del fratello e della sorella di questo.

32. Il 20 novembre 2019 il Tribunale ha pronunciato la sentenza impugnata, nella quale ha concesso, a titolo di risarcimento dei danni morali subiti a causa dell'assassinio del funzionario deceduto, la somma di EUR 50 000 alla madre e di EUR 10 000 ciascuno al fratello e alla sorella del funzionario deceduto.

#### **IV. Sull'impugnazione**

33. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte di giustizia il 30 gennaio 2020, la Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha condannato la Commissione al risarcimento del danno morale subito dalla sig.ra Maria Letizia Missir Mamachi di Lusignano e dal sig. Stefano Missir Mamachi di Lusignano (sorella e fratello del funzionario deceduto) a seguito del decesso del sig. Alessandro Missir;
- avocare a sé la causa e respingere il ricorso in primo grado in quanto irricevibile;
- condannare il sig. Stefano Missir Mamachi di Lusignano e la sig.ra Maria Letizia Missir Mamachi di Lusignano alle spese del presente giudizio e a quelle del giudizio di primo grado.

34. I convenuti chiedono che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione e
- condannare la Commissione alle spese del presente giudizio nonché a quelle del giudizio di primo grado.

35. Tenuto conto dell'intervenuta pandemia di COVID-19, non si è tenuta udienza, ma le parti hanno risposto per iscritto ai quesiti posti dalla Corte.

36. L'impugnazione si fonda su due motivi: errori di diritto (primo motivo) e violazione dell'obbligo di motivazione (secondo motivo).

37. Su richiesta della Corte, le presenti conclusioni sono limitate all'analisi del primo motivo.

38. La ricorrente ha suddiviso il primo motivo in due parti.

39. Con la sua prima parte, la ricorrente sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione della nozione di «persone indicate nel[lo] statuto». Tale parte è diretta contro i punti da 48 a 64 della sentenza impugnata.

40. Con la seconda parte del primo motivo di impugnazione la ricorrente sostiene, in via subordinata, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel riconoscere al fratello e alla sorella di un funzionario deceduto il diritto al risarcimento dei danni morali sulla base dello Statuto. Tale parte è diretta contro i punti 134 e 135 della sentenza impugnata.

## V. Valutazione

41. Nella sentenza impugnata, il Tribunale si è ritenuto competente a statuire sulle domande della madre, della sorella e del fratello del funzionario deceduto sulla base dell'articolo 270 TFUE, e ha concesso un risarcimento.

42. Con il primo motivo della sua impugnazione, la Commissione contesta le valutazioni del Tribunale concernenti la sua competenza per quanto riguarda le domande presentate dalla sorella e dal fratello. In sostanza, la Commissione ritiene che, in caso di decesso di un funzionario, soltanto le persone menzionate all'articolo 73 dello Statuto possano proporre un ricorso per risarcimento dei danni sulla base dell'articolo 270 TFUE. I fratelli e le sorelle, non essendo menzionati in tale disposizione, potrebbero dunque proporre una domanda di risarcimento dei danni morali soltanto sulla base dell'articolo 268 TFUE.

43. La Commissione trae siffatta conclusione dalla sentenza di riesame in cui la Corte, richiamando l'articolo 73 dello Statuto, ha dichiarato che il padre e i figli del funzionario deceduto che chiedono un risarcimento dei danni subiti iure proprio possono fondarsi sull'articolo 270 TFUE. Come dimostrerò, l'interpretazione di tale giurisprudenza proposta dalla Commissione è eccessivamente formalistica e difficilmente difendibile.

44. Offrirò un'interpretazione diversa della stessa giurisprudenza, che conduce alla conclusione secondo cui l'articolo 270 TFUE è la procedura applicabile corretta, mediante la quale chiunque può proporre un ricorso per il risarcimento dei danni subiti iure proprio qualora la sua domanda concernente la responsabilità dell'istituzione o di un altro organo dell'Unione tragga origine dal rapporto di impiego tra un funzionario e un'istituzione o un organo dell'Unione.

45. Esaminerò anzitutto la giurisprudenza relativa alle domande risarcitorie ai sensi dell'articolo 270 TFUE (A), per poi valutare più concretamente gli argomenti dedotti nell'impugnazione (B).

### *A. Domande risarcitorie ai sensi dell'articolo 270 TFUE*

46. L'articolo 270 TFUE prevede una competenza speciale della Corte di giustizia in materia di funzione pubblica. Esso identifica tali cause, rispetto alle altre cause che rientrano nella competenza della Corte, come le controversie «tra l'Unione e gli agenti di questa», e rinvia allo Statuto in quanto strumento che disciplina i limiti e le condizioni di tale competenza.

47. La ragione per distinguere le cause in materia di funzione pubblica dagli altri criteri di competenza della Corte si rinviene nello speciale rapporto di fiducia che deve esistere tra l'istituzione e i suoi funzionari, «al fine di garantire ai cittadini il buon compimento delle funzioni

di interesse generale assegnate alle istituzioni»<sup>5</sup>. Tale rapporto, come precisato nella giurisprudenza della Corte, si fonda sui diritti e sugli obblighi reciproci e implica un dovere di sollecitudine da parte dell'istituzione nei confronti dei funzionari<sup>6</sup>. La specifica natura di tale rapporto esige una valutazione concreta della responsabilità dell'istituzione nei confronti dei suoi funzionari<sup>7</sup>.

48. La disposizione dello Statuto che stabilisce il criterio di competenza ai sensi dell'articolo 270 TFUE è l'articolo 91, paragrafo 1, dello stesso. Esso prevede che «[l]a Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a dirimere ogni controversia tra l'Unione e una delle persone indicate nel presente statuto (...)».

### *1. Sul significato dell'espressione «ogni controversia» di cui all'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto*

49. Ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto, *ogni controversia* sorta in relazione allo Statuto può essere proposta dinanzi alla Corte di giustizia sulla base dell'articolo 270 TFUE.

50. Tuttavia, il testo dello Statuto non prevede la responsabilità di un'istituzione per i danni subiti dai funzionari di tale istituzione. Si pone quindi la questione se una domanda risarcitoria fondata sulla violazione di un obbligo incombente a un'istituzione nei confronti di un suo funzionario possa essere proposta sulla base dello Statuto. In altri termini, ci si chiede se l'espressione «*ogni controversia*» includa anche le controversie in materia di risarcimento dei danni che un'istituzione debba versare a causa della violazione degli obblighi ad essa incombenti nei confronti dei suoi funzionari.

51. Nel suo articolo 73, lo Statuto menziona espressamente un tipo di diritto a un indennizzo che sorge in caso di lesioni o decesso di un funzionario. Tale diritto, tuttavia, non si configura come un diritto al risarcimento, bensì come un diritto a ricevere un capitale assicurato di importo prestabilito. Esso non dipende dalla prova del danno subito né dell'entità dello stesso. In caso di decesso del funzionario, l'articolo 73, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto prevede che tale diritto si trasmette al coniuge e ai figli del funzionario deceduto. Se il funzionario deceduto non aveva un coniuge o figli al momento del decesso, il diritto spetta agli altri discendenti, secondo le norme in materia di successione applicabili ai beni del funzionario. In mancanza di persone delle due categorie suindicate, il diritto al capitale assicurato spetta agli ascendenti. Infine, in mancanza di persone delle tre categorie suindicate, il capitale assicurato spetta all'istituzione.

<sup>5</sup> Sentenza del 6 marzo 2001, Connolly/Commissione (C-274/99 P, EU:C:2001:127, punto 44). V. anche sentenze del 24 marzo 2011, Dover/Parlamento (T-149/09, non pubblicata, EU:T:2011:119, punto 46) e dell'11 giugno 2019, De Esteban Alonso/Commissione (T-138/18, EU:T:2019:398, punto 46).

<sup>6</sup> Sentenza del 29 giugno 1994, Klinke/Corte di giustizia (C-298/93 P, EU:C:1994:273, punto 38). V. anche sentenze del 24 marzo 2011, Dover/Parlamento (T-149/09, non pubblicata, EU:T:2011:119, punto 46) e dell'11 giugno 2019, De Esteban Alonso/Commissione (T-138/18, EU:T:2019:398, punto 46).

<sup>7</sup> Van Raepenbusch, S., «La convergence entre les régimes de responsabilité extracontractuelle de l'Union européenne et des États membres», *ERA-Forum*, vol. 12, 2012, n. 4, pagg. da 671 a 684, pag. 681; Božac, I., «Odgovornost za štetu u okviru službeničkog prava Europske unije», *Doktorski rad*, Sveučilište u Zagrebu, 2019 («Responsabilità per danni nel diritto della funzione pubblica dell'Unione europea», tesi di dottorato, Università di Zagabria, 2019), pag. 20 e pagg. da 206 a 208.



52. Il capitale assicurato non dipende dalla reale entità dei danni, che può essere maggiore del capitale assicurato. Pertanto, la Corte si è trovata di fronte a domande di risarcimento aggiuntivo proposte da funzionari lesi secondo i quali il capitale assicurato non era sufficiente a risarcire i danni da essi subiti. La Corte ha dichiarato che, in tali situazioni, un funzionario beneficia del diritto a un pieno risarcimento<sup>8</sup>.

53. In tal modo, la Corte ha riconosciuto che lo Statuto prevede una responsabilità per il risarcimento danni derivanti dal rapporto di impiego. Per questo motivo, la Corte ha dichiarato che siffatto risarcimento deve essere richiesto conformemente alla procedura prevista dall'articolo 270 TFUE, e non dall'articolo 268 TFUE<sup>9</sup>. Tale diritto al risarcimento si distingue dal diritto a percepire il capitale assicurato previsto all'articolo 73 dello Statuto. La Corte ha quindi incorporato nello Statuto la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni e degli organi dell'Unione in qualità di datori di lavoro.

54. I ricorsi per il risarcimento dei danni, materiali e morali, originati dal rapporto di impiego rientrano, quindi, nella competenza della Corte quale prevista dall'articolo 270 TFUE e dall'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto e, come confermato dalla summenzionata giurisprudenza, sono stati effettivamente esaminati dalla Corte sulla base dell'articolo 270 TFUE.

55. Tale interpretazione è stata recentemente confermata nella sentenza di riesame, in cui la Corte ha precisato che una controversia che trovi origine nel rapporto di impiego che vincola un funzionario all'istituzione, rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 270 TFUE «anche qualora si tratti di un ricorso per risarcimento»<sup>10</sup>.

56. Pertanto, l'espressione «ogni controversia» che, in forza dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto può essere instaurata dinanzi alla Corte ai sensi della procedura di cui all'articolo 270 TFUE comprende le domande di risarcimento dei danni materiali e morali che trovino origine nel rapporto di impiego con l'istituzione dell'Unione.

57. Tuttavia, la questione concernente i soggetti legittimati a proporre un ricorso per risarcimento dei danni sulla base dell'articolo 270 TFUE rimane senza risposta.

## *2. Sul significato dell'espressione «persone indicate nel[lo] statuto» di cui all'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto*

58. La risposta alla questione concernente l'identità dei soggetti legittimati a proporre un ricorso dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 270 TFUE dipende dal significato dell'espressione «*persone indicate [nel]lo statuto*» di cui all'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto.

59. Nella sua interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia è guidata e limitata dal testo, dal contesto e dalla finalità delle disposizioni da interpretare, nonché dalla propria giurisprudenza precedente in cui è già stato attribuito un significato alla disposizione o alle disposizioni di cui trattasi.

<sup>8</sup> Sentenze dell'8 ottobre 1986, Leussink/Commissione (169/83 e 136/84, EU:C:1986:371, punto 13) e del 9 settembre 1999, Lucaccioni/Commissione (C-257/98 P, EU:C:1999:402, punto 22).

<sup>9</sup> Sentenza del 22 ottobre 1975, Meyer-Burckhardt/Commissione (9/75, EU:C:1975:131, punto 7); ordinanza del 10 giugno 1987, Pomar/Commissione (317/85, EU:C:1987:267, punto 7); e sentenza di riesame, punti 48 e 50.

<sup>10</sup> Sentenza di riesame, punti 38 e 42 e giurisprudenza ivi citata.

60. Sulla base del testo, l'espressione «*indicate [nel]lo statuto*» non è d'ausilio nel determinare se un ricorso ai sensi dell'articolo 270 TFUE possa essere proposto unicamente dai funzionari o anche da altre persone e, eventualmente, da quali persone.

61. Indizi che il testo stesso non è decisivo si rinvengono, in primo luogo, nelle differenze tra le versioni linguistiche della stessa disposizione e, in secondo luogo, nella scelta dei termini in traduzioni dal francese all'inglese di precedenti sentenze della Corte. Quanto alle prime, un'analisi comparativa rivela che varie versioni linguistiche dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto utilizzano termini leggermente diversi. Da un lato, le versioni tedesca, inglese, spagnola e croata utilizzano un termine analogo ad «*apply*» (si applicano). Dall'altro, le versioni francese e italiana utilizzano, rispettivamente, il termine «*visées*» e «*indicate*». Il termine «*apply*» implica la concessione di diritti o l'imposizione di obblighi in capo a una persona e l'individuazione dei soggetti ai quali tali diritti e obblighi sono attribuiti. Di converso, il termine «*visées*» sembra esigere unicamente l'esame dei soggetti richiamati nel testo dello Statuto, indipendentemente dalla qualità o dal contesto in cui sono menzionati. Ciò premesso, è certamente possibile attribuire a tali espressioni significati diversi. In definitiva, il significato non può essere dissociato dall'interprete e dal contesto nel quale l'interprete lo valuta.

62. La seconda indicazione che il testo non è di per sé decisivo per comprenderne il significato è costituita dalla traduzione in inglese del termine «*visées*», utilizzato nella versione francese delle sentenze della Corte. È sufficiente menzionare la traduzione della sentenza di riesame, la quale dimostra la difficoltà di rimanere fedeli tanto al testo quanto alla persona che lo interpreta. Al punto 33 della versione linguistica inglese della sentenza è impiegata l'espressione «*any person referred to in these Regulations*»<sup>11</sup>. Ai punti 34 e 42 di quest'ultima, nella versione inglese si utilizza l'espressione «*persons covered by*»<sup>12</sup> e al punto 50 i termini «*persons mentioned in the Staff Regulations*»<sup>13</sup>. Nella versione linguistica francese, in tutti i punti citati è stato utilizzato unicamente il termine «*visées*».

63. Per quanto riguarda il contesto, l'espressione «*una delle persone indicate nel[lo] statuto*» trova la sua collocazione all'interno dello Statuto. L'articolo 1 dello Statuto determina il suo campo di applicazione nel modo seguente: «Il presente statuto si applica ai funzionari dell'Unione». Se letta in rapporto con tale disposizione, la frase in questione può essere interpretata come concernente unicamente ai funzionari dell'Unione. Ciò significherebbe che soltanto i funzionari, e nessun'altra persona, potrebbero adire la Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 270 TFUE.

64. Tuttavia, se si prende in considerazione il testo dello Statuto nel suo complesso, è possibile un'interpretazione diversa. Segnatamente, lo Statuto si applica direttamente anche ad altre persone, di regola familiari del funzionario, cui sono direttamente attribuiti taluni diritti<sup>14</sup>, o che sono menzionate come beneficiari dei diritti del funzionario<sup>15</sup>. Tale circostanza, nonché la scelta

<sup>11</sup> Sentenza di riesame, punto 33; il corsivo è mio.

<sup>12</sup> Sentenza di riesame, punti 34 e 42; il corsivo è mio.

<sup>13</sup> Sentenza di riesame, punto 50; il corsivo è mio.

<sup>14</sup> Ad esempio, in forza dell'articolo 70 dello Statuto, il coniuge e i figli a carico del funzionario deceduto hanno diritto a tre mesi della sua retribuzione o pensione, ai sensi dell'articolo 80 dello stesso. In forza dell'articolo 72 dello Statuto, il coniuge (a determinate condizioni) e i figli di un funzionario hanno diritto a un'assicurazione malattia.

<sup>15</sup> Ad esempio, in forza dell'articolo 24 dello Statuto, il funzionario ha diritto all'assistenza dell'istituzione quando quest'ultimo o un suo familiare è oggetto di un attacco contro la persona o i beni a motivo della qualità e delle funzioni del funzionario. Inoltre, il coniuge e i figli o i familiari malati possono beneficiare, sulla base dell'articolo 40 dello Statuto, del diritto del funzionario di essere collocato in aspettativa senza assegni per motivi personali. Analogamente, i figli possono beneficiare del diritto del funzionario a un congedo parentale ai sensi dell'articolo 42 bis, mentre il coniuge e taluni familiari possono beneficiare, sulla base dell'articolo 42 ter, del diritto al congedo parentale del funzionario in caso di loro malattia o del diritto del funzionario di lavorare a orario ridotto in base all'articolo 55 bis.

operata all'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto di non utilizzare il termine «funzionario», bensì quella di «*persone indicate nel[lo] statuto*», inducono a ritenere che la cerchia delle persone che possono avvalersi di tale disposizione sia più ampia. Pertanto, il contesto non consente di offrire una risposta definitiva quanto al significato dell'espressione «*persone indicate nel[lo] statuto*».

65. La finalità dello Statuto è organizzare i rapporti tra le istituzioni dell'Unione e i loro funzionari in modo da creare un clima di fiducia reciproca<sup>16</sup>. Instaurare siffatto rapporto di fiducia implica, sovente, prendere in considerazione altre persone, in particolare, ma non soltanto, i familiari. La Corte ha pertanto riconosciuto che, sebbene lo Statuto abbia come unica finalità quella di disciplinare i rapporti giuridici tra le istituzioni europee e i loro funzionari, ciò avviene non soltanto stabilendo una serie di diritti e doveri reciproci, ma altresì «riconoscendo, a favore di taluni membri della famiglia del dipendente, diritti che essi possono far valere presso le Comunità europee»<sup>17</sup>. Da ciò si può dedurre che la frase «*persone indicate nel[lo] statuto*» comprende anche altre persone interessate dalla situazione lavorativa del funzionario presso un'istituzione dell'Unione.

66. Infine, pur essendo possibile un'interpretazione restrittiva, comprensiva soltanto dei funzionari, la Corte di giustizia ha optato per un'interpretazione più ampia, parimenti possibile. Essa ha già dichiarato che le «*persone indicate nel[lo] Statuto*» non sono soltanto funzionari. La sua giurisprudenza riconosce, ad esempio, che le persone che rivendicano la qualità di funzionari<sup>18</sup> o il diritto ad essere assunti<sup>19</sup> possono beneficiare del diritto a proporre un ricorso sulla base dello Statuto. Secondo la giurisprudenza, sono altresì ricevibili i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 270 TFUE dal coniuge divorziato di un ex funzionario<sup>20</sup> e dal coniuge divorziato di un ex membro di un'istituzione dell'Unione<sup>21</sup>.

67. Tuttavia, le persone menzionate nel paragrafo precedente non hanno agito per il risarcimento dei danni, bensì per far valere altri diritti che lo Statuto attribuiva loro direttamente, in modo espresso, quali i diritti discendenti dal regime comune di assicurazione malattia<sup>22</sup> o il diritto a una pensione di reversibilità<sup>23</sup>.

68. Il primo e, ad oggi, unico caso in cui la Corte di giustizia ha riconosciuto il diritto di persone diverse dal funzionario di chiedere un risarcimento dei danni è rappresentato dalla sentenza del Tribunale nella prima causa Missir Mamachi di Lusignano (T-401/11 P RENV-RX)<sup>24</sup>, decisa dal Tribunale in sede di rinvio, a seguito della sentenza di riesame della Corte di giustizia.

69. La sentenza di riesame ha riconosciuto il diritto del padre e dei figli del funzionario deceduto di chiedere il risarcimento dei danni morali subiti iure proprio, e non in qualità di eredi del funzionario deceduto. La Corte, pertanto, ha riconosciuto la loro qualità di «*persone indicate nel[lo] Statuto*».

<sup>16</sup> V. la spiegazione contenuta nel paragrafo 47 delle presenti conclusioni.

<sup>17</sup> Sentenza del 10 giugno 1999, Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293), punto 19. Ciò è stato ribadito al punto 31 della sentenza di riesame.

<sup>18</sup> Sentenza dell'11 marzo 1975, Porrini e a. (65/74, EU:C:1975:38).

<sup>19</sup> Sentenza del 15 gennaio 1987, Ainsworth e a./Commissione e Consiglio (271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 e 13/85, EU:C:1987:7).

<sup>20</sup> Sentenza del 16 aprile 1997, Kuchlenz-Winter/Commissione (T-66/95, EU:T:1997:56).

<sup>21</sup> Sentenza del 21 aprile 2004, M/Corte di giustizia (T-172/01, EU:T:2004:108).

<sup>22</sup> Come nel caso della sentenza del 16 aprile 1997, Kuchlenz-Winter/Commissione (T-66/95, EU:T:1997:56).

<sup>23</sup> Come nel caso della sentenza del 21 aprile 2004, M/Corte di giustizia (T-172/01, EU:T:2004:108).

<sup>24</sup> Sentenza del Tribunale del 7 dicembre 2017, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874).

*3. Sulla fonte del diritto di natura processuale di proporre un ricorso per risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 270 TFUE*

70. Ci si chiede quale sia l'origine della legittimazione di persone diverse dai funzionari ad agire per il risarcimento dei danni *subiti iure proprio* sulla base dell'articolo 270 TFUE e dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto.

71. A mio avviso, essa è il risultato dell'incorporazione, nello Statuto, della responsabilità di un'istituzione per il risarcimento dei danni qualora tali danni traggano origine nel rapporto di impiego. Per effetto di detta incorporazione, il diritto al risarcimento derivante da una siffatta responsabilità extracontrattuale deve essere azionato utilizzando la procedura prevista dal Trattato in materia di funzione pubblica, ossia quella di cui all'articolo 270 TFUE. Il diritto di proporre i ricorsi per risarcimento dei danni mediante tale procedura, anziché quella di cui all'articolo 268 TFUE, è già stato giustificato in tal senso nel caso dei ricorsi proposti dai funzionari stessi<sup>25</sup>.

72. A mio avviso, lo stesso vale qualora persone diverse dai funzionari proponano ricorsi per risarcimento dei danni allorché tali danni sono stati asseritamente causati dalla violazione, da parte dell'istituzione, degli obblighi discendenti da un rapporto di impiego. Questo è il ragionamento sulla base del quale dette persone sono ricondotte nel campo di applicazione dell'espressione «*persone indicate nel[lo] statuto*». Se la domanda risarcitoria trova origine nel rapporto di impiego, essa può essere proposta soltanto sulla base dell'articolo 270 TFUE, e non sulla base dell'articolo 268 TFUE.

73. Ritengo che tale interpretazione discenda anche dalla giurisprudenza. Si è creata una certa confusione poiché la Corte, nella sentenza di riesame<sup>26</sup>, ha richiamato l'articolo 73, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto per confermare che sia il padre, sia i figli erano legittimati ad agire per il risarcimento dei danni sulla base dell'articolo 270 TFUE<sup>27</sup>.

74. La sentenza di riesame, tuttavia, non suggerisce che il diritto al risarcimento e, quindi, il diritto di natura processuale connesso a proporre un ricorso per il risarcimento dei danni sia fondato sull'articolo 73 dello Statuto. Il richiamo all'articolo 73 dello Statuto, o ad altre disposizioni di quest'ultimo, quali gli articoli 40, 42 ter, o 55 bis, funge soltanto da indicazione che le persone menzionate in tali disposizioni potrebbero essere legittimate ad agire per il risarcimento dei danni, poiché, in virtù del loro stretto rapporto con un funzionario, riconosciuto da tali disposizioni, potrebbero aver subito i danni morali che lamentano.

75. La fonte del loro eventuale diritto al risarcimento, che le fa rientrare nella nozione di «*persone indicate nel[lo] statuto*», è la responsabilità dell'istituzione per la violazione dell'obbligo ad essa incombente, in ragione del rapporto di impiego, nei confronti del funzionario con il quale le persone che lamentano danni morali avevano uno stretto legame.

76. Fondarsi su tali altre disposizioni, tuttavia, non dovrebbe essere inteso nel senso di escludere altre persone. Se una persona non è menzionata in nessuna norma dello Statuto, ciò non significa che essa non possa essere una delle «*persone indicate nel[lo] statuto*» nel senso che lo Statuto le

<sup>25</sup> V. le cause elencate alla nota 8.

<sup>26</sup> Sentenza di riesame, punto 34.

<sup>27</sup> Nella sua impugnazione, la Commissione ha concluso che l'articolo 73, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto elenca le persone aventi diritto al risarcimento dei danni, ai sensi dello Statuto, in caso di decesso di un funzionario, rendendole le uniche persone «*indicate nel[lo] statuto*».

attribuisce il diritto al risarcimento dei danni in caso di decesso di un funzionario con il quale la persona che chiede il risarcimento dei danni intratteneva stretti rapporti, decesso di cui l'istituzione datrice di lavoro sia responsabile.

77. Ad esempio, qualora la nipote di un funzionario deceduto chieda il risarcimento dei danni sulla base dell'articolo 270 TFUE, il suo ricorso non può essere respinto unicamente in ragione del fatto che si tratta di una persona che non è menzionata in alcun punto dello Statuto. Per la nipote, è più difficile dimostrare la legittimazione ad agire rispetto a un fratello o a una sorella, poiché, per questi ultimi, la Corte può basarsi sul riconoscimento esplicito del loro stretto rapporto con il funzionario nel decidere sulla ricevibilità del ricorso. Tuttavia, qualora la nipote riesca a dimostrare che intratteneva uno stretto rapporto con il funzionario deceduto, ragione per cui avrebbe effettivamente subito un danno morale, ella si troverebbe nella stessa situazione del padre, della madre, dei figli o dei fratelli e sorelle che ricorrono iure proprio. Ella sarebbe, pertanto, legittimata a proporre un ricorso per il risarcimento dei danni sulla base dell'articolo 270 TFUE.

#### *4. Sulla giustificazione dell'interpretazione proposta della competenza in materia di risarcimento danni ai sensi dell'articolo 270 TFUE*

78. Vi sono diverse ragioni che depongono a favore della proposta di attribuire un ampio significato all'espressione «*persone indicate nell[lo] statuto*», di cui all'articolo 91, paragrafo 1, dello stesso, che sfocia nel riconoscimento della competenza a statuire, ai sensi dell'articolo 270 TFUE, su tutte le domande risarcitorie connesse al rapporto di impiego.

79. In primo luogo, la giurisprudenza ha già optato per un'interpretazione estensiva della competenza quanto alle domande di risarcimento fondate sull'articolo 270 TFUE. Nella misura in cui la sua stessa giurisprudenza limita l'interpretazione della Corte, restringere l'ambito di applicazione dell'articolo 270 TFUE richiederebbe un capovolgimento esplicito della prima serie delle cause Missir Mamachi di Lusignano<sup>28</sup>. In tali cause, la Corte ha riconosciuto il diritto del padre e dei figli di chiedere il risarcimento dei danni sulla base dell'articolo 270 TFUE, senza che tale diritto fosse espressamente previsto dallo Statuto, ivi compreso dal suo articolo 73. La circostanza che sia stata invocata tale disposizione non può, pertanto, essere interpretata come l'individuazione del fondamento giuridico di siffatto risarcimento. Si tratta piuttosto, di un mero indizio che tali persone intrattengono uno stretto rapporto con il funzionario, che li legittima a chiedere il risarcimento dei danni morali nel caso di decesso di quest'ultimo, del quale l'istituzione che lo impiegava sia responsabile.

80. Le sentenze nella prima serie di cause (sia la sentenza di riesame, sia la sentenza del Tribunale a seguito di riesame) potrebbero essere interpretate più correttamente nel senso che esse dichiarano che l'articolo 270 TFUE e l'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto prevedono la competenza della Corte a conoscere dei ricorsi per risarcimento dei danni ogniqualvolta essi siano collegati al rapporto di impiego tra un funzionario e un'istituzione dell'Unione, a prescindere dall'identità della persona che propone detto ricorso.

<sup>28</sup> Sia della sentenza di riesame, sia della sentenza del 7 dicembre 2017, Missir Mamachi di Lusignano e a./Commissione (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874).

81. Nella sentenza di riesame, l'interpretazione della Corte è stata motivata dal contesto all'epoca esistente, nel quale il Tribunale della funzione pubblica era competente a conoscere in primo grado delle cause promosse sulla base della procedura di cui all'articolo 270 TFUE<sup>29</sup>. L'interpretazione estensiva di tale competenza ha quindi permesso che le cause legate al rapporto di impiego presso un'istituzione dell'Unione fossero concentrate dinanzi a un'unica istituzione giudiziaria. Ciò ha contribuito all'efficienza della tutela giurisdizionale.

82. Nonostante il successivo scioglimento del Tribunale della funzione pubblica e l'affidamento delle sue competenze al Tribunale<sup>30</sup>, tale ragionamento resta valido. Pertanto, la seconda giustificazione dell'ampia interpretazione della competenza in materia di domande di risarcimento ai sensi dell'articolo 270 TFUE è l'efficienza della tutela giurisdizionale, che è assicurata quando ricorsi concernenti il medesimo evento risultante dal rapporto di impiego possono essere concentrati in un unico procedimento giurisdizionale, per cui è competente lo stesso organo giurisdizionale o la stessa sezione dell'organo giurisdizionale.

83. Infine, l'interpretazione secondo cui tutte le domande di risarcimento dei danni derivanti dal rapporto di impiego presso un'istituzione dell'Unione devono essere proposte ai sensi dell'articolo 270 TFUE contribuisce a una maggiore chiarezza e prevedibilità delle regole in materia di competenza dei giudici dell'Unione, rafforzando il rispetto dello Stato di diritto<sup>31</sup>. Offrendo una chiara delimitazione tra la competenza ai sensi degli articoli 268 e 270 TFUE per i ricorsi per risarcimento dei danni fondati sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea, siffatta interpretazione contribuisce a definire l'architettura giurisdizionale dell'Unione<sup>32</sup> e a migliorare l'accesso dei singoli al giudice dell'Unione.

84. Alla luce delle considerazioni che precedono, esaminerò ora gli argomenti dedotti dalla Commissione nell'ambito dell'impugnazione in esame.

## ***B. Valutazione del primo motivo d'impugnazione***

### *1. Sulla prima parte del primo motivo di impugnazione*

85. Nella prima parte del primo motivo di impugnazione, la Commissione sostiene che il Tribunale (ai punti da 48 a 64 della sentenza impugnata) ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto e che siffatta interpretazione è in contrasto con la posizione adottata dalla Corte nella sentenza di riesame.

86. In primo luogo, la Commissione ritiene che l'interpretazione del Tribunale secondo cui «i fratelli e sorelle sono “indicat[i] nello Statuto)” proprio a causa del loro vincolo familiare con il funzionario deceduto»<sup>33</sup> costituisca, unitamente al ragionamento che ha condotto a tale conclusione, un'interpretazione erronea del diritto applicabile.

<sup>29</sup> Decisione del Consiglio 2004/752/CE, Euratom, del 2 novembre 2004, che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (GU 2004, L 333, pag. 7).

<sup>30</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti (GU 2016, L 200, pag. 137).

<sup>31</sup> La prevedibilità delle norme giuridiche è considerata dalla Commissione di Venezia come una componente dei requisiti dello Stato di diritto. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Rule of Law Checklist* (Criteri dello Stato di diritto), Strasburgo, 2016, pag. 15.

<sup>32</sup> Presa di posizione dell'avvocato generale Wathelet nella causa Riesame Missir Mamachi di Lusignano/Commissione (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593, paragrafi da 60 a 62).

<sup>33</sup> Sentenza impugnata, punto 62.

87. Secondo la Commissione, il diritto dei fratelli e delle sorelle di proporre un ricorso per il risarcimento di danni morali sulla base dell'articolo 270 TFUE potrebbe fondarsi unicamente sull'articolo 73 dello Statuto. Ciò alla luce dell'interpretazione data dalla Commissione alle statuizioni della Corte di giustizia nella sentenza di riesame. A tal riguardo, la Commissione sostiene che le conclusioni del Tribunale sono in contrasto con il punto 34 di tale sentenza.

88. Al punto 34 della sentenza di riesame, la Corte di giustizia ha dichiarato quanto segue: «L'articolo 73, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto dei funzionari menziona espressamente i “discendenti” nonché gli “ascendenti” del funzionario come persone idonee a beneficiare di una prestazione, in caso di decesso di quest'ultimo. Ne deriva che tanto il ricorrente quanto i figli del funzionario deceduto sono persone cui si applica tale disposizione».

89. Secondo i convenuti, tuttavia, questo stesso punto non esclude che anche persone che non sono contemplate all'articolo 73 dello Statuto possano proporre un ricorso sulla base dell'articolo 270 TFUE e dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto, né la Corte si è pronunciata in tal senso nella sentenza di riesame. Di converso, questa parte del ragionamento della Corte si limita a indicare che i discendenti e gli ascendenti sono persone che hanno diritto a prestazioni assicurative (ma non al risarcimento dei danni).

90. L'interpretazione ai sensi della quale il riferimento all'articolo 73 dello Statuto funge da indicazione per individuare rapporti stretti tra il ricorrente e un funzionario, ma non è essenziale ai fini dell'esistenza di un diritto a proporre un ricorso per risarcimento dei danni, illustra in modo coerente la giurisprudenza della Corte<sup>34</sup>. Tale interpretazione è corroborata da altre parti della sentenza di riesame della Corte, segnatamente dai punti 38 e 42. Tali punti confermano che la questione centrale per accertare il diritto di agire è il fatto che la domanda tragga origine dal rapporto di impiego, «anche qualora si tratti di un ricorso per risarcimento». Pertanto, la competenza ai sensi dell'articolo 270 TFUE sussiste quando il «ricorso per risarcimento [è] proposto da *qualsiasi persona*, anche se non è un funzionario, cui si applica lo Statuto dei funzionari in ragione dei vincoli familiari che la legano a un funzionario, *allorché la controversia trovi origine nel rapporto di impiego* che vincola tale funzionario all'istituzione di cui trattasi»<sup>35</sup>.

91. Ho già discusso il motivo per cui un'interpretazione formalistica della posizione della Corte nella sentenza di riesame sarebbe erronea. In sostanza, tale sentenza non può essere intesa nel senso che la Corte avrebbe ritenuto che il diritto al risarcimento dei danni subiti dal padre e dai figli sia disciplinato dall'articolo 73 dello Statuto. Tale disposizione disciplina il diritto a una prestazione assicurativa di un determinato importo, ma non il diritto al risarcimento dei danni. Come correttamente precisato dal Tribunale, il richiamo all'articolo 73 dello Statuto nella sentenza di riesame può essere inteso soltanto come un'indicazione dell'esistenza di uno stretto rapporto tra i ricorrenti e il funzionario deceduto.

92. Il richiamo all'articolo 73 o agli articoli 40, 42 ter o 55 bis dello Statuto, nessuno dei quali disciplina la responsabilità per il risarcimento dei danni, in sede di valutazione della legittimazione del padre, della madre, dei figli, del fratello o della sorella ad agire per il risarcimento dei danni sulla base dell'articolo 270 TFUE, è meramente indicativo della *probabile* sussistenza, prima facie, della legittimazione ad agire di tali ricorrenti. La ragione della scelta dell'articolo 270 TFUE, e non dell'articolo 268 TFUE, come fondamento dei loro ricorsi risiede

<sup>34</sup> V. la spiegazione di cui ai paragrafi 70 e 77 delle presenti conclusioni.

<sup>35</sup> Sentenza di riesame, punto 42; il corsivo è mio.

nel fatto che essi sono «*persone indicate ne[ll]o statuto*», poiché chiedono il risarcimento di danni che, asseritamente, discendono dalla responsabilità dell'istituzione fondata sul rapporto di impiego di un funzionario con il quale intrattenevano un rapporto stretto.

93. Il Tribunale ha quindi correttamente motivato la sua conclusione secondo cui il fratello e la sorella avevano il diritto di chiedere il risarcimento dei danni morali sulla base del loro stretto rapporto con il funzionario deceduto, riconosciuto da talune disposizioni dello Statuto.

94. La Commissione ha definito tale interpretazione come una «petizione di principio», che impone una spiegazione del modo in cui questi «legami familiari possano essere fatti valere sulla base dello statuto ai sensi dell'art. 91, par. 1, di esso». Se per «petizione di principio» la Commissione intende l'interpretazione giuridica generalmente applicabile della competenza della Corte in materia di funzione pubblica, ritengo che il Tribunale abbia chiarito in modo adeguato la sua interpretazione, ribadendo che la competenza della Corte ai sensi dell'articolo 270 TFUE e dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto trova la sua giustificazione nel collegamento delle domande al rapporto di impiego e nella corrispondente responsabilità dell'istituzione dell'Unione.

95. Poiché la responsabilità per il risarcimento dei danni è stata integrata nello Statuto ad opera della giurisprudenza precedente della Corte, qualsiasi persona che possa ragionevolmente sostenere di intrattenere uno stretto legame con il funzionario il cui rapporto di impiego venga in considerazione è legittimata a proporre un ricorso fondato sull'articolo 270 TFUE. Infatti, le persone il cui stretto rapporto è riconosciuto espressamente nello Statuto, indipendentemente dal contesto, si trovano in una posizione favorevole per dimostrare la loro legittimazione ad agire, ma la circostanza che siano menzionate in tali disposizioni non costituisce una condizione né un fondamento giuridico dei loro diritti procedurali. Si tratta del mero riconoscimento normativo che tali persone, molto verosimilmente, hanno stretti legami con il funzionario e, quindi, possono chiedere il risarcimento dei danni morali in caso di decesso di quest'ultimo.

96. Pertanto, il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel dichiarare che il diritto procedurale del fratello e della sorella di proporre un ricorso per il risarcimento dei danni morali ai sensi dell'articolo 270 TFUE è giustificato dal loro stretto rapporto con il funzionario il cui rapporto di impiego con la Commissione si colloca all'origine della loro domanda.

97. Il Tribunale non ha commesso errori neppure allorché ha ribadito che la circostanza che il fratello e la sorella non siano menzionati all'articolo 73 dello Statuto non dovrebbe privarli della «possibilità procedurale di chiedere, mediante l'articolo 270 TFUE, il risarcimento del danno da loro subito»<sup>36</sup>. Infine, il Tribunale non ha commesso un errore neppure nel concludere che la sentenza di riesame permette siffatta interpretazione.

98. In secondo luogo, la Commissione sostiene che la soluzione adottata dal Tribunale è in contrasto con la condizione di cui all'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto ai sensi della quale il ricorso deve riguardare la legittimità di un atto che rechi pregiudizio al ricorrente.

99. Tale argomento deve essere respinto, poiché il ricorso per risarcimento dei danni proposto dai ricorrenti si fonda sulla contestazione della legittimità di un siffatto atto. Prima di proporre il ricorso, infatti, il fratello e la sorella hanno chiesto alla Commissione, come imposto dall'articolo 90 dello Statuto, al quale rinvia l'articolo 91, paragrafo 1, dello stesso, di versare loro

<sup>36</sup> Sentenza impugnata, punto 61.



il risarcimento dei danni, domanda che la Commissione ha respinto. È a seguito della risposta negativa della Commissione che essi hanno proposto i ricorsi per risarcimento dei danni dinanzi al Tribunale. Anche se il risarcimento dei danni è chiesto a causa di un'omissione illegittima della Commissione europea nei confronti del funzionario deceduto, il ricorso impone, al contempo, l'annullamento dell'atto con cui la Commissione ha respinto la domanda.

100. Il requisito procedurale che esige il previo esaurimento del procedimento amministrativo dinanzi all'istituzione dell'Unione competente è una tappa necessaria ai fini della proposizione del ricorso per il risarcimento dei danni ai sensi della procedura di cui all'articolo 270 TFUE. Tuttavia, nei ricorsi per il risarcimento dei danni, e lo stesso vale quando tali ricorsi sono proposti dai funzionari stessi, il fatto generatore del danno è rappresentato, talora, dallo stesso atto impugnato, con il quale l'istituzione ha rifiutato determinate prestazioni al funzionario e, talaltra, da un altro atto, azione o omissione dell'istituzione<sup>37</sup>. In quest'ultimo caso, tuttavia, il ricorso per risarcimento dei danni può essere proposto soltanto dopo che sia stato richiesto il risarcimento all'istituzione interessata e che quest'ultima l'abbia rifiutato<sup>38</sup>. Pertanto, un atto (o un'omissione) illegittimi possono essere all'origine dei danni, ma il ricorso dovrà essere proposto avverso l'atto che nega il risarcimento<sup>39</sup>. Ciò si è verificato nel caso di specie.

101. Vorrei aggiungere che proprio il fatto che lo stesso atto (o omissione) illegittimi sottostanti siano all'origine delle domande di risarcimento dei danni in tutte le cause di cui trattasi, tanto quelle proposte dai figli in qualità di eredi del funzionario, quanto quelle proposte dal padre, dalla madre e dai figli iure proprio o dal fratello e dalla sorella, che hanno chiesto il risarcimento dei danni morali personali, depone a favore della concentrazione di tali domande sotto lo stesso meccanismo procedurale.

102. In conclusione, il fatto di consentire a persone diverse dai funzionari di fondarsi, da un punto di vista procedurale, sull'articolo 270 TFUE non elimina i requisiti procedurali previsti dallo Statuto, né il requisito ai sensi del quale il ricorso deve verteere sulla legittimità di un atto che rechi pregiudizio al ricorrente. L'interpretazione offerta dal Tribunale, quindi, non è contraria alla formulazione dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto, come sostenuto dalla Commissione. Tale argomento deve, pertanto, esse respinto.

103. In terzo luogo, la Commissione sostiene che fondare la possibilità di chiedere il risarcimento del danno sullo stretto legame di una persona con il funzionario attribuisce alla Corte discrezionalità quanto alla valutazione dell'esistenza di un atto che arrechi pregiudizio al ricorrente.

104. Tale argomento si basa su un'erronea interpretazione, da parte della Commissione, della ragione per richiamare altri articoli dello Statuto oltre all'articolo 91, paragrafo 1, dello stesso. Segnatamente, la Commissione afferma che, se la legittimazione ad agire di un ricorrente è fondata soltanto su una disposizione che dimostra il suo stretto legame con il funzionario, «un ricorrente può essere sempre persona indicata nello statuto, indipendentemente da qualsivoglia connessione dell'atto che essa contesta con gli obblighi previsti dallo statuto».

105. Nel caso di specie, la legittimazione ad agire dei ricorrenti non si fonda su articoli dello Statuto che dimostrano il loro stretto legame con il funzionario (quali gli articoli 40, 42 ter, o 55 bis). Siffatta legittimazione ad agire risulta dal nesso tra l'asserito danno e il rapporto di impiego

<sup>37</sup> V., ad esempio, sentenza dell'11 giugno 2019, De Esteban Alonso/Commissione (T-138/18, EU:T:2019:398).

<sup>38</sup> V., ad esempio, sentenza del 12 luglio 2012, Commissione/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punto 61).

<sup>39</sup> V., ad esempio, sentenza del 23 ottobre 2003, Sautelet/Commissione (T-25/02, EU:T:2003:285).

presso l'istituzione. Pertanto, il fratello e la sorella del funzionario deceduto possono proporre un ricorso per il risarcimento dei danni fondato sull'articolo 270 TFUE a causa del nesso esistente tra il danno lamentato e l'atto impugnato, con il quale l'istituzione ha violato il suo obbligo fondato sul rapporto di impiego con il funzionario deceduto.

106. Poiché la domanda risarcitoria è connessa al rapporto di impiego del funzionario con il quale il ricorrente deve dimostrare di aver avuto stretti legami, ritengo che il margine di discrezionalità della Corte sia ben orientato e limitato. La discrezionalità della Corte nella valutazione se la persona di cui trattasi possa, prima facie, avere diritto al risarcimento dei danni che lamenta di aver subito non differisce dal potere di valutazione di cui godono i giudici, di regola, per statuire su ricorsi per risarcimento dei danni.

107. Di conseguenza, gli argomenti secondo cui il potere del Tribunale di valutare la legittimazione dei ricorrenti è discrezionale dovrebbero essere respinti.

108. Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo cui accogliere la posizione del Tribunale significherebbe ammettere che anche le associazioni sindacali potrebbero proporre un ricorso, è sufficiente ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 91 dello Statuto si applica soltanto alle controversie individuali. In altri termini, i ricorsi di natura collettiva, come quelli proposti da associazioni sindacali, sono esclusi<sup>40</sup>.

109. Per tutte le ragioni che precedono, ritengo che la prima parte del primo motivo di impugnazione debba essere respinta.

## *2. Sulla seconda parte del primo motivo di impugnazione*

110. Con la seconda parte del suo primo motivo di impugnazione, la Commissione contesta i punti 134 e 135 della sentenza impugnata e sostiene, in sostanza, che soltanto le persone espressamente menzionate all'articolo 73 dello Statuto sono indicate nello Statuto ai fini dell'ottenimento, da parte della Commissione, di un risarcimento per i danni morali derivanti dal decesso di un funzionario. Poiché i fratelli e le sorelle non rientrano in tale disposizione, i loro ricorsi avrebbero dovuto essere respinti.

111. Il punto 134 della sentenza impugnata costituisce un mero rinvio ai punti 33 e 34 della sentenza di riesame. Poiché tale questione è già stata sollevata nell'ambito della prima parte del primo motivo di impugnazione della Commissione, valgono gli stessi argomenti già esposti per quanto concerne la prima parte del primo motivo di impugnazione.

112. Il punto 135 della sentenza impugnata precisa che la motivazione sottesa ai punti 33 e 34 della sentenza di riesame della Corte di giustizia consisteva nel mantenere nella competenza del Tribunale della funzione pubblica tutte le domande risarcitorie fondate sul rapporto di impiego presso un'istituzione dell'Unione. Per tale ragione, si è ritenuto che tali cause rientrassero nella competenza prevista dall'articolo 270 TFUE. Tale valutazione mi sembra corretta.

113. Il punto controverso chiarisce, inoltre, che il punto 35 della sentenza di riesame ha precisato che la questione se il padre avesse effettivamente un diritto al capitale assicurato non era rilevante ai fini di accertare il suo diritto di proporre un ricorso per il risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 270 TFUE. Se si accetta l'interpretazione secondo cui l'articolo 73 dello Statuto si

<sup>40</sup> Sentenza dell'8 ottobre 1974, *Union syndicale – Service public européen e a./Consiglio* (175/73, EU:C:1974:95, punti 18/20).

limita a evidenziare lo stretto rapporto di una persona con il funzionario, senza sancire il diritto di tale persona a proporre ricorso, la spiegazione fornita dal Tribunale in detto punto non costituisce un errore di diritto.

114. Pertanto, anche la seconda parte del primo motivo di impugnazione deve essere respinta.

## **VI. Conclusione**

115. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo che il primo motivo di impugnazione debba essere respinto, fatto salvo l'esame della fondatezza dell'altro motivo di impugnazione.