

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
19 luglio 1999 *

«Dipendenti – Previdenza sociale – Pensione di invalidità –
Lavoratore esterno legato contrattualmente all'istituzione –
Contratto di servizio rinnovato sistematicamente»

Nella causa T-74/98,

Luciano Mammarella, dipendente della Commissione, residente a Biandronno, con l'avv. Giuseppe Marchesini, del foro di Vicenza, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Gianluigi Valsesia, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, e dall'avv. Alberto Dal Ferro, del foro di Vicenza, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione con cui è stata negata al ricorrente la concessione dell'indennizzo previsto dallo Statuto del personale delle Comunità europee in caso di invalidità permanente parziale a seguito di un incidente subito dal ricorrente medesimo mentre prestava attività lavorativa, in qualità di lavoratore esterno, nell'ambito di un

* Lingua processuale: l'italiano.

contratto stipulato con l'istituzione stessa, nonché diretto, in subordine, al risarcimento del danno,

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

composto dai signori M. Jaeger, presidente, K. Lenaerts e J. Azizi, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 3 giugno 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

1 Il ricorrente stipulava il 1° agosto 1962, con effetto dal 1° luglio al 31 dicembre 1962, un contratto di collaborazione esterna con la Comunità europea dell'energia atomica (in prosieguo: la «CEEA») in base al quale si impegnava ad effettuare, sotto la propria responsabilità e per conto della Commissione, lavori di manutenzione e di riparazione di apparecchiature e di installazioni tecniche situate nel laboratorio dell'ufficio degli studi generali dello stabilimento di Ispra del Centro comune di ricerca.

- 2 Il contratto prevedeva l'applicazione della legge italiana ed una clausola che attribuiva la giurisdizione alla Corte di giustizia.
- 3 Tale contratto era seguito, sino al 1964, da una serie di successivi contratti di uguale natura.
- 4 Il 12 ottobre 1962 il ricorrente restava vittima di un incidente stradale in cui riportava la frattura di un arto, da cui derivava un'invalità permanente nella misura del 9-10%, accertata definitivamente il 14 marzo 1973.
- 5 Il 1° ottobre 1967 il ricorrente veniva nominato dipendente nel ruolo scientifico e tecnico presso lo stabilimento di Ispra del Centro comune di ricerca. Attualmente possiede il grado 1° della categoria B.
- 6 Il 18 gennaio 1975 il ricorrente proponeva azione dinanzi all'autorità giudiziaria italiana ai sensi dell'art. 1 della legge 11 agosto 1972, n. 533, al fine di vedersi riconoscere, in base al contratto stipulato con la CEEA, le garanzie previste in materia assicurativa dallo Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»).
- 7 Il 21 maggio 1975 la Commissione e il ricorrente ponevano termine alla detta azione giudiziaria stipulando una transazione in base alla quale la Commissione si impegnavano a versare alla controparte l'importo di LIT 6 500 000 a titolo di risarcimento di ogni eventuale danno, anche futuro, che a questo potesse derivare per effetto del detto sinistro, con riguardo agli aspetti sia assicurativi sia pensionistici nonché al lucro cessante. In contropartita, il ricorrente rinunciava a qualsiasi pretesa passata, presente o futura nei confronti della Commissione. Nella transazione si precisava, infine, che la somma versata al ricorrente non costituiva in alcun caso il riconoscimento di una responsabilità, ancorché minima, della Commissione nello svolgimento dei fatti di causa.

- 8 In un certificato medico del 15 novembre 1996 si dichiarava che l'invalidità permanente del ricorrente si era aggravata raggiungendo la percentuale del 20%.
- 9 In data 10 luglio 1997 il ricorrente proponeva domanda ai sensi dell'art. 90, n. 1, dello Statuto del personale delle Comunità europee, con cui chiedeva l'applicazione dell'art. 22 della regolamentazione relativa alla copertura dei rischi di infortunio e di malattia professionale del personale delle Comunità europee (in prosieguo: la «RCAM»), in caso di aggravamento di invalidità permanente parziale conseguente a infortunio.
- 10 In assenza di risposta, in data 9 dicembre 1997 il ricorrente ha proposto un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 11 Ciò premesso, il ricorrente ha proposto il presente ricorso, depositato nella cancelleria del Tribunale in data 11 maggio 1998.
- 12 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale. All'udienza del 3 giugno 1999 le parti hanno svolto le proprie difese orali ed hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale.
- 13 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
 - dichiarare il ricorso ricevibile e fondato;
 - conseguentemente, annullare la decisione implicita di rigetto della Commissione di concedere al ricorrente il beneficio della copertura previdenziale prevista dallo

Statuto e dalla RCAM in caso di aggravamento di invalidità permanente parziale derivante da incidente;

- in subordine, accertare nella specie l'esistenza di un illecito amministrativo a carico della Commissione e dichiarare dovuto al ricorrente l'indennizzo corrispondente all'importo previsto in caso di invalidità permanente parziale, derivante da infortunio, pari al 20%;
- condannare, in ogni caso, la convenuta alle spese.

14 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;
- in subordine, dichiararlo infondato;
- statuire sulle spese come di diritto.

Sulla ricevibilità

- 15 La Commissione contesta la ricevibilità del ricorso in quanto basato sugli artt. 90 e 91 dello Statuto nonché sulla normativa della funzione pubblica europea, mentre alla controversia si applicherebbe, conformemente all'art. 10 del contratto concluso inter partes, unicamente la legge italiana.
- 16 Si deve osservare che, secondo una costante giurisprudenza, le disposizioni dello Statuto possono essere fatte valere dinanzi al giudice comunitario non solo da coloro che hanno la qualifica di dipendenti statuari o agenti delle Comunità, bensì anche da coloro che rivendicano tali qualità (v. sentenza della Corte 20 giugno 1985, causa 123/84, Klein/Commissione, Racc. pag. 1907, punto 10).

- 17 L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione dev'essere quindi respinta.

Sul merito

- 18 Il ricorrente, che, mentre era legato alla CEEA in base a contratto d'opera disciplinato dalla legge italiana, ha subito un infortunio che gli ha causato un'invalidità permanente parziale, chiede l'applicazione del regime previdenziale previsto dallo Statuto. Egli sostiene al riguardo che il rapporto intercorso con la CEEA rientrava, malgrado il tenore del contratto, in una delle categorie previste dallo Statuto, esclusa quella di agente locale. Da un lato, infatti, le sue condizioni di lavoro sarebbero state corrispondenti a quelle di un dipendente di ruolo o di un agente temporaneo e, dall'altro, la Commissione avrebbe implicitamente condiviso tale affermazione concludendo con il medesimo la transazione del 21 maggio 1975.
- 19 La Commissione, richiamandosi al tenore del contratto concluso inter partes, contesta l'applicabilità del regime previdenziale stabilito dallo Statuto. A tale riguardo, oltre a precisare che lo Statuto non può essere esteso per analogia a fattispecie non espressamente previste e che sarebbe legittimo il ricorso a contratti esclusivamente soggetti alla legge nazionale ai fini dell'esecuzione di compiti, anche funzionali e permanenti, da parte di persone fisiche, essa sostiene che, in base alla legge italiana che disciplina il contratto, questo non potrebbe essere riqualificato come contratto di lavoro subordinato.
- 20 Il Tribunale rileva che, per aver diritto ad una pensione di invalidità in base al diritto comunitario, occorre che il rapporto intercorso tra le parti rientri in una delle categorie previste dallo Statuto o dal regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (in prosieguo: il «RAA») (v. sentenza Klein/Commissione, citata supra, punti 12-26, nonché le conclusioni dell'avvocato generale VerLoren van Themaat relative alla medesima sentenza, Racc. pag. 1909; colonna di destra).

- 21 Prima di poter procedere alla soluzione di tale questione, occorre stabilire quali siano, sotto il profilo dell'applicazione della legge nel tempo, le norme dello Statuto applicabili nella specie, considerato che il contratto di cui trattasi fu concluso il 1° agosto 1962 e l'infortunio avvenne il 12 ottobre successivo, mentre lo Statuto ed il RAA attualmente vigenti, emanati per mezzo del regolamento (CEE, Euratom, CECA) del Consiglio 29 febbraio 1968, n. 259 (GU L 56, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 259/68»), sono entrati in vigore soltanto il 5 marzo 1968.
- 22 Si deve rilevare al riguardo che, al momento della conclusione del contratto e dell'infortunio, lo Statuto del personale ed il regime applicabile agli altri agenti erano disciplinati dal regolamento del Consiglio 18 dicembre 1961, n. 31 (CEE), 11 (CEEA) (GU 1962, n. 45, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 31»), entrato in vigore il 1° gennaio 1962. Orbene, il regolamento n. 259/68 dispone, agli artt. 2 e 3, che lo Statuto ed il RAA, ivi contenuti, si applicano di pieno diritto nei confronti di tutti i dipendenti di ruolo, ex dipendenti di ruolo, altri agenti ed altri ex agenti e ai loro aventi diritto soggetti, prima della sua entrata in vigore, rispettivamente allo Statuto del personale o al regime applicabile agli altri agenti.
- 23 Ne consegue che il ricorrente può legittimamente far valere il regime previdenziale stabilito dal regolamento n. 259/68 a condizione che fosse soggetto, nel 1962, rispettivamente allo Statuto o al RAA, di cui al regolamento n. 31.
- 24 Occorre quindi esaminare se l'attività lavorativa prestata dal ricorrente in base al contratto del 1° agosto 1962 potesse rientrare o meno in una delle categorie previste, rispettivamente, dallo Statuto o dal RAA, di cui al regolamento n. 31, vale a dire in quella di dipendente di ruolo o di altro agente.
- 25 Per quanto attiene alla rivendicazione dello status di dipendente di ruolo, il Tribunale ricorda che, in base ai principi del diritto della funzione pubblica comunitaria, l'assunzione e la nomina in ruolo di un dipendente possono avvenire solo nelle forme e alle condizioni stabilite dallo Statuto (v., in particolare, sentenza della Corte 13 maggio 1970, causa 18/69, Fournier/Commissione, Racc. pag. 249;

sentenza del Tribunale 10 aprile 1992, causa T-40/91, Ventura/Parlamento, Racc. pag. II-1697, punto 40).

- 26 Avendo così ricordato che il nesso giuridico che lega il dipendente all'amministrazione è di natura statutaria e non contrattuale, il Tribunale rileva che, a termini dell'art. 3 dello Statuto, la nomina di un dipendente ha necessariamente origine in un atto unilaterale dell'APN, il quale precisa la data di decorrenza della nomina stessa, nonché il posto al quale il dipendente è assegnato (v., in particolare, sentenze del Tribunale 7 febbraio 1991, cause riunite T-18/89 e T-24/89, Tagaras/Corte di giustizia, Racc. pag. II-53, e Ventura/Parlamento, citata supra, punto 41).
- 27 Ne consegue che, in assenza di qualsiasi atto di nomina a dipendente di ruolo, il ricorrente non può rivendicare nella specie il possesso di tale status.
- 28 Per quanto attiene alla rivendicazione dello status di agente, diverso da quello di agente locale, si deve rilevare che il RAA, di cui al regolamento n. 31, ai sensi dell'art. 1,
- «si applica ad ogni agente assunto da una delle Comunità con contratto. Tale agente può avere la qualifica:
- di agente temporaneo,
 - di agente ausiliario,
 - di agente locale,
 - di consigliere speciale o
 - di agente degli stabilimenti del Centro comune per le ricerche nucleari della Comunità Europea dell'Energia Atomica».

- 29 Si deve rilevare in proposito che lo status di agente temporaneo ai sensi dell'art. 2, lett. c), del RAA, di cui al regolamento n. 31, prevede l'esercizio di «funzioni presso una persona che assolva un mandato previsto dai Trattati che istituiscono le Comunità o presso un presidente eletto di un'istituzione o di un organo delle Comunità o di un gruppo politico dell'Assemblea Parlamentare Europea e che non sia scelto tra i funzionari delle Comunità». Le funzioni svolte dal ricorrente non rispondono a tale definizione.
- 30 Si deve rilevare, peraltro, che lo status di agente temporaneo, ai sensi dell'art. 2, lett. a) e b), del RAA, di cui al regolamento n. 31, non può essere applicato al ricorrente, atteso che tale status corrisponde ad un impiego compreso nella tabella degli organici allegata alla sezione del bilancio relativa ad ogni istituzione, ipotesi che non ricorre nel caso delle funzioni dell'interessato (v., in tal senso, la menzionata sentenza Klein/Commissione, punto 18).
- 31 Gli stessi principi valgono con riguardo allo status di agente degli stabilimenti del Centro comune per le ricerche nucleari della Comunità europea dell'energia atomica, poiché tale status avrebbe dovuto corrispondere, ai sensi dell'art. 85 del RAA, di cui al regolamento n. 31, ad un impiego compreso nella tabella degli organici allegata alla sezione del bilancio delle ricerche e degli investimenti della CEEA, ipotesi che non ricorre neanche nella specie.
- 32 Altrettanto vale per lo status di agente ausiliario, il cui contratto, in forza degli artt. 3 e 52 dello stesso regime, può riguardare mansioni a tempo parziale, ma la cui durata, compresa quella di un eventuale rinnovo, non può eccedere un anno. Orbene, il contratto 1° agosto 1962, se è pur vero che è stato concluso per una durata di soli sei mesi, è stato tuttavia rinnovato per mezzo di contratti successivi sino al 1964, ragion per cui il rapporto contrattuale si è esteso su una durata complessiva superiore a un anno (v., in tal senso, la menzionata sentenza Klein/Commissione, punto 19).

- 33 Quanto ai consiglieri speciali, si tratta, a termini dell'art. 5, di agenti retribuiti con gli stanziamenti globali aperti a tal fine nella sezione del bilancio relativa all'istituzione da cui essi dipendono, cosa non avvenuta nel caso del ricorrente.
- 34 Per quanto attiene infine allo status di agente locale, è sufficiente osservare che tale status non implica l'applicazione del regime previdenziale previsto dallo Statuto, atteso che, in materia previdenziale, l'agente locale rientra, ai sensi dell'art. 80 del RAA, di cui al regolamento n. 31, ripreso dal regolamento n. 259/68, nella normativa vigente nel luogo in cui deve esercitare le proprie funzioni. In ogni caso, quindi, la domanda del ricorrente non può essere validamente fondata sul riconoscimento di tale status, che peraltro non viene rivendicato.
- 35 Dalle suesposte considerazioni emerge che le funzioni svolte dal ricorrente non rientravano in alcuna categoria prevista dal RAA che determinasse l'applicazione del regime previdenziale statutario.
- 36 Si deve aggiungere che le clausole del contratto 1° agosto 1962 non appaiono, in ogni caso, conciliabili con un rapporto di lavoro rientrante nella sfera di applicazione del RAA. Esse prevedevano, infatti, che il ricorrente dovesse effettuare le proprie prestazioni sotto la propria responsabilità (art. 1), che dovesse fornire il materiale necessario all'esecuzione dei lavori (art. 3), che la Commissione dovesse rilasciare una dichiarazione di accettazione dei lavori svolti dal ricorrente (art. 4) e che la retribuzione percepita da quest'ultimo fosse in funzione delle ore dal medesimo effettivamente prestate (artt. 5-2).
- 37 Tale conclusione non è inficiata dalla circostanza che il contratto - che in base alla legge italiana vigente costituisce, sotto il profilo formale, un contratto d'opera - dovrebbe essere, come sostiene il ricorrente, riqualficato in base alla stessa legge italiana come contratto di lavoro subordinato in considerazione delle sue condizioni di esecuzione, quali l'assoggettamento ad un orario fisso, o il fatto di ricevere istruzioni e direttive da parte della Commissione. Infatti, anche qualora i detti elementi risultassero provati, tale eventuale riqualficazione del contratto in base alla

- legge italiana non attribuirebbe peraltro al ricorrente lo status di agente ai sensi del RAA, atteso che tale status può essere acquisito unicamente in base ai criteri fissati dal diritto comunitario e funzionali alle categorie stabilite dal RAA. Orbene, come risulta dai precedenti punti 29-36, il ricorrente non risponde nella specie a tali criteri.
- 38 In tale contesto si deve ricordare che le disposizioni dello Statuto contengono una terminologia precisa la cui estensione per analogia a casi non espressamente contemplati è esclusa (sentenza della Corte 16 marzo 1971, causa 48/70, Bernardi/Parlamento, Racc. pag. 175). Altrettanto vale per le disposizioni del RAA (v. sentenza Klein/Commissione, citata supra, punto 24).
- 39 Peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenze della Corte, Klein/Commissione, citata supra; 1° luglio 1982, causa 109/81, Porta-Pace/Commissione, Racc. pag. 2469; 11 luglio 1985, causa 43/84, Maag/Commissione, Racc. pag. 2581, e causa 111/84, Cantisani, Racc. pag. 2671), lo Statuto del personale ed il RAA non costituiscono una disciplina esaustiva tale da vietare l'assunzione di persone al di fuori dell'ambito regolamentare così stabilito. Al contrario, la capacità riconosciuta alla Comunità dagli artt. 282 CE (ex art. 211) e 238 CE (ex art. 181), dagli artt. 6 e 42 CA, nonché 153 e 185 EA di instaurare rapporti contrattuali assoggettati al diritto di uno Stato membro abbraccia anche la stipulazione di contratti di lavoro o di prestazione di servizi (v. sentenza della Corte 6 dicembre 1989, causa C-249/87, Mulfinger e a./Commissione, Racc. pag. I-4127, punto 10).
- 40 Ciò premesso, l'assunzione del ricorrente per mezzo di un contratto che fa espresso riferimento alla legge italiana potrebbe essere considerato illegittimo solamente nell'ipotesi in cui la Commissione avesse definito le condizioni contrattuali dell'interessato, non già in funzione delle esigenze del servizio, bensì allo scopo di eludere l'applicazione delle disposizioni dello Statuto e/o del RAA, incorrendo in tal modo in uno sviamento di procedura (v. le menzionate sentenze Klein/Commissione e Mulfinger e a./Commissione, punto 11).

- 41 Gli elementi risultanti dal fascicolo non consentono di accertare che tale ipotesi ricorresse nella specie.
- 42 Il ricorrente, all'epoca dell'incidente, ha effettuato lavori di manutenzione e di riparazione di apparecchiature e di installazioni tecniche situate nel laboratorio dell'ufficio degli studi generali dello stabilimento del Centro comune di ricerca di Ispra.
- 43 Il Tribunale rileva al riguardo che se la manutenzione e la riparazione di apparecchiature e di installazioni tecniche presentano un'utilità per il buon funzionamento di un organo a carattere tecnico, quale il Centro comune di ricerca, resta il fatto che esse non costituiscono una delle funzioni attribuite al Centro medesimo, il cui oggetto consiste nell'esecuzione dei programmi di ricerca e di insegnamento della Comunità nel settore dell'energia nucleare nonché dei servizi necessari al suo funzionamento (art. 8 EA e art. 1 della decisione della Commissione 13 gennaio 1971, 71/57/Euratom, che riorganizza il Centro comune di ricerca nucleare (GU L 16, pag. 14). Ciò premesso, dev'essere riconosciuto alla Commissione un potere discrezionale per quanto attiene alle modalità più idonee a soddisfare un'esigenza di tale natura in funzione dell'interesse del servizio. La Commissione avrebbe quindi potuto ricorrere, ad esempio, ai servizi di un'impresa esterna al fine di garantire l'esecuzione di tali lavori.
- 44 Orbene, non sembra che la Commissione, proponendo al ricorrente il contratto 1° agosto 1962, abbia oltrepassato i limiti di tale potere discrezionale. Gli elementi di fatto dedotti dal ricorrente non sono infatti idonei a provare che la Commissione abbia fissato condizioni di esecuzione del contratto non in funzione dell'interesse del servizio, bensì al fine di eludere l'applicazione dello Statuto o del RAA. Peraltro, nessun elemento del fascicolo consente di individuare un errore manifesto nella valutazione di tale interesse del servizio e delle modalità con cui farvi fronte.

- 45 Per quanto attiene all'argomento del ricorrente secondo cui la conclusione da parte della Commissione della transazione 21 maggio 1975 costituirebbe riconoscimento implicito dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, è sufficiente rilevare che l'art. VII di tale transazione prevede espressamente che il pagamento in base a questa effettuato dalla Commissione non costituisce in alcun caso riconoscimento di una responsabilità, ancorché minima, nello svolgimento dei fatti di cui trattasi, ma che è stato effettuato in uno spirito di collaborazione e di comprensione nei confronti del ricorrente.
- 46 Il ricorso dev'essere quindi respinto, senza che occorra esaminare la questione se e in quale misura la stipulazione da parte del ricorrente della transazione 21 maggio 1975 fosse, eventualmente, ostativa alla presentazione del ricorso medesimo.

Sulle spese

- 47 A termini dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi dell'art. 88 del regolamento medesimo, nelle controversie tra le Comunità e i loro dipendenti, le spese sostenute dalle istituzioni restano a loro carico. Considerato che il ricorrente è rimasto soccombente e che la Commissione ha chiesto che il Tribunale si pronunci sulle spese secondo diritto, ognuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Le spese sono compensate.**

Jaeger

Lenaerts

Azizi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 luglio 1999.

Il cancelliere
H. Jung

Il presidente
M. Jaeger