

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
26 novembre 1996 *

Nella causa T-164/95,

Hedwig Kuchlenz-Winter, coniuge divorziato di un ex dipendente del Parlamento europeo, residente in Kehlen (Lussemburgo), con l'avv. Dieter Rogalla, del foro di Sprockkövel, con domicilio eletto in Bereldange (Lussemburgo) presso lo studio dell'avv. Armin Machmer, 1, rue Roger Barthel,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Christian Pennera, capodivisione presso il servizio giuridico, e Hans Krück, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

convenuto,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che, in violazione dell'art. 175 del Trattato CE, il Parlamento europeo ha omesso di proporre alle competenti istituzioni dell'Unione europea le modifiche dello Statuto del personale delle Comunità europee che avrebbero consentito alla ricorrente di restare iscritta al regime comune di assicurazione malattia delle istituzioni delle Comunità europee,

* Lingua processuale: il tedesco.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dal signor A. Saggio, presidente, dalla signora V. Tiili e dal signor R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Fatti e procedimento

- 1 La ricorrente, cittadina tedesca, entrava in servizio presso la Corte di giustizia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio nel 1956. Nel 1957 sposava il signor Kuchlenz, anch'egli cittadino tedesco, e nel 1958 veniva trasferita alla Commissione della Comunità europea dell'energia atomica in Bruxelles. Nel frattempo suo marito diventava dipendente del Parlamento europeo e nel 1963 veniva trasferito a Lussemburgo. La ricorrente lasciava allora il servizio dopo sette anni alle dipendenze delle Comunità e seguiva il marito in Lussemburgo.
- 2 A decorrere dal momento in cui ha lasciato la Commissione la ricorrente non era più iscritta personalmente al regime comune di assicurazione malattia delle istituzioni delle Comunità europee (in prosieguo: il «regime comune di assicurazione malattia»), ma restava assicurata tramite il marito, dipendente iscritto.

3 Con sentenza 10 dicembre 1993, diventata definitiva il 1° aprile seguente, la cour d'appel di Lussemburgo sanciva il divorzio fra la ricorrente e il signor Kuchlenz. In seguito a questa sentenza i coniugi convenivano, ai sensi delle norme del *Bürgerliches Gesetzbuch* (codice civile tedesco; in prosieguo: il «BGB») che impongono la compensazione dei diritti pensionistici in caso di divorzio (art. 1587 e ss. del BGB), di ripartirsi la pensione di vecchiaia che il signor Kuchlenz percepisce dalla Comunità. Con atto 5 gennaio 1995 il tribunal de paix di Lussemburgo ratificava questo accordo.

4 Dall'art. 72, n. 1 ter, dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto») risulta che il coniuge divorziato di un dipendente può continuare a beneficiare della copertura contro i rischi di malattia per un periodo massimo di un anno a decorrere dalla data in cui il divorzio è diventato definitivo.

5 Dagli atti di causa si evince che la signora Kuchlenz-Winter, in quanto residente in Lussemburgo, ha diritto alla previdenza sociale lussemburghese. Dato che in Germania non ha maturato i necessari periodi di assicurazione, ella non ha invece il diritto di assicurarsi presso la cassa di assicurazione malattia. Ella non soddisfa neanche le condizioni per iscriversi volontariamente al regime tedesco di assicurazione malattia e, dato che è affetta da una grave malattia, le casse private di assicurazione malattia le negano l'iscrizione. In ogni caso, la tutela previdenziale della quale gode in Lussemburgo è subordinata alla residenza in questo paese. Per questo motivo, la ricorrente asserisce di non poter più rientrare in Germania, dato che in quel paese non dispone di tutela previdenziale e il fatto di lasciare il Lussemburgo comporta la perdita dell'unica assicurazione malattia alla quale può essere iscritta.

6 Con lettera 26 aprile 1994 l'ufficio liquidatore del regime comune di assicurazione malattia comunicava alla ricorrente che l'iscrizione al regime sarebbe scaduta il 31 marzo 1995, un anno dopo la data del divorzio.

- 7 Nel frattempo, il 31 gennaio 1990 la ricorrente aveva presentato una petizione al Parlamento europeo in ordine alla sua situazione nei confronti del regime comune di assicurazione malattia. Con lettera 11 luglio 1994 la commissione «Petizioni» dichiarava che, dal punto di vista giuridico, non si doveva accogliere la richiesta della signora Kuchlenz-Winter.
- 8 Il 7 febbraio 1994 la ricorrente presentava alla Commissione una domanda ex art. 90 dello Statuto intesa ad ottenere che ella potesse restare iscritta al regime comune di assicurazione malattia oltre il termine di un anno previsto dall'art. 72 dello Statuto. Essendo stata respinta questa domanda, la ricorrente proponeva, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, un reclamo avverso la decisione di rigetto.
- 9 Con lettera 11 gennaio 1995 la Commissione respingeva tale reclamo. Il 24 febbraio 1995 la ricorrente presentava un ricorso di annullamento avverso questa decisione, recante il numero di ruolo T-66/95.
- 10 Il 7 febbraio 1994 la ricorrente presentava al Parlamento, istituzione della quale il suo ex marito era stato dipendente, una domanda ex art. 90 dello Statuto intesa ad ottenere che ella potesse rimanere iscritta al regime comune di assicurazione malattia oltre il termine di un anno di cui all'art. 72 dello Statuto. Con lettera 31 maggio 1994 il Parlamento respingeva questa domanda.
- 11 Il 21 luglio 1994 la ricorrente proponeva, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, un reclamo avverso questa decisione. Con lettera 21 novembre 1994 il Parlamento respingeva questo reclamo.
- 12 Con lettera 27 aprile 1995 la ricorrente, facendo valere l'art. 175, secondo comma, del Trattato CE, invitava il Parlamento ad adoperarsi per la modifica dello Statuto in modo da risolvere il suo problema. Questa lettera veniva trasmessa alla commissione «Petizioni». Con lettera 20 luglio 1995 il presidente di questa commissione ricordava che gli interventi presso la Commissione e presso il ministero tedesco competente erano rimasti infruttuosi e dichiarava che, al di là delle iniziative politiche, il Parlamento non poteva più intervenire. Egli consigliava dunque alla ricorrente di adire le vie legali.

- 13 La ricorrente proponeva altresì domande analoghe al Consiglio e alla Commissione. In seguito alla mancata risposta del Consiglio e alla risposta negativa della Commissione, la ricorrente presentava ricorsi per carenza recanti, rispettivamente, i numeri di ruolo T-167/95 e T-226/95.
- 14 Il 28 agosto 1995 la ricorrente ha proposto, a tenore dell'art. 175, terzo comma, del Trattato, il presente ricorso avverso il Parlamento.
- 15 Con atto depositato il 27 ottobre 1995 il Parlamento ha presentato un'eccezione di irricevibilità.
- 16 Il 18 dicembre 1995 la ricorrente ha presentato osservazioni in ordine a quest'eccezione di irricevibilità.

Conclusioni delle parti

- 17 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- dichiarare la carenza del Parlamento, avendo ommesso quest'ultimo di proporre alle istituzioni dell'Unione europea, nell'ambito delle sue competenze, l'opportuna modifica dello Statuto, in modo che la ricorrente non sia esclusa dal regime comune di assicurazione malattia;
 - condannare il convenuto alle spese.

18 Nell'ambito dell'eccezione di irricevibilità il Parlamento chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare la ricorrente alle spese.

19 Nelle osservazioni relative all'eccezione di irricevibilità la ricorrente chiede che il Tribunale voglia respingere l'eccezione.

Sulla ricevibilità

20 A tenore dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale, se una parte chiede al Tribunale di statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito, il procedimento sull'eccezione di irricevibilità prosegue oralmente, salvo decisione contraria del Tribunale.

21 Ai sensi dell'art. 111 del regolamento di procedura, quando il ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata. Nella fattispecie, il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto sulla scorta del fascicolo di causa e dispone che non occorre proseguire il procedimento.

Argomenti delle parti

22 In limine il Parlamento asserisce che, interpretando stricto sensu la lettera inviagli dalla ricorrente il 27 aprile 1995 ed il ricorso, si evince che la ricorrente pretende

dal convenuto un comportamento giuridicamente impossibile e illegittimo. Infatti, la ricorrente chiedeva al Parlamento di proporre alle istituzioni competenti una modifica dello Statuto, cosa che gli rimprovera di aver omesso di fare. Orbene, il Parlamento adduce di non essere competente a sottoporre alle altre istituzioni proposte intese ad adottare o a modificare atti giuridici. L'unica disposizione che potrebbe essere interpretata in tal senso è l'art. 138 B, secondo comma, del Trattato, ma la ricorrente non ne chiede l'applicazione.

23 Tuttavia, il Parlamento riconosce che la domanda della ricorrente può essere interpretata nel senso che essa è intesa a che l'istituzione si avvalga delle sue facoltà affinché la ricorrente goda di una situazione giuridica più favorevole. Esso rimette alla valutazione del Tribunale la questione se tale interpretazione sia conforme alle condizioni di ricevibilità previste dall'art. 175 del Trattato.

24 In ogni caso, il Parlamento adduce che, anche se a tal fine può essere usato lo strumento dell'art. 175 del Trattato, il ricorso è irricevibile. Al riguardo il Parlamento deduce un motivo principale e quattro motivi subordinati.

25 In via principale il Parlamento respinge l'addebito di carenza, in quanto nella lettera 20 luglio 1995 il presidente della commissione «Petizioni», in nome del Parlamento, si è espressamente pronunciato sulla domanda della ricorrente. Pertanto, non ricorrerebbero le condizioni di ricevibilità previste dall'art. 175 del Trattato. Inoltre, il fatto che questa presa di posizione sia intervenuta dopo la scadenza del termine di due mesi previsto dall'art. 175, ma prima della proposizione del ricorso, e il fatto che la ricorrente non abbia ottenuto soddisfazione sarebbero irrilevanti con riguardo alla ricevibilità (sentenza della Corte 1° aprile 1993, causa C-25/91, *Pesqueras Echebaster/Commissione*, Racc. pag. I-1719, punti 11 e 12).

26 Il primo motivo subordinato attiene al fatto che la ricorrente non è la destinataria dell'atto che l'istituzione avrebbe omesso di emanare nei suoi confronti. Il convenuto rileva che l'art. 175, terzo comma, del Trattato consente ad un soggetto di

chiedere la censura di un'istituzione per aver omesso di emanare un atto nei suoi confronti. Le domande intese a che vengano emanati atti giuridici nei confronti di terzi sarebbero invece irricevibili (sentenza della Corte 10 giugno 1982, causa 246/81, Lord Bethell/Commissione, Racc. pag. 2277, punto 13 e ss.; ordinanza del Tribunale 23 gennaio 1991, causa T-3/90, Prodifarma/Commissione, Racc. pag. II-1, punti 33 e 34). Nella fattispecie, in quanto la domanda della ricorrente sia intesa a provocare interventi presso altre istituzioni, il ricorso sarebbe irricevibile.

27 Il secondo motivo subordinato riguarda la natura dell'atto. L'art. 175 del Trattato non può essere fatto valere per ottenere la condanna di un'istituzione che non abbia adottato un atto di portata generale, in specie un regolamento (sentenze della Corte 26 ottobre 1971, causa 15/71, Mackprang/Commissione, Racc. pag. 797, punto 4; 15 gennaio 1974, causa 134/73, Holtz e Willemsen/Consiglio, Racc. pag. 1, punto 5; 28 marzo 1979, causa 90/78, Granaria/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1081, punto 14, e ordinanza della Corte 11 luglio 1979, causa 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commissione, Racc. pag. 2429). Orbene, se il presente ricorso mira indirettamente all'emanazione di un regolamento relativo allo Statuto, dev'essere del pari dichiarato irricevibile.

28 Il terzo motivo subordinato attiene alla natura vincolante dell'atto. Il Parlamento asserisce che dall'art. 175, terzo comma, del Trattato emerge che il provvedimento richiesto dev'essere un atto produttivo di effetti giuridici vincolanti per la persona che ne fa richiesta. Gli atti non vincolanti non rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 175, terzo comma (sentenza della Corte 18 novembre 1970, causa 15/70, Chevalley/Commissione, Racc. pag. 975, punto 13; ordinanza della Corte 17 ottobre 1984, cause riunite 83/84 e 84/84, N. M./Commissione e Consiglio, Racc. pag. 3571, punto 10). Orbene, nei confronti della ricorrente tale sarebbe la natura di un atto del Parlamento adottato nell'ambito della procedura di adozione o di modifica dello Statuto. Il ricorso sarebbe dunque irricevibile.

29 Il quarto motivo dedotto in subordine è relativo al margine discrezionale del Parlamento nell'esercizio dei suoi poteri. Esso asserisce che, anche ammesso che fosse tenuto ad agire — cosa che contesta —, il suo potere discrezionale sarebbe stato

rilevante. Ciò sarebbe dimostrato dall'esistenza di varie soluzioni per risolvere il problema della ricorrente, dato che la modifica dello Statuto rappresenta solo una delle possibilità. Per il Parlamento dovrebbe dunque valere la giurisprudenza relativa all'irricevibilità di ricorsi per carenza proposti dai singoli avverso il rifiuto della Commissione di avviare un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro, inteso a tutelare il potere discrezionale di cui gode la Commissione in questo campo (ordinanza della Corte 30 marzo 1990, causa C-371/89, Emrich/Commissione, Racc. pag. I-1555, punto 4 e ss.; ordinanze del Tribunale 4 luglio 1994, causa T-13/94, Century Oils Hellas/Commissione, Racc. pag. II-431, punto 12 e ss., e 29 novembre 1994, cause riunite T-479/93 e T-559/93, Bernardi/Commissione, Racc. pag. II-1115, punto 31).

30 Nelle osservazioni relative all'eccezione di irricevibilità la ricorrente asserisce, in risposta all'osservazione preliminare del Parlamento circa l'impossibilità di dar seguito alla sua richiesta, che quest'ultima era intesa ad ottenere che l'istituzione si avvallesse di tutti i suoi poteri per modificare lo Statuto. La domanda riguardava quindi anche l'art. 138 B del Trattato. L'art. 24, n. 1, secondo comma, del Trattato che istituisce un Consiglio e una Commissione unici andrebbe dunque interpretato nel senso che, nell'ambito dello Statuto, il Parlamento dispone di un diritto di chiedere alla Commissione proposte adeguate.

31 In risposta al motivo dedotto in via principale dal Parlamento la ricorrente asserisce che il comportamento dell'istituzione configura una carenza illegittima, poiché la sua attività nell'ambito del diritto di petizione non è stata sufficiente e gli obblighi imposti dal Trattato in materia di cooperazione per modificare lo Statuto sono stati trascurati. In ogni caso, nell'interesse della tutela dei diritti soggettivi, il fatto che il Parlamento abbia emanato un atto di rigetto della domanda della ricorrente non sarebbe sufficiente a far venir meno l'interesse ad agire della stessa.

32 Contestando il primo motivo subordinato del Parlamento la ricorrente asserisce che il parallelo esistente fra i ricorsi previsti dagli artt. 173 e 175 del Trattato, sul quale ha insistito la giurisprudenza, e la necessità di tutelare i singoli consentono di ritenere ricevibile il ricorso relativo ad un atto adottato nei confronti di un terzo.

Al riguardo ella fa riferimento alle conclusioni dell'avvocato generale Dutheillet de Lamothe relative alla citata sentenza Mackprang/Commissione. Peraltro, la ricorrente afferma che il ricorso non mira all'emanazione di un atto nei confronti di un terzo, in quanto ella ne è la potenziale destinataria. La ricorrente contesta l'applicabilità al caso di specie della giurisprudenza richiamata dal convenuto. Quest'ultima riguarda la cooperazione fra istituzioni della Comunità, mentre nella citata causa Lord Bethell/Commissione l'oggetto del ricorso riguardava l'avvio di una procedura d'inchiesta nei confronti degli Stati membri e nella citata causa Prodifarma/Commissione si trattava delle norme tassative di cui all'art. 15 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CEE (GU 1962, n. 13, pag. 204), delle quali tale società non era una potenziale destinataria.

- 33 In risposta al secondo motivo dedotto in subordine la ricorrente adduce che il termine «atto» di cui al terzo comma dell'art. 175 del Trattato ricomprende i regolamenti, a condizione che costituiscano provvedimenti individuali. Orbene, dato che la ricorrente sarebbe individualmente e direttamente interessata dall'atto che non è stato adottato, poiché la modifica dello Statuto le arrecherebbe un beneficio diretto, tale modifica costituirebbe una decisione individuale implicita e renderebbe, pertanto, il ricorso ricevibile.
- 34 Per quel che riguarda il terzo motivo subordinato, la ricorrente adduce di mirare a provocare un effetto giuridico che influirà direttamente sulla sua situazione e che, di conseguenza, l'atto di cui trattasi avrà un effetto vincolante.
- 35 Nell'ambito del quarto motivo dedotto in subordine dal convenuto la ricorrente contesta la fondatezza dell'applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza

in ordine al potere discrezionale della Commissione all'atto dell'apertura di un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro. La Commissione e il Parlamento hanno compiti diversi nell'iter legislativo e, di conseguenza, il potere discrezionale della Commissione non sarebbe paragonabile a quello dell'istituzione convenuta. Nella fattispecie, il potere discrezionale del Parlamento sarebbe inesistente e, in conformità del Trattato, gli competerebbe scegliere lo strumento più efficace per consentire alla ricorrente di restare iscritta al regime comune di assicurazione malattia.

Giudizio del Tribunale

36 Quando un'istituzione alla quale è stata rivolta una domanda nell'ambito dell'art. 175, secondo comma, del Trattato prende posizione anche dopo il termine di due mesi previsto dallo stesso Trattato, non ricorrono le condizioni fissate da questo articolo (citata sentenza *Pesqueras Echebaster/Commissione*, punto 11).

37 Nella fattispecie il Tribunale rileva che il 20 luglio 1995 il Parlamento, nella persona del presidente della commissione «Petizioni», ha risposto alla lettera della ricorrente del 27 aprile 1995. Nella risposta il Parlamento illustrava gli interventi presso la Commissione e presso le autorità tedesche per risolvere il problema della ricorrente e dichiarava di non poter più intraprendere altre iniziative. Tenuto conto di questa lettera, la quale esponeva le iniziative intraprese e la posizione dell'istituzione convenuta in ordine alla domanda della ricorrente, non si può ritenere che sussista una carenza da parte del Parlamento. Il fatto che la risposta del Parlamento non dia soddisfazione alla ricorrente è, a questo proposito, indifferente. Infatti, l'art. 175 del Trattato contempla l'omissione di statuire o di prendere posizione, non già l'adozione di un atto diverso da quello che gli interessati avrebbero desiderato o ritenuto necessario (sentenze della Corte 15 dicembre 1988, cause

riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, punto 17, e 24 novembre 1992, cause riunite C-15/91 e C-108/91, Buckl & Söhne e a./Commissione, Racc. pag. I-6061, punto 16).

38 Alla luce di quanto sopra si deve dichiarare che, senza che occorra stabilire se nella fattispecie il Parlamento avesse il potere di emanare gli atti richiesti dalla ricorrente, non vi è stata carenza da parte del convenuto.

39 In ogni caso e ad abundantiam il Tribunale osserva che le persone fisiche o giuridiche possono avvalersi dell'art. 175, terzo comma, del Trattato soltanto al fine di far dichiarare l'astensione dall'adottare, in violazione del Trattato, atti dei quali sono le potenziali destinatarie (citata sentenza Bernardi/Commissione, punto 31). Orbene, gli atti che il Parlamento avrebbe ommesso di adottare a giudizio della ricorrente non sarebbero comunque indirizzati alla stessa.

40 Si deve dunque dichiarare il ricorso irricevibile.

Sulle spese

41 Poiché la ricorrente mira ad ottenere una modifica dello Statuto in modo da poter continuare a godere dei diritti spettantile in quanto divorziata da un dipendente, la controversia trova origine nel rapporto fra il dipendente e l'istituzione. Occorre dunque applicare il principio sancito dall'art. 88 del regolamento di procedura a tenore del quale nelle cause fra le Comunità e i loro dipendenti le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

così provvede:

- 1) Il ricorso è irricevibile.**

- 2) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Lussemburgo, 26 novembre 1996.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Saggio