

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
1° ottobre 1992 *

Nella causa T-70/91,

Jacques Moretto, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente in Aumetz (Francia), con l'avv. Jean-Noël Louis, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glese-ner,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Gianluigi Valsesia, consigliere giuridico principale, e dalla signora Ana Maria Alves Vieira, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centro Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione 13 dicembre 1990 con cui la Commissione nega al ricorrente il trasferimento dei diritti a pensione maturati nel regime nazionale lussemburghese verso il regime pensionistico comunitario,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, A. Saggio, e J. Biancarelli, giudici,
cancelliere: signora B. Pastor, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 maggio 1992,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

Sfondo giuridico e antefatti della controversia

- 1 L'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto») dispone che il dipendente che entra in servizio presso le Comunità ha la facoltà «all'atto della sua nomina in ruolo» di far versare alle Comunità i diritti alla pensione di anzianità maturati anteriormente, affinché se ne tenga conto nel regime pensionistico comunitario.
- 2 Le modalità di esercizio di tale facoltà sono state oggetto delle disposizioni generali di esecuzione (in prosieguo: le «DGE»), adottate nel 1969 dalla Commissione delle Comunità europee (in prosieguo: la «Commissione»), e successivamente modificate a più riprese. Nell'ambito della presente controversia, la Commissione descrive le modifiche apportate al testo di dette disposizioni nel modo seguente:

Nella versione entrata in vigore il 1° luglio 1969 e pubblicata nel Bollettino del personale, del 29 luglio 1969, n. 77, l'art. 1°, nn. 2 e 3, delle disposizioni di cui trattasi era redatto come segue:

«Sotto pena di decadenza, la domanda deve essere presentata per iscritto entro un termine di sei mesi dalla notifica della nomina in ruolo del dipendente.

Per i dipendenti nominati in ruolo prima dell'entrata in vigore delle presenti disposizioni, tale termine decorre a partire da quest'ultima data».

(...)

L'espressione «sotto pena di decadenza» riportata dalla prima versione delle DGE è stata però soppressa in una nuova versione adottata il 4 febbraio 1972. Questa soppressione ha lo scopo di permettere ai dipendenti di invocare a loro vantaggio cause esterne alla loro volontà e non imputabili a quest'ultima.

Nel 1977, infine, è stata adottata (e pubblicata sul *Bollettino del personale* del 19 ottobre 1977) una nuova versione nelle DGE dell'art. 11, n. 2, ancora attualmente vigente. L'art. 1 è redatto come segue:

«Il dipendente che entri al servizio delle Comunità dopo aver cessato di prestare servizio presso un'amministrazione, un'organizzazione nazionale o internazionale o un'impresa, ha facoltà, all'atto della sua nomina in ruolo, di far versare alle Comunità:

- o l'equivalente attuariale dei diritti alla pensione da lui maturati...
- o il forfait di riscatto che gli è dovuto...;

La domanda deve essere presentata entro un termine massimo di sei mesi decorrente, a seconda dei casi:

- dalla data della notifica della nomina in ruolo del dipendente,
- dalla data nella quale il trasferimento è possibile,
- dalla data dell'entrata in vigore delle disposizioni.

Si tiene conto dell'ultima di queste date».

«L'introduzione di un terzo *dies a quo*, ossia quello della data nella quale il trasferimento diventa possibile, si giustificava con il fatto che i trasferimenti implicano per la loro attuazione vuoi la conclusione di accordi negoziati con i competenti enti nazionali, vuoi l'adozione di provvedimenti legislativi adeguati a livello nazionale. Era sembrato equo prevedere che il dipendente interessato abbia la possibilità di valutare il suo interesse a presentare se necessario la domanda di trasferimento dopo essere venuto a conoscenza del tenore dell'accordo o del testo normativo».

- 3 Il ricorrente, cittadino francese e di lingua materna francese, entrava in servizio presso la Commissione il 1° ottobre 1986. Nominato in ruolo il 1° luglio 1987, veniva trasferito da Bruxelles a Lussemburgo il 1° marzo 1989. Prima di entrare in servizio presso la Commissione, il ricorrente aveva lavorato alle dipendenze di diverse imprese situate nel Granducato di Lussemburgo e per vari anni aveva versato i contributi al regime pensionistico lussemburghese.

- 4 A norma dell'art. I, art. 24, n. 1, della legge lussemburghese 22 dicembre 1989, avente ad oggetto il coordinamento dei regimi pensionistici e l'emendamento di varie disposizioni in materia di previdenza sociale (*Mémorial*, 1989, pag. 1704), entrata in vigore il 1° gennaio 1990, un nuovo termine di un anno è iniziato a decorrere a partire dall'entrata in vigore della legge nei confronti di «tutte le persone nominate in ruolo presso un ente internazionale» che precedentemente avessero versato contributi ad un regime pensionistico lussemburghese, per chiedere il trasferimento dei loro contributi verso il regime di tale ente.

- 5 Il 29 marzo 1990 la Commissione pubblicava una comunicazione in lingua francese in un numero speciale interistituzionale delle *Informazioni amministrative*. Nella comunicazione la Commissione segnalava la fissazione del «nuovo termine di un anno dal 1° gennaio al 31 dicembre 1990» per chiedere, in forza della nuova legge lussemburghese, il trasferimento verso il regime comunitario dei diritti a pensione maturati in un regime lussemburghese. La comunicazione precisava inoltre:

«(L'inoltro della domanda non comporta in nessun modo un obbligo di trasferimento dei diritti a pensione in questa fase. La decisione finale spetta all'interessato al momento della proposizione di abbuono di anni di servizio comunitari.)

Conformemente alle disposizioni generali d'esecuzione dell'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello Statuto, che sono state pubblicate nel *Bollettino del personale*

speciale Interistituzioni del 19 ottobre 1977, l'attenzione dei dipendenti è attirata sull'esistenza di un

TERMINE DI DECADENZA DI 6 MESI DAL 1° APRILE AL 30 SETTEMBRE 1990

(...)

Dopo il ricevimento del questionario, l'amministrazione del personale sottoporrà all'assenso degli interessati proposte appropriate».

- 6 Si rilevava peraltro che la traduzione della comunicazione nelle altre otto lingue comunitarie sarebbe stata pubblicata successivamente. Tale pubblicazione avveniva il 29 giugno 1990.
- 7 Il 19 novembre 1990, il ricorrente presentava una domanda di trasferimento dei suoi diritti a pensione. La domanda veniva presentata mediante un formulario in lingua italiana, estratto dal numero speciale delle *Informazioni amministrative del 29 giugno 1990*. In una annessa nota di accompagnamento datata 9 ottobre 1990, il ricorrente precisava segnatamente: «Il ritardo della mia domanda è dovuto parzialmente a problemi postali in seguito al mio trasferimento da Bruxelles a Lussemburgo in data 1° marzo 1990.» In occasione del ricorso, di cui trattasi, il ricorrente ha osservato che non era venuto a conoscenza della comunicazione apparsa nel numero speciale delle *Informazioni amministrative* 29 marzo 1990, e che solo in seguito alla pubblicazione effettuata il 29 giugno 1990 era venuto a conoscenza dell'esistenza di un nuovo termine per presentare la domanda di trasferimento dei diritti a pensione maturati nel regime lussemburghese.
- 8 Con lettera 13 dicembre 1990, ricevuta dal ricorrente il 4 gennaio 1991, l'amministrazione rispondeva alla domanda come segue:

«In data 9 ottobre 1990, Lei aveva manifestato il Suo interessamento all'eventuale trasferimento dei Suoi diritti a pensione nazionali verso le Comunità europee.

Cionondimeno, le disposizioni generali d'esecuzione dell'articolo richiamato nel titolo prescrivono che la domanda vada presentata, per iscritto, entro un termine di sei mesi a decorrere, secondo i casi:

- dalla data della notifica della nomina in ruolo del dipendente,
- dalla data nella quale il trasferimento è possibile,
- dalla data dell'entrata in vigore delle disposizioni generali.

Dal punto di vista cronologico, si tiene conto dell'ultima di queste date.

Nel Suo caso, la domanda avrebbe dovuto essere presentata prima del 30 settembre 1990, termine di decadenza fissato nelle *Informazioni amministrative* del 29 marzo 1990.

Di conseguenza, sono spiacente di doverLe comunicare che non posso più prendere in considerazione la Sua domanda di applicazione dell'art. 11, n. 2, dell'allegato VII dello Statuto».

- 9 Il 4 aprile 1991 il ricorrente inoltrava un reclamo avverso la suesposta decisione di rigetto. La Commissione non ha risposto al reclamo entro il termine di quattro mesi previsto dall'art. 90, n. 2, secondo comma, dello Statuto.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 10 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 3 ottobre 1991, il ricorrente ha chiesto l'annullamento della decisione 13 dicembre 1990 della Commissione.
- 11 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere a istruttoria.
- 12 La fase scritta si è svolta ritualmente; si è conclusa il 17 febbraio 1992.
- 13 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione con cui la Commissione respinge la domanda di trasferimento verso il regime comunitario dei diritti a pensione maturati dal ricorrente nel regime nazionale lussemburghese;
- condannare la Commissione alle spese.

La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- statuire sulle spese conformemente alle norme applicabili.

Nel merito

- 14 A sostegno del ricorso, il ricorrente deduce tre mezzi. Il primo mezzo riguarda l'inosservanza degli artt. 25 e 110 dello Statuto nonché dei principi sui quali si basano le direttive interne; il secondo mezzo attiene all'inosservanza dell'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello Statuto e delle sue disposizioni generali d'esecuzione; il terzo mezzo concerne la trasgressione dei principi di parità di trattamento e di buona amministrazione, nonché del dovere di sollecitudine.
- 15 Il Tribunale ritiene che occorre innanzitutto esaminare il mezzo attinente all'asserita violazione dell'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello Statuto e delle sue disposizioni generali d'esecuzione.

Gli argomenti delle parti

- 16 Il ricorrente nega che la convenuta abbia il diritto di fissare, nella comunicazione controversa, un «termine di decadenza». Al riguardo, fa rinvio al fatto che la Commissione, nel 1972, aveva deciso di sopprimere nelle DGE l'espressione «sotto pena di decadenza». Si riferisce altresì alle conclusioni dell'avvocato generale Lenz presentate nella causa Gritzmann-Martignoni/Commissione (sentenza della Corte 29 giugno 1988, causa 124/87, Racc. pag. 3491; conclusioni, pag. 3499, punto 29).
- 17 Secondo il ricorrente, dal momento che l'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello Statuto non prevede direttamente alcun termine di decadenza, il relativo principio è stato stabilito senza fondamento normativo dal capo dell'unità «pensioni e rapporti con gli ex dipendenti». Anche in tal caso il ricorrente fa riferimento alle conclusioni dell'avvocato generale Lenz presentate nella causa Gritzmann-Martignoni.
- 18 La Commissione replica che la soppressione, avvenuta nel 1972, dell'espressione «termine di decadenza» non osta a che le DGE stabiliscano un termine che deve essere rispettato dai dipendenti interessati quando essi chiedono il trasferimento dei

diritti a pensione maturati nei vari regimi nazionali. La Commissione giustifica la fissazione di un siffatto termine nel modo seguente.

L'art. 11, secondo comma, dell'allegato VIII, «riconosce dunque la facoltà del dipendente di far versare alla Comunità i suoi diritti a pensione nazionali, all'atto della sua nomina in ruolo.

Interpretando alla lettera la disposizione citata, il dipendente sarebbe pertanto tenuto a decidere un eventuale trasferimento nel giorno stesso della nomina in ruolo, se non addirittura della sua notifica.

La rigidità di siffatta prescrizione ha indotto la Commissione a introdurre nelle DGE un termine (di sei mesi) atto a offrire al dipendente una concreta possibilità di riflessione, senza per questo allontanarsi dallo spirito della disposizione statutaria di riferimento.

(...)

Aldilà della suesposta giustificazione, va aggiunto che la fissazione di un termine per la presentazione della domanda di trasferimento dei diritti a pensione è inoltre conforme ad altre considerazioni:

- lo scopo perseguito con l'art. 11, n. 2, consiste nella possibilità di assicurare una continuità nel settore pensionistico tra i regimi di previdenza sociale nazionale e comunitario, e ciò può concepirsi solo accogliendo la sua natura di transizione immediata;
- in secondo luogo, la fissazione di un termine risponde all'intento di evitare eventuali speculazioni e le discriminazioni che potrebbero derivarne ...

- infine, ragioni attinenti ad una gestione efficace esigono la massima prevedibilità per il trattamento delle pratiche. A tutt'oggi, i competenti servizi comunitari hanno già esaminato circa 7 000 domande di trasferimento dei diritti a pensione nazionali. È difficile immaginare che l'amministrazione debba continuamente far fronte all'inoltro di domande tardive che impedirebbero lo svolgimento normale della sua attività amministrativa».
- 19 Secondo la Commissione, l'opportunità dell'istituzione di un siffatto termine è stata ammessa dalla Corte nella citata causa Gritzmann-Martignoni.
- 20 Secondo la Commissione, la fissazione del termine che va dal 1° aprile al 30 settembre 1990 è stata effettuata nel rispetto delle DGE di cui trattasi. A suo parere, per detto termine si potrebbero ammettere deroghe solo in presenza di un caso di «forza maggiore», dovuta a cause non imputabili al dipendente. Orbene, circostanze del genere non sono state addotte dal ricorrente.

Valutazione in diritto

- 21 Il Tribunale ritiene che convenga, preliminarmente, rilevare che — come ha ammesso il ricorrente — la Commissione aveva il diritto di adottare disposizioni generali d'esecuzione ai fini dell'applicazione dell'art. 11, n. 2, dell'allegato VIII dello Statuto. Interpretando l'espressione «all'atto della sua nomina in ruolo», figurante nell'allegato VIII, l'art. 11, n. 2, in modo da accordare agli interessati un certo periodo di riflessione a partire dalla loro nomina in ruolo per inoltrare un'eventuale domanda di trasferimento e stabilendo a sei mesi la durata di detto periodo, la Commissione non ha affatto oltrepassato i limiti della competenza che le attribuiscono le disposizioni statutarie per adottare misure di applicazione. Il termine così fissato è infatti ragionevole e permette un periodo sufficiente di riflessione, eccetto il caso in cui l'interessato debba far fronte a una situazione eccezionale dovuta a cause che non gli sono imputabili.

- 22 Per ovviare alle lacune nell'applicazione dell'art. 11 dell'allegato VIII dello Statuto, dovute alla mancanza di una disposizione esplicita qualora la normativa di uno Stato membro non contempli misure che consentano il trasferimento verso il regime comunitario dei diritti a pensione maturati nel regime nazionale, o anche qualora la normativa di uno Stato membro, nell'ambito di una modifica del suo regime nazionale, stabilisca un nuovo termine per presentare la domanda di trasferimento, le DGE prevedono che il termine di sei mesi fissato per l'inoltro della domanda presso l'amministrazione comunitaria dev'essere calcolato a partire dal momento «in cui il trasferimento è possibile». Il Tribunale non può neanche criticare questa interpretazione, per niente limitativa e conforme alle finalità della norma statutaria in questione.
- 23 Il Tribunale constata poi che, nella citata comunicazione, pubblicata nel numero speciale interistituzionale delle *Informazioni amministrative* del 29 marzo 1990, la Commissione ha attirato l'attenzione dei dipendenti sull'esistenza di un «termine di decadenza di sei mesi».
- 24 Con riguardo alla natura stessa del termine fissato dalle DGE, il Tribunale rileva, innanzitutto, che nella citata sentenza Gritzmann-Martignoni, nella quale si è dovuto pronunciare sull'applicazione delle DGE, nella loro versione del 1977, sempre vigente, la Corte ha espressamente lasciato in sospeso la questione «se al termine prescritto dalle disposizioni generali di esecuzione debba ricollegarsi o meno la decadenza...» (punto 11 della motivazione). Orbene, nella fattispecie, l'amministrazione ha fissato un «termine di decadenza» nella summenzionata comunicazione, nonostante che, da una parte, le DGE in forza delle quali questa comunicazione è stata adottata non ne prevedano alcuno e, dall'altra, la Commissione stessa abbia soppresso, nel 1972, qualsiasi riferimento a un «termine di decadenza» figurante fino a quel momento nelle DGE. D'altronde, occorre altresì rilevare che, tanto nelle memorie presentate al Tribunale quanto all'udienza, la Commissione ha osservato che, malgrado il termine ordinatorio previsto dalle DGE, essa non è contraria a tener conto di cause esterne alla volontà dell'interessato e ad essa non imputabili, il che non può avvenire in presenza di un termine di decadenza, dal quale l'interessato può essere svincolato solo in caso di forza maggiore.
- 25 Senza che occorra pronunciarsi sulla questione se la Commissione potesse introdurre un «termine di decadenza» nelle DGE, conviene rilevare che, in ogni caso, i

suoi servizi non avevano il diritto, diversamente da quanto hanno disposto nella citata comunicazione 29 marzo 1990, d'imporre, per applicare la disciplina in questione, condizioni più onerose di quanto permetta il fondamento giuridico costituito dalle DGE.

- 26 Orbene, nella decisione 13 dicembre 1990 di rigetto della domanda del ricorrente, adottata in forza della suddetta disciplina ed in seguito alla comunicazione controversa, la Commissione si è basata esplicitamente ed esclusivamente sull'esistenza di una «data di decadenza», il cui fondamento giuridico manca, come si è già rilevato nel punto 25 della motivazione. La Commissione si è dunque ritenuta vincolata da detto termine di decadenza, senza indagare se cause esterne alla volontà del ricorrente potessero giustificare un'inosservanza del termine di sei mesi. Ne consegue che questa decisione è viziata da un errore di diritto.
- 27 Il Tribunale rileva, peraltro, che è tenuto a sollevare, se necessario d'ufficio, il mezzo, relativo all'inosservanza dell'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 25 dello Statuto (v., da ultimo, sentenza del Tribunale 28 gennaio 1992, Speybrouck/Parlamento, punto 89 della motivazione, causa T-45/90, Racc. pag. II-33).
- 28 A questo proposito, il Tribunale constata che, benché la lettera di giustificazione che accompagnava la domanda recante 9 ottobre 1990 chiarisse che «il ritardo della domanda è dovuto parzialmente a problemi postali in seguito al trasferimento del ricorrente da Bruxelles a Lussemburgo in data 1° marzo 1990», la decisione 13 dicembre 1990 riguarda esclusivamente l'asserita «data di decadenza», senza esaminare peraltro la questione se il ricorrente avesse avuto ragioni particolari che potessero giustificare, come questi sosteneva, il ritardo verificatosi per l'inoltro della sua domanda.
- 29 Il Tribunale constata, pertanto, che rigettando, senza fornire una ragione diversa dall'esistenza di un termine di decadenza, la giustificazione presentata dal ricorrente nella lettera 9 ottobre 1990 riguardo al ritardo della sua domanda, la Commissione ha trasgredito l'obbligo impostole dall'art. 25, secondo comma, dello Statuto di motivare la sua decisione; quest'ultima è, pertanto, viziata da un'insufficienza di motivazione.

- 30 Essendo quindi la decisione viziata tanto da un errore di diritto quanto da un'insufficienza di motivazione, ne consegue che la Commissione ha violato forme sostanziali nonché le DGE di cui trattasi in modo tale da inficiare la legittimità della sua decisione 13 novembre 1990. Di conseguenza, e senza che si debba statuire sugli altri mezzi del ricorso, detta decisione dev'essere annullata.

Sulle spese

- 31 Ai sensi dell'articolo 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Commissione è rimasta soccombente e deve essere quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 13 dicembre 1990 è annullata.

2) La Commissione sopporterà tutte le spese.

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° ottobre 1992.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente
della Terza Sezione

B. Vesterdorf