Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 26 luglio 2017 [1]

Causa C-326/16 P

LL
contro

Parlamento europeo

«Impugnazione – Ricorso di annullamento – Ex deputato al Parlamento europeo – Decisione diretta al recupero delle indennità relative all'esercizio delle funzioni parlamentari – Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Procedura di reclamo presso organi del Parlamento europeo – Articolo 72 delle misure di attuazione dello Statuto dei deputati al Parlamento europeo – Notifica della decisione recante pregiudizio – Lettera raccomandata non ritirata dal destinatario – Termini di ricorso – Articolo 263, sesto comma, TFUE»

Introduzione

1. Con l'impugnazione in esame, il sig. LL, ricorrente, ex deputato al Parlamento europeo, chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea LL/Parlamento [2], con la quale il Tribunale ha respinto, in quanto manifestamente irricevibile per tardività, il suo ricorso di annullamento diretto, segnatamente, avverso la decisione del Parlamento volta ad ottenere il recupero un'indennità versata al ricorrente nel corso del suo mandato parlamentare.

2. L'impugnazione solleva due questioni inedite di diritto processuale dell'Unione, vale a dire, da un lato, l'articolazione dei mezzi d'impugnazione – amministrativi e giurisdizionali – avverso le decisioni del Parlamento recanti pregiudizio ai deputati e, dall'altro, le modalità di notifica delle decisioni individuali nel caso in cui il plico postale non abbia potuto essere recapitato al destinatario.

Contesto normativo

3. La decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 19 maggio e 9 luglio 2008, recante misure di attuazione dello Statuto dei deputati al Parlamento europeo [3], all'articolo 68, paragrafo 1, intitolato «Ripetizione dell'indebito», prevede quanto segue:

«Ogni somma indebitamente versata in applicazione delle presenti misure di applicazione dà luogo a ripetizione. Il segretario generale impartisce istruzioni in vista del recupero di tali somme presso il deputato interessato».

1 Lingua originale: il francese.

2 Ordinanza del 19 aprile 2016 (T-615/15, non pubblicata, EU:T:2016:432; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»).

3 (GU 2009, C 159, pag. 1), nella versione in vigore dal 21 ottobre 2010 e come modificata dalla decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 5 luglio e del 18 ottobre 2010 (GU 2010, C 283, pag. 9) (in prosieguo: le «misure di attuazione»).

4. Il successivo articolo 72, intitolato «Mezzi di ricorso», così dispone:

«1. Qualora un deputato ritenga che le presenti misure di attuazione non siano state applicate correttamente nei suoi confronti dal servizio competente può rivolgersi per iscritto al Segretario generale.

La decisione del Segretario generale sul ricorso precisa i motivi su cui è basata.

2. Se non condivide la decisione del Segretario generale, il deputato può, entro due mesi dalla notifica della decisione stessa, chiedere che la questione sia deferita ai Questori, i quali adottano una decisione previa consultazione del Segretario generale.

3. Se non condivide la decisione adottata dai Questori, ciascuna delle parti della procedura di ricorso può, entro due mesi dalla notifica della decisione stessa, chiedere che la questione sia deferita all'Ufficio di presidenza, che adotta la decisione finale.

4. Il presente articolo si applica anche al successore legale del deputato, nonché agli ex deputati e ai loro successori legali».

Fatti

5. Il ricorrente è stato deputato al Parlamento nella legislatura 1999-2004.

6. A seguito di un'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), che ha accertato l'indebito versamento al ricorrente, a titolo di indennità di assistenza parlamentare, di un importo pari ad EUR 37 728, il Segretario generale del Parlamento, il 17 aprile 2014, decideva di disporre il recupero di tale importo. La decisione veniva notificata al ricorrente il 22 maggio 2014 (in prosieguo: la «decisione controversa»), con la nota di addebito del 5 maggio 2014 recante le modalità di recupero.

7. Avverso tale decisione il ricorrente presentava reclamo, chiedendo il deferimento della questione ai Questori, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, delle misure di attuazione.

8. Il reclamo veniva respinto dai Questori con lettera del 3 dicembre 2014, di cui il ricorrente afferma di essere venuto a conoscenza il giorno successivo.

9. Il 2 febbraio 2015, il ricorrente chiedeva il deferimento della questione all'Ufficio di presidenza del Parlamento, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 3, delle misure di attuazione.

10. L'Ufficio di presidenza del Parlamento respingeva il reclamo del ricorrente con decisione del 26 giugno 2015 (in prosieguo: la «decisione dell'Ufficio»).

11. Il Parlamento precisa che la decisione dell'Ufficio era stata inviata con lettera raccomandata il 30 giugno 2015 al recapito indicato dal ricorrente nella propria lettera di reclamo. Tale lettera veniva restituita dalle Poste belghe senza essere ritirata dal ricorrente.

12. Il 10 settembre 2015, il ricorrente riceveva un messaggio di posta elettronica da un funzionario del Parlamento, corredato della decisione dell'Ufficio e della nota di addebito riguardante l'importo de quo.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

13. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 4 novembre 2015, il ricorrente proponeva ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa e della nota di addebito del 5 maggio 2014.

14. A sostegno del ricorso, il ricorrente deduceva due motivi vertenti, il primo, sull'illegittimità e infondatezza della decisione controversa e, il secondo, sulla violazione dei principi di prescrizione, termine ragionevole, certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento.

15. Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale respingeva il ricorso in quanto manifestamente irricevibile per mancato rispetto dei termini di ricorso di cui all'articolo 263, sesto comma, TFUE. Il Tribunale rilevava che la decisione controversa e la nota di addebito erano state notificate al ricorrente il 22 maggio 2014, mentre il ricorso era stato proposto solo il 4 novembre 2015, ossia più di 17 mesi dopo la data di notifica, senza che il ricorrente avesse invocato la sussistenza di un caso fortuito o di forza maggiore.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

16. Il ricorrente chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata e di rinviare la causa al Tribunale. Il Parlamento conclude per il rigetto dell'impugnazione e per la condanna del ricorrente alle spese.

Analisi dell'impugnazione

17. A sostegno dell'impugnazione, il ricorrente deduce quattro motivi vertenti, il primo, sulla mancanza di un esame completo degli atti da parte del Tribunale e sull'errore di diritto nell'applicazione dell'articolo 263, sesto comma, TFUE e dell'articolo 72 delle misure di attuazione, il secondo, sulla violazione dell'articolo 126 del regolamento di procedura del Tribunale, il terzo, sulla violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, il quarto, sulla violazione dell'articolo 133 nonché dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, per quanto riguarda la condanna del ricorrente alle spese.

18. Ritengo opportuno esaminare, in primo luogo, il primo motivo d'impugnazione.

Introduzione

19. Con il primo motivo, il ricorrente deduce di aver precisato, nel proprio ricorso in primo grado, di aver presentato un reclamo avverso la decisione controversa presso i Questori e, in seguito, presso l'Ufficio. Il ricorrente contesta Tribunale di non aver tenuto conto di tale circostanza ai fini del computo del termine di ricorso e, inoltre, di essere incorso in un errore di diritto con riguardo all'applicazione dell'articolo 263, sesto comma, TFUE e dell'articolo 72 delle misure di attuazione.

20. Il Parlamento contesta gli argomenti del ricorrente.

21. Rilevo che il presente motivo d'impugnazione implica, in realtà, due distinte censure vertenti, la prima, sull'insufficiente motivazione dell'ordinanza impugnata e, la seconda, su un errore di diritto.

Sulla motivazione dell'ordinanza impugnata

22. Il ricorrente lamenta che il Tribunale avrebbe omesso di tener conto del fatto che egli aveva avviato la procedura di reclamo prevista dall'articolo 72 delle misure di attuazione.

23. Questa censura è, a mio avviso, fondata.

24. Dal ricorso di primo grado, risulta, infatti, che il ricorrente aveva presentato, a seguito della notifica della decisione controversa, un reclamo avverso tale decisione, a norma dell'articolo 72 delle misure di attuazione, presso i Questori e, in seguito, presso l'Ufficio. Nel proprio ricorso, il ricorrente ha d'altronde precisato di aver proposto tale reclamo tempestivamente e di essere stato informato del relativo rigetto con il messaggio di posta elettronica del Parlamento del 10 settembre 2015.

25. Orbene, il Tribunale, nel rilevare la tardività del ricorso in quanto promosso più di 17 mesi dopo la data di notifica della decisione controversa (punti 7 e 9 dell'ordinanza impugnata), ha omesso di pronunciarsi sulle conseguenze di detta procedura di reclamo sul computo dei termini di ricorso.

26. Ne consegue che l'ordinanza impugnata è viziata, a tal riguardo, da difetto di motivazione.

Sul preteso errore di diritto relativo all'applicazione dell'articolo 263, sesto comma, TFUE e dell'articolo 72 delle misure di attuazione

27. Nella parte in cui dall'ordinanza impugnata risulta, implicitamente, che la presentazione di un reclamo ex articolo 72 delle misure di attuazione non influirebbe, in ogni caso, sul computo dei termini di ricorso di cui all'articolo 263, sesto comma, TFUE, il ricorrente sostiene che il Tribunale ha applicato tali disposizioni erroneamente.

28. Rilevo che la detta censura consentirà alla Corte d'interpretare, per la prima volta, l'articolo 72 delle misure di attuazione.

29. Tale interpretazione assumerà un'importanza pratica non trascurabile, alla luce del numero crescente di procedimenti relativi all'applicazione di tale disposizione.

30. Il Tribunale si è già pronunciato sull'articolazione tra il reclamo ex articolo 72 delle misure di attuazione e il ricorso giurisdizionale, pronunciandosi, con l'ordinanza Le Pen/Parlamento, sull'eccezione d'irricevibilità in una causa attualmente pendente [4].

31. A parere del Tribunale, i due mezzi di impugnazione – ammnistrativo e giurisdizionale – non si escludono a vicenda, per cui il ricorrente ha facoltà di presentare un reclamo avverso la decisione del Parlamento ex articolo 72 delle misure di attuazione contemporaneamente al ricorso dinanzi al Tribunale. Tale soluzione si fonda sul rilievo che detto articolo 72 istituisce una procedura di reclamo facoltativa, priva di effetto sospensivo e che non costituisce una condizione preliminare per la proposizione del ricorso giurisdizionale [5].

32. Accogliendo questa soluzione, il Tribunale ha respinto la tesi sostenuta del Parlamento in detta causa, secondo la quale un deputato, ove abbia presentato reclamo contro una decisione, non può contemporaneamente proporre ricorso giurisdizionale avverso la stessa decisione, in quanto tale ricorso sarebbe prematuro [6]. Il Parlamento deduce la stessa tesi nel caso di specie, sostenendo che,

4 Ordinanza del 24 ottobre 2016 (T-140/16, non pubblicata, EU:T:2016:645).

5 V. ordinanza del 24 ottobre 2016 (T-140/16, non pubblicata, EU:T:2016:645, punti da 26 a 31). V. anche ordinanza del 6 marzo 2017, Le Pen/Parlamento (T-140/16, non pubblicata, EU:T:2017:151 punto 30).

6 V. ordinanza del 24 ottobre 2016, Le Pen/Parlamento (T-140/16, non pubblicata, EU:T:2016:645, punto 22).

sebbene l'articolo 72 delle misure di attuazione non preveda un procedimento precontenzioso obbligatorio, nel caso in cui un deputato scelga di presentare reclamo, questi non potrebbe tuttavia più proporre ricorso giurisdizionale, dovendo invece attendere l'esito del procedura di reclamo ed, eventualmente, impugnare la decisione di rigetto del reclamo.

33. Rilevo che è pacifico che l'articolo 72 delle misure di attuazione istituisca, a favore dei deputati, un procedura di reclamo facoltativa avverso le decisioni adottate dal Parlamento.

34. Inoltre, tale disposizione, deve, a mio avviso, essere interpretata nel senso che si tratta di una procedura di reclamo preliminare al ricorso giurisdizionale.

35. Dalla logica stessa del contenzioso amministrativo emerge che un mezzo d'impugnazione amministrativo – obbligatorio o facoltativo che sia – debba essere preliminare all'azione giudiziaria. La procedura di reclamo offre una possibilità di conciliazione tra il singolo e l'amministrazione [7], allo scopo di evitare un contenzioso. Tale procedura amministrativa non ha più ragione di esistere qualora l'interessato proponga un ricorso giurisdizionale avverso lo stesso atto.

36. L'articolo 72 delle misure di attuazione istituisce, pertanto, una procedura, per sua natura, preliminare rispetto al contenzioso, pur essendo facoltativa per l'interessato.

37. Quanto agli effetti di tale procedura sui termini di ricorso di cui all'articolo 263, sesto comma, TFUE, ritengo che il ricorso a una procedura precontenziosa debba necessariamente mantenere gli stessi termini previsti per il ricorso contenzioso. Una diversa interpretazione sarebbe in contrasto con l'efficacia concreta cui sono intese le procedure precontenziose. La stessa considerazione emerge dal principio adottato nel diritto amministrativo di taluni Stati membri, secondo cui ogni decisione amministrativa può essere oggetto di un ricorso amministrativo che – purché proposto entro il termine previsto per il ricorso contenzioso – interrompe il decorso di tale termine [8].

38. Tale considerazione è parimenti sottesa alla soluzione esplicitamente adottata dal legislatore rispetto alla procedura di reclamo preliminare prevista obbligatoriamente dagli articoli 90 e 91 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea [9] – secondo la quale il termine di ricorso decorre dal giorno in cui è stata notificata la decisione di rigetto del reclamo.

39. Peraltro, secondo costante giurisprudenza, il reclamo amministrativo e il suo rigetto sono parti integranti di una procedura complessa, preliminare al ricorso contenzioso. Ciò detto, il ricorso, anche se formalmente diretto avverso il rigetto del reclamo, implica che il giudice sia chiamato a conoscere dell'atto recante pregiudizio già oggetto del reclamo [10]. Il ricorso è ricevibile, indipendentemente dal fatto che esso sia diretto contro la sola decisione oggetto del reclamo o contro la decisione di rigetto del reclamo, purché il reclamo e il ricorso siano stati presentati tempestivamente [11].

40. A mio parere, tali considerazioni s'impongono con la stessa forza nel caso della procedura di reclamo ex articolo 72 delle misure di attuazione.

7 Sentenza del 7 maggio 1986, Rihoux e a./Commissione (52/85, EU:C:1986:199, punto 12).

8 V., nel diritto francese, articolo L. 411-2 del code des relations entre le public et l'administration (codice delle relazioni tra il pubblico e l'amministrazione), secondo il quale «[q]ualsiasi decisione amministrativa può essere oggetto, entro il termine per la presentazione di un ricorso contenzioso, di un ricorso in opposizione o gerarchico che interrompe il decorso di tale termine».

9 Statuto dei funzionari dell'Unione europea, istituito dal regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione (GU 1968, L 56, pag. 1).

10 Sentenze del 17 gennaio 1989, Vainker/Parlamento (293/87, EU:C:1989:8, punti 7 e 8), e del 14 febbraio 1989, Bossi/Commissione (346/87, EU:C:1989:59, punti 9 e 10). Un'eccezione a tale regola riguarda il caso in cui il rigetto del reclamo abbia una portata diversa rispetto all'atto che è stato oggetto del reclamo (v. sentenza del 21 settembre 2011, Adjemian e a./Commissione, T-325/09 P, EU:T:2011:506, punto 32).

11 Sentenze del 26 gennaio 1989, Koutchoumoff/Commissione (224/87, EU:C:1989:38, punto 7), e del 21 settembre 2011, Adjemian e a./Commissione (T-325/09 P, EU:T:2011:506, punto 33).

41. Il Parlamento sottolinea, tuttavia, che, a differenza del reclamo previsto agli articoli 90 e 91 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, avente carattere obbligatorio, quello di cui all'articolo 72 delle misure di attuazione è facoltativo e non è corredato di un termine di risposta che limiti l'azione dell'amministrazione.

42. Non ritengo che tale differenza sia rilevante nella specie. I ricorsi amministrativi preliminari seguono la stessa logica, quella del rimedio precontenzioso, a prescindere dal loro carattere obbligatorio o facoltativo. Inoltre, quanto all'assenza di un termine di risposta a carico dell'amministrazione, osservo che tale termine costituisce una garanzia necessaria in caso di ricorso amministrativo obbligatorio, in quanto una carenza dell'amministrazione può ritardare la proposizione del ricorso contenzioso. Per contro, quando la procedura amministrativa è facoltativa, l'assenza di termine di risposta non può comportare di limitare l'accesso al giudice, poiché il ricorrente mantiene in ogni momento la possibilità di rinunciare a dare seguito al procedimento amministrativo e di proporre ricorso contenzioso.

43. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che l'articolo 72 delle misure di attuazione debba essere interpretato nel senso che i termini stabiliti per il ricorso di annullamento di cui all'articolo 263, sesto comma, TFUE è interrotto dal deposito di un reclamo avverso l'atto recante pregiudizio, purché il reclamo sia stato presentato entro il termine previsto o, in mancanza di un termine di reclamo [12], entro il termine di ricorso. Il termine inizia a decorrere dal giorno della notifica della decisione di rigetto del reclamo.

44. Il ricorso di annullamento facente seguito a tale procedura di reclamo implica che il giudice sia chiamato a conoscere dell'atto recante pregiudizio già oggetto del reclamo. Tale considerazione vale, come dichiarato dalla Corte rispetto alla procedura di reclamo ex articoli 90 e 91 dello Statuto [13], anche nell'ipotesi in cui il ricorso sia formalmente diretto avverso il rigetto del reclamo.

45. Peraltro, qualora il deputato proponga un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale anziché presentare reclamo, o prima che si sia conclusa la procedura di reclamo, si deve ritenere che egli abbia rinunciato a dare seguito a tale procedura preliminare. Ciò si evince dalla natura facoltativa della procedura de qua, che può essere promossa (o meno) secondo la volontà dell'interessato. Non appare, quindi, convincente la soluzione accolta dal Tribunale nella causa Le Pen/Parlamento [14].

46. L'ordinanza impugnata, nella parte in cui poggia implicitamente sulla considerazione secondo la quale i termini di ricorso avverso la decisione controversa non sono stati interrotti dalla presentazione del reclamo ex articolo 72 delle misure di attuazione, è viziata da un errore di diritto.

47. Di conseguenza, ritengo che debbano essere accolte le due censure edotte con il motivo in esame e annullare l'ordinanza impugnata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi di impugnazione.

Sulle conseguenze dell'annullamento

Osservazioni generali

48. Ai sensi dell'articolo 61 del suo Statuto, la Corte di giustizia dell'Unione europea, quando annulla la decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale.

12 L'articolo 72, paragrafo1, delle misure di attuazione – che non è pertinente nel caso di specie – non prevede un termine di reclamo.

13 V. supra, paragrafo 39.

14 V. supra, paragrafo 31.

49. Nella specie, ritengo che la Corte disponga degli elementi necessari per statuire definitivamente sulla ricevibilità del ricorso. Per contro, la Corte non è in grado di pronunciarsi sulla sua fondatezza, poiché, con l'ordinanza impugnata, il Tribunale si è limitato a respingere il ricorso in quanto manifestamente irricevibile, senza aver avviato la discussione nel merito.

50. Osservo che è pacifico che il ricorrente, in quanto destinatario della decisione controversa, sia legittimato ad agire in forza dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

51. La sola eccezione d'irricevibilità invocata dal Parlamento attiene al rispetto dei termini di ricorso.

52. Il Parlamento deduce due argomenti in proposito riguardanti, il primo, il decorso dei termini e, il secondo, la data di notifica della decisione di rigetto di reclamo.

Sul decorso del termine

53. In primo luogo, il Parlamento sostiene che, essendo il ricorso diretto avverso la decisione controversa e non avverso la decisione dell'Ufficio recante rigetto del reclamo, il dies a quo del termine di ricorso è costituito dal giorno della notifica di detta prima decisione. Di conseguenza, secondo il Parlamento, tale termine è stato superato di diversi mesi.

54. Alla luce dei suesposti rilievi [15], tale argomento non può essere accolto. Infatti, il termine di ricorso avverso la decisione controversa, sebbene abbia iniziato a decorrere, è stato interrotto per effetto della presentazione del reclamo e ha iniziato nuovamente a decorrere integralmente il giorno della notifica della decisione dell'Ufficio recante rigetto di reclamo. La data di notifica di tale decisione costituisce quindi il dies a quo per il computo del termine di ricorso.

Sulla data di notifica della decisione di rigetto di reclamo

55. Il Parlamento sostiene, poi, che il ricorso è tardivo, anche facendo decorrere il termine dal giorno della notifica della decisione di rigetto di reclamo. A suo avviso, infatti, tale decisione è stata notificata mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, per la quale i servizi postali hanno depositato un avviso di giacenza il 30 giugno 2015. Non avendo il ricorrente ritirato la raccomandata entro il normale termine di giacenza di 15 giorni previsto dal servizio postale belga, la decisione dovrebbe considerarsi debitamente notificata il 15 luglio 2015, ossia alla data di scadenza del termine di giacenza. Il Parlamento aggiunge che non è pertinente il fatto che, alla data di deposito dell'avviso di giacenza, il ricorrente si fosse già trasferito all'estero e non abitasse più all'indirizzo indicato, non avendo il ricorrente informato il Parlamento del cambio di recapito.

56. Il ricorrente contesta tale argomento, affermando di aver preso conoscenza per la prima volta della decisione dell'Ufficio tramite messaggio di posta elettronica del Parlamento recante la data del 10 settembre 2015, che dovrebbe pertanto essere considerata quale data di notifica.

57. Per decidere sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Parlamento, occorre determinare le modalità di calcolo del termine di ricorso, nel caso in cui la decisione recante pregiudizio sia notificata tramite lettera raccomandata con ricevuta di ritorno.

58. Si tratta di un aspetto procedurale importante, poiché tale mezzo di notifica è quello di cui si avvalgono generalmente le istituzioni.

15 V. supra, paragrafo 43.

59. Rammento che l'articolo 297, paragrafo 2, terzo comma, TFUE stabilisce che le decisioni che designano un destinatario sono notificate ai destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione. Tale disposizione sancisce un principio di certezza del diritto secondo cui i diritti e gli obblighi derivanti da atti amministrativi individuali possono essere opposti ai loro destinatari soltanto se tali atti sono stati debitamente portati a loro conoscenza [16].

60. A norma dell'articolo 263, sesto comma, TFUE, i ricorsi di annullamento devono essere presentati entro un termine di due mesi a decorrere, per gli atti che devono essere notificati, dalla notificazione dell'atto al ricorrente.

61. Secondo costante giurisprudenza, una decisione è debitamente notificata, ai sensi dell'articolo 263, sesto comma, e dell'articolo 297, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, qualora sia comunicata al suo destinatario e questi sia in grado di prenderne conoscenza [17].

62. Le modalità di notifica adottate per soddisfare tali requisiti non devono essere improntate ad eccessivo formalismo, purché rispettino i principi generali del diritto e, segnatamente, il principio di buona amministrazione [18].

63. Quanto alla notifica mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, osservo che, ove la lettera sia rispedita al mittente, in quanto non ritirata dal destinatario, è evidente che essa non ha potuto essere comunicata al suo destinatario.

64. Il Parlamento sostiene, tuttavia, che tale notificazione deve considerarsi debitamente effettuata qualora il destinatario, avvisato tramite un avviso di giacenza consegnato al suo indirizzo di residenza, non ritiri la lettera entro il termine previsto dal servizio postale.

65. Il Parlamento si richiama, al riguardo, all'ordinanza AG/Parlamento [19], in cui il Tribunale della funzione pubblica ha constatato che la regolarità di una notifica mediante lettera raccomandata è subordinata al rispetto delle «norme nazionali in materia di distribuzione della posta». Inoltre, il Tribunale della funzione pubblica ha rilevato, omettendo tuttavia di precisare le norme nazionali applicate, che, qualora non venisse ritirata dal destinatario entro il termine adottato dai servizi postali, la lettera raccomandata deve considerarsi debitamente notificata alla data di scadenza del termine medesimo [20].

66. Rilevo che la presunzione che la notifica sia stata debitamente effettuata, a determinate condizioni, anche qualora il destinatario non ritiri la lettera raccomandata, sussiste nell'ordinamento nazionale di taluni Stati membri. In particolare, nell'ambito dei procedimenti civili, la possibilità di dichiarare che la notifica dell'atto processuale si considera effettuata consente di salvaguardare il diritto all'effettiva

16 V. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jääskinen nella causa Seattle Genetics (C-471/14, EU:C:2015:590, paragrafo 42).

17 Sentenze del 21 febbraio 1973, Europemballage e Continental Can/Commissione (6/72, EU:C:1973:22, punto10); dell'11 maggio 1989, Maurissen e Union syndicale/Corte dei conti (193/87 e 194/87, non pubblicata, EU:C:1989:185, punto 46), nonché del 13 luglio 1989, Olbrechts/Commissione (58/88, EU:C:1989:323, punto 10). V. anche ordinanza del 2 ottobre 2014, Page Protective Services/SEAE (C-501/13 P, non pubblicata, EU:C:2014:2259, punto 30).

18 V., in tal senso, ordinanze del 3 luglio 2014, Germania/Commissione (C-102/13 P, non pubblicata, EU:C:2014:2054, punto 32), e del 2 ottobre 2014, Page Protective Services/SEAE (C-501/13 P, non pubblicata, EU:C:2014:2259, punto 31).

19 Ordinanza del 16 dicembre 2010 (F-25/10, EU:F:2010:171, punto 40).

20 Ordinanza del 16 dicembre 2010, AG/Parlamento (F-25/10, EU:F:2010:171, punto 44).

tutela giurisdizionale del ricorrente, poiché l'impossibilità di ottenere una decisione giudiziaria a causa delle difficoltà di notifica alla controparte potrebbe tradursi in un caso di negata giustizia [21]. Anche laddove una presunzione di tal genere sia prevista nel diritto nazionale, le condizioni che consentono di farla valere variano da uno Stato membro all'altro [22].

67. Ritengo che l'eventuale introduzione di una simile presunzione nel diritto processuale dell'Unione spetti esclusivamente al legislatore.

68. Infatti, tenuto conto dell'esigenza di certezza del diritto correlata all'applicazione dei termini di legge, la facoltà d'introdurre una nuova norma sulla notifica delle decisioni individuali, che avrebbe conseguenze giuridiche sulla data di decorrenza degli effetti di tali decisioni nonché sul computo del termine per proporre un ricorso, dev'essere riservata al legislatore. Ciò tanto più che l'applicazione della presunzione di cui trattasi deve avvenire con precise modalità, previamente stabilite, in particolare per quanto riguarda il termine uniforme alla scadenza del quale la spedizione si considera notificata, considerato che i termini applicati dai servizi postali variano a seconda del paese, del servizio e della natura della spedizione.

69. Osservo, inoltre, che l'interpretazione estensiva delle modalità di notifica delle decisioni individuali proposta dal Parlamento confliggerebbe con il diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, nonché con il principio in dubio pro actione, secondo il quale, in caso di dubbio, va privilegiata un'interpretazione delle disposizioni procedurali che non privi l'interessato del suo diritto di ricorso giurisdizionale [23].

70. A mio avviso, quindi, in assenza di disposizioni esplicite in tal senso [24], un'istituzione dell'Unione non può basarsi sulla presunzione secondo cui una notifica è debitamente effettuata quando il destinatario non ritiri la lettera raccomandata entro il termine concesso dai servizi postali.

71. L'assenza di una norma di tal genere nel diritto dell'Unione non può d'altronde essere sanata da un rinvio al diritto nazionale.

72. Rilevo che né l'articolo 263, sesto comma, TFUE né l'articolo 297, secondo comma, TFUE operano rinvii al diritto nazionale per determinare il senso o la portata della nozione di «notifica».

21 Sentenza del 21 ottobre 2015, Gogova (C-215/15, EU:C:2015:710, punto 46).

22 Nel diritto polacco, l'articolo 44, paragrafo 1, del Kodeks postępowania administracyjnego (codice di procedura amministrativa), del 14 giugno 1960 (Dz. U. del 1960, n. 30, posizione 168; t.j. Dz. U. del 2016, posizione 23) prevede che la notifica dell'atto processuale si consideri, a determinate condizioni, effettuata alla scadenza del termine di 14 giorni di giacenza presso l'operatore postale autorizzato. Nell'ordinamento lituano, il nuovo dettato dell'articolo 123, paragrafo 3, del codice di procedura civile in vigore dal 1° luglio 2017 (CPK, 2016 m. lapkričio 8 d. įstatymo Nr. XII-2751 redakcija) prevede che, fatto salvo il rispetto delle modalità stabilite dal governo, la notificazione di un atto processuale si consideri effettuata allo scadere del termine di 30 giorni successivi al deposito dell'avviso di giacenza all'indirizzo ufficialmente dichiarato dal destinatario. Una simile presunzione non sussiste, per quanto mi consta, nel diritto francese, dove l'atto non può considerarsi notificato qualora la lettera raccomandata sia restituita senza essere stata reclamata (V. Cour de cassation, 2e civ. 16 gennaio 2014, n. 13-10.108: JurisData n. 2014-000467). Il diritto tedesco prevede norme dettagliate che disciplinano i diversi mezzi di notificazione degli atti processuali; v., sul procedimento amministrativo, articoli da 3 a 5 del Verwaltungszustellungsgesetz del 12 agosto 2005 (BGBl. 2005 I, pag. 2354) e, sul procedimento civile, articoli 171 e da 177 a 181 del codice di procedura civile.

23 Sentenza del 26 settembre 2013, PPG e SNF/ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:594, punto 33). V., parimenti, le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Mülhens/UAMI (C-206/04 P, EU:C:2005:673, paragrafo 35); dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa PPG e SNF/ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:193, paragrafo 82), nonché dell'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona nella causa Nissan Jidosha/UAMI (C-207/15 P, EU:C:2016:190, paragrafo 66).

24 Così, ad esempio, secondo costante giurisprudenza del Tribunale, la notifica al rappresentante del ricorrente ha valore di notifica al destinatario solo nei casi in cui una tale forma di notifica sia espressamente prevista ex lege o da un accordo fra le parti (sentenza del 5 novembre 2014, Mayaleh/Consiglio, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, punto 74 e giurisprudenza citata). Disposizioni speciali circa la notifica mediante lettera raccomandata sono previste, ad esempio, per le notifiche effettuate dall'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, alla regola 62, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2868/95 della Commissione, del 13 dicembre 1995, recante modalità di esecuzione del regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio sul marchio comunitario (GU 1995, L 303, pag. 1).

73. Orbene, secondo costante giurisprudenza della Corte, i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme [25]. Trattandosi dei termini di ricorso, una simile interpretazione deve inoltre consentire di evitare qualsiasi discriminazione nell'amministrazione della giustizia [26].

74. Tale esigenza di un'interpretazione autonoma e uniforme si applica a maggior ragione al caso di specie, trattandosi di una nozione del diritto primario dell'Unione diretta a determinare la data in cui le decisioni delle istituzioni iniziano a produrre effetti giuridici.

75. Un rinvio al diritto nazionale pregiudicherebbe tale esigenza, considerato che le disposizioni nazionali variano notevolmente sia rispetto alla possibilità stessa di presumere che la notifica abbia avuto luogo sebbene la raccomandata non abbia potuto essere consegnata al destinatario, sia rispetto alle modalità di detta presunzione.

76. Peraltro, laddove il Parlamento sostiene di aver potuto validamente fare affidamento sull'indirizzo belga comunicato dal ricorrente nel suo reclamo, osservo, in primo luogo, che, a quanto mi risulta, non esiste alcuna norma che imponga a una parte della procedura di reclamo di cui trattasi di informare l'istituzione del cambiamento del proprio indirizzo [27]. Il Parlamento non afferma nemmeno di avere informato il ricorrente di un eventuale obbligo del genere. In secondo luogo, anche supponendo che un tale obbligo sussista, il Parlamento non invoca nessuna norma giuridica che precisi le conseguenze dell'omessa comunicazione di tale comunicazione. In tale contesto, rinviare al diritto nazionale non mi sembra sufficiente, poiché le norme variano da uno Stato membro all'altro. Del resto, occorrerebbe, in tal caso, chiedersi se le modalità nazionali da applicarsi siano quelle del diritto belga o quelle del diritto del paese della residenza abituale del ricorrente al momento della notifica. Ad ogni modo, sebbene il ricorrente abbia omesso d'informare il Parlamento del proprio cambiamento d'indirizzo successivamente alla presentazione del reclamo, si deve rilevare che, in tale reclamo, egli aveva indicato anche il proprio recapito di posta elettronica e il proprio numero di telefono, i quali, secondo il ricorrente, sono rimasti invariati.

77. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dal Parlamento, la decisione dell'Ufficio di rigetto del reclamo presentato dal ricorrente non può essere considerata notificata il 15 luglio 2015.

78. Quanto alla data di notifica di tale decisione, osservo che l'onere di fornire la prova della data della comunicazione della decisione al suo destinatario incombe alla parte che eccepisce la tardività di un ricorso [28].

79. Pertanto, in assenza di una prova contraria fornita dal Parlamento, si deve rilevare che la decisione dell'Ufficio è stata comunicata al ricorrente tramite messaggio di posta elettronica del 10 settembre 2015.

25 Sentenza del 15 ottobre 2015, Axa Belgium (C-494/14, EU:C:2015:692, punto 21 e giurisprudenza citata).

26 V., in tal senso, sentenza del 26 novembre 1985, Cockerill-Sambre/Commissione (42/85, EU:C:1985:471, punto 10), e ordinanza del 29 gennaio 2014, Gbagbo/Consiglio (C-397/13 P, non pubblicata, EU:C:2014:46, punto 7 e giurisprudenza citata).

27 Così, ad esempio, nel diritto polacco l'amministrazione è tenuta ad informare la parte o il suo rappresentante dell'obbligo legale, previsto all'articolo 41, paragrafo 1, del codice di procedura amministrativa, di comunicare ogni cambiamento d'indirizzo, nonché a richiamare la sua attenzione sulle conseguenze di un'eventuale omissione per la notifica degli atti processuali di cui al paragrafo 2 del medesimo articolo. V. articolo 41, paragrafi 1 e 2, del codice di procedura amministrativa.

28 Sentenza del 13 luglio 1989, Olbrechts/Commissione (58/88, EU:C:1989:323, punto 10).

80. Osservo che l'indirizzo di posta elettronica di cui trattasi è stato comunicato dal ricorrente al Parlamento, segnatamente, nella propria lettera di reclamo del 2 febbraio 2015 e che, pertanto, tale mezzo di comunicazione era stato implicitamente accettato dalle parti. Nella comparsa di risposta, il Parlamento stesso dichiara di aver inviato il messaggio di posta elettronica in questione in ossequio al principio di buona amministrazione. Inoltre, siccome il ricorrente ha confermato immediatamente la ricezione di detto messaggio, non si può sostenere che egli abbia cercato di eludere le modalità di notifica.

81. Poiché la decisione di rigetto di reclamo è stata notificata il 10 settembre 2015, il termine di ricorso avverso la decisione controversa oggetto di tale reclamo è scaduto il 20 novembre 2015. Il presente ricorso, proposto il 4 novembre 2015, non è dunque tardivo.

82. A fronte del complesso dei suesposti rilievi ritengo che occorra annullare l'ordinanza impugnata, respingere l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Parlamento e rinviare la causa al Tribunale affinché si pronunci nel merito.

Conclusione

83. Conseguentemente, propongo alla Corte di accogliere l'impugnazione, di annullare l'ordinanza del 19 aprile 2016, LL/Parlamento (T-615/15, non pubblicata, EU:T:2016:432) e di rinviare la causa al Tribunale, riservando la decisione sulle spese.