Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione)

12 febbraio 2025 *

«Funzione pubblica – Personale del SEAE – Retribuzione – Assegni familiari – Indennità scolastica – Articolo 15 dell'allegato X dello Statuto – Domanda di rimborso delle spese di asilo nido e di frequenza scolastica – Decisione di diniego»

Nella causa T-17/24,

UL, e le altre parti ricorrenti i cui nomi figurano in allegato [1], rappresentate da A. Guillerme, T. Bontinck e F. Patuelli, avvocati,

ricorrenti,

contro

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), rappresentato da R. Coesme, S. Falek e T. Payan, in qualità di agenti,

convenuto,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione),

composto da O. Porchia, presidente, M. Jaeger e L. Madise (relatore), giudici,

cancelliere: H. Eriksson, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza del 15 ottobre 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza [2]

1 Con il loro ricorso fondato sull'articolo 270 TFUE, UL e le altre sei persone fisiche i cui nomi figurano in allegato, ricorrenti, chiedono, da un lato, l'annullamento delle decisioni del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) contenute nei messaggi di posta elettronica del 15 febbraio,

* Lingua processuale: il francese.

[1] L'elenco delle altre parti ricorrenti è allegato solo alla versione notificata alle parti e ai destinatari di cui all'articolo 55 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

[2] Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

del 23 marzo, del 27 aprile, del 2, del 5 e dell'8 maggio 2023 (in prosieguo: le «decisioni impugnate») ad essi inviati in risposta alle loro domande relative all'importo dell'indennità prevista all'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») per i figli a carico di età inferiore a cinque anni (in prosieguo: l'«indennità A») e, dall'altro, il riconoscimento del loro diritto di beneficiare, per i figli di età inferiore a cinque anni, di tale indennità per un importo calcolato con le modalità previste all'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto tenendo conto delle circostanze eccezionali che caratterizzano la loro situazione.

Fatti

2 I ricorrenti sono funzionari e agenti del SEAE con sede di servizio negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Essi hanno presentato domande relative all'importo dell'indennità A cui avevano diritto per i propri figli di età inferiore a cinque anni. Con le decisioni impugnate, il SEAE ha risposto a tali domande.

3 I ricorrenti hanno presentato reclami sul fondamento dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, sostenendo, in sostanza, che l'importo dell'indennità A doveva essere calcolato con le modalità previste all'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto. Tali reclami sono stati respinti con decisioni del 29 settembre 2023.

4 Nelle decisioni di rigetto dei reclami, il SEAE ha in particolare affermato che l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto stabilisce, a favore dei funzionari e degli agenti con sede di servizio in un paese terzo, un regime speciale che riguarda esclusivamente l'importo dell'indennità scolastica prevista all'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto per i figli a carico che abbiano almeno cinque anni di età (in prosieguo: l'«indennità B»), e non l'importo dell'indennità A. Pertanto, secondo il SEAE, nel caso dei funzionari e degli agenti i cui figli hanno un'età inferiore a cinque anni, le istituzioni sono giuridicamente tenute a versare l'indennità A solo alle condizioni previste all'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto.

5 Le decisioni di rigetto dei reclami precisano che il SEAE, avvalendosi della sua autonomia istituzionale, ha tuttavia deciso di applicare «per analogia» l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto ai funzionari e agli agenti con sede di servizio in un paese terzo e i cui figli hanno tra i tre e i cinque anni. Pertanto, secondo questo approccio, qualificato come «molto generoso», i funzionari e gli agenti interessati beneficiano, oltre che dell'indennità A, di un vantaggio denominato dal SEAE «complemento istituzionale di rimborso» (in prosieguo: il «complemento istituzionale»). A tale titolo, i funzionari e gli agenti con sede di servizio in un paese terzo possono ottenere il rimborso delle spese sostenute per l'istruzione dei figli che hanno tra i tre e i cinque anni, fino ad un massimale definito «nello spirito» dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto, con le modalità definite dal SEAE nel documento interno intitolato «EU Delegations' Guide – Education allowances» (Guida delle delegazioni dell'UE – Indennità scolastiche; in prosieguo: la «guida delle delegazioni»).

6 Il SEAE afferma, nelle decisioni di rigetto dei reclami, di avere quindi consentito ai propri funzionari e agenti di beneficiare di un vantaggio che va oltre quanto prevede la rigida applicazione dello Statuto. Esso precisa tuttavia che dispone di un ampio margine di discrezionalità per stabilire le modalità con cui utilizza la dotazione di bilancio assegnata alle

spese non obbligatorie. Il SEAE considera pertanto che, tenuto conto di tale ampio margine di discrezionalità, aveva facoltà, per definire il massimale del complemento istituzionale, di applicare solo in parte l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto.

Conclusioni delle parti

7 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

– annullare le decisioni impugnate;

– riconoscere il loro diritto di beneficiare, per i figli di età inferiore a cinque anni, dell'indennità A per un importo calcolato con le modalità previste all'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto considerando le circostanze eccezionali che li riguardano;

– condannare il SEAE alle spese.

8 Il SEAE chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare i ricorrenti alle spese.

In diritto

Sulla domanda di annullamento

[*omissis*]

Sul primo motivo

10 Con il primo motivo, i ricorrenti contestano l'interpretazione adottata dal SEAE, secondo la quale l'indennità A è esclusa dall'applicazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto.

[*omissis*]

15 L'allegato VII dello Statuto definisce le regole relative alla retribuzione e ai rimborsi spese. Esso contiene, nella sezione 1, agli articoli da 1 a 3, disposizioni relative agli assegni familiari.

16 L'articolo 3 dell'allegato VII dello Statuto, nella versione applicabile alla controversia, dispone quanto segue:

«1. Alle condizioni fissate nelle disposizioni generali di esecuzione, il funzionario riceve un'indennità scolastica destinata a coprire le spese scolastiche effettivamente sostenute fino ad un massimo di 311,65 EUR al mese per ogni figlio a carico ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 del presente allegato, che abbia almeno cinque anni di età e che frequenti regolarmente e a tempo pieno una scuola primaria o secondaria a pagamento o un istituto di insegnamento superiore. (...)

2. Per ogni figlio a carico ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 del presente allegato, di età inferiore a cinque anni o che non frequenti regolarmente e a tempo pieno una scuola primaria o secondaria, l'importo dell'indennità è fissato a 112,21 EUR al mese».

[*omissis*]

19 Ai sensi dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto:

«Alle condizioni stabilite dall'autorità che ha il potere di nomina, il funzionario beneficia di un'indennità scolastica intesa a coprire le spese effettive di frequenza scolastica, versata su presentazione di documenti giustificativi. Salvo casi eccezionali definiti dall'autorità che ha il potere di nomina, quest'indennità non può superare un massimale corrispondente a tre volte il doppio massimale dell'indennità scolastica».

[*omissis*]

21 In via preliminare, si deve ricordare che quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi rilevanti per la sua interpretazione [v. sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 37 e giurisprudenza citata).

22 Si deve inoltre ricordare che le disposizioni del diritto dell'Unione che danno titolo a prestazioni finanziarie devono essere interpretate restrittivamente (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2017, Commissione/RN, T-695/16 P, non pubblicata, EU:T:2017:520, punto 54 e giurisprudenza citata).

23 Per quanto riguarda la formulazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto, tale disposizione precisa che l'indennità in essa designata è destinata a coprire le «spese effettive di frequenza scolastica», che essa è versata «su presentazione di documenti giustificativi» e che, salvo casi eccezionali, tale indennità non può superare un determinato massimale. Pertanto, dal testo stesso dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto si evince che detta disposizione non può essere applicata all'indennità A, che è un'indennità forfettaria, il cui importo è fissato per tutti i beneficiari e non dipende dalle spese da essi sostenute per l'istruzione dei figli. Di conseguenza, laddove l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto menziona un «massimale corrispondente a tre volte il doppio massimale dell'indennità scolastica», viene fatto necessariamente riferimento all'indennità B, che copre le spese di frequenza scolastica sostenute dai beneficiari di tale indennità nei limiti di un massimale mensile.

24 A sostegno della loro interpretazione, i ricorrenti affermano che l'importo forfettario di cui all'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto «costituisce il "massimale" ai sensi dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto». Tuttavia, tale interpretazione non è compatibile con il tenore letterale delle menzionate disposizioni. Infatti, alla luce del significato abituale, nel linguaggio corrente, di tali nozioni, il termine «importo», che rinvia nella fattispecie a una somma di denaro pari un livello precisamente definito, non può essere considerato sinonimo o equivalente del termine «massimale», che rinvia a un limite superiore, un massimo che non può essere superato.

25 I ricorrenti sostengono, inoltre, che la nozione di «spese di frequenza scolastica» deve essere interpretata nel senso che comprende anche le spese di asilo nido e di asilo infantile. Tuttavia, tale argomento, che riguarda esclusivamente la nozione di «spese di frequenza scolastica», non è, in ogni caso, idoneo ad inficiare l'analisi secondo cui l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto, che fa riferimento a un'indennità intesa a rimborsare spese effettive di frequenza scolastica su presentazione di documenti giustificativi e fino ad un massimo che può essere superato solo in casi eccezionali, non può riguardare l'indennità A, che viene versata sulla base di un importo forfettario.

26 Da quanto precede risulta che l'analisi del tenore letterale dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto depone a favore di un'interpretazione secondo cui solo l'indennità B rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

27 Per quanto riguarda l'interpretazione contestuale, i ricorrenti sostengono che occorre esaminare l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto in maniera coordinata con l'articolo 3 dell'allegato VII dello Statuto. Essi rilevano al riguardo che, nella sentenza del 14 dicembre 2017, Trautmann/SEAE (T-611/16, non pubblicata, EU:T:2017:917, punto 53), il Tribunale ha sottolineato che l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto contiene disposizioni specifiche e derogatorie all'articolo 3 dell'allegato VII dello Statuto per i funzionari con sede di servizio in un paese terzo.

28 Il Tribunale constata che, nell'ambito dell'analisi del contesto in cui si inserisce l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto, si deve tenere conto dell'articolo 3 dell'allegato VII dello Statuto, in quanto la prima disposizione introduce, per i funzionari e gli agenti con sede di servizio in un paese terzo, norme che derogano parzialmente a quelle previste dalla seconda. A tal riguardo, occorre ricordare che l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto dispone che il funzionario beneficia di un'«indennità scolastica intesa a coprire le spese effettive di frequenza scolastica». Il testo di questa disposizione riprende quindi i termini dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto, il quale prevede che «il funzionario riceve un'indennità scolastica destinata a coprire le spese scolastiche effettivamente sostenute». Il fatto che il legislatore dell'Unione utilizzi termini analoghi per designare l'indennità di cui all'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto e quella menzionata all'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto avvalora l'interpretazione secondo cui quest'ultima disposizione si applica solo all'indennità di cui all'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto, vale a dire l'indennità B. Viceversa, l'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto, che riguarda l'indennità A, è redatto in termini che differiscono sia da quelli utilizzati al paragrafo 1 del medesimo articolo sia da quelli utilizzati all'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto. L'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto evoca, infatti, un'«indennità» che peraltro non è espressamente qualificata come «indennità scolastica», e prevede che tale indennità sia versata sulla base di un importo forfettario mensile. Il versamento di detta indennità su base forfettaria implica che l'indennità in parola non sia destinata, diversamente dall'indennità B, a coprire le spese effettive sostenute dal funzionario o dall'agente interessato per l'istruzione del figlio.

29 Per quanto riguarda la genesi dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto, i ricorrenti sostengono che detto allegato è stato istituito dal regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 3019/87 del Consiglio, del 5 ottobre 1987, che stabilisce disposizioni particolari e derogatorie applicabili ai funzionari delle Comunità europee con sede di servizio in un paese terzo (GU 1987, L 286, pag. 3). I ricorrenti rilevano che, a quella data, lo Statuto prevedeva solo il versamento dell'indennità B. Infatti, le disposizioni relative all'indennità A sono state introdotte nello Statuto dal regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, che modifica lo

Statuto e il RAA (GU 2004, L 124, pag. 1). I ricorrenti sottolineano che tale testo non ha mantenuto l'espressione «indennità prescolastica» che figurava inizialmente nella proposta di regolamento del Consiglio che modifica lo Statuto e il RAA [COM(2002) 213 definitivo]. Essi ne deducono che il legislatore dell'Unione ha scelto di non operare alcuna distinzione tra «indennità scolastica» e «indennità prescolastica» e che l'indennità A costituisce pertanto un'indennità scolastica, al pari dell'indennità B.

30 Tuttavia, tale argomento non è sufficiente per concludere che il legislatore dell'Unione, aggiungendo le disposizioni che figurano nell'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto, abbia considerato che l'indennità così istituita rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto. Infatti, in primo luogo, il fatto che l'indennità A non sia stata qualificata come indennità prescolastica nel testo infine adottato non è sufficiente per ritenere che il legislatore dell'Unione abbia inteso, relativamente a tale indennità, applicare, per i funzionari e gli agenti con sede di servizio in un paese terzo, le norme derogatorie previste all'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto. In secondo luogo, come rilevato dal SEAE, l'adozione nel 2004 delle disposizioni che figurano all'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto non è stata accompagnata da una modifica dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto. Come sottolinea il SEAE, il fatto che l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto non sia stato modificato può essere interpretato nel senso che, a differenza di quanto riguarda l'indennità B, il legislatore dell'Unione non ha inteso prevedere condizioni particolari e derogatorie per la concessione dell'indennità forfettaria di nuova istituzione ai funzionari e agli agenti con sede di servizio in un paese terzo.

31 Infine, per quanto riguarda gli obiettivi dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto, i ricorrenti fanno riferimento al preambolo del regolamento n. 723/2004 e, in particolare, ai suoi considerando 26 e 27, i quali enunciano, rispettivamente, che l'indennità scolastica dovrà essere ravvicinata maggiormente alla spesa reale e che il sistema degli assegni familiari necessita di una riforma per migliorare la situazione delle famiglie e affrontare in particolare i problemi dei genitori con figli in tenera età.

32 Anzitutto, si deve ricordare che l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto non deriva dal regolamento n. 723/2004 né è stato modificato da tale regolamento. Di conseguenza, detto articolo non può essere interpretato alla luce dei considerando del menzionato regolamento.

33 Inoltre, gli obiettivi ricordati al precedente punto 31 non sono idonei ad avvalorare l'interpretazione dell'articolo 15 dell'articolo X dello Statuto difesa dai ricorrenti. Da un lato, l'obiettivo di ravvicinare l'indennità scolastica alla spesa riguarda solo l'indennità B, in quanto essa, a differenza dell'indennità A, è destinata a coprire le spese di frequenza scolastica sostenute dai funzionari e dagli agenti nei limiti di un massimale. Dall'altro, se è vero che il legislatore ha inteso perseguire l'obiettivo di migliorare la situazione delle famiglie, e in particolare dei genitori con figli in tenera età, dal considerando 27 del regolamento n. 723/2004 risulta tuttavia che detto obiettivo concerne il sistema degli assegni familiari nel suo complesso e non riguarda specificamente le indennità A e B. In ogni caso, tale obiettivo, espresso in termini generali, non può essere sufficiente per concludere che il legislatore dell'Unione abbia inteso prevedere che i funzionari e gli agenti in servizio in un paese terzo possano beneficiare dell'indennità A a condizioni diverse da quelle che si applicano ai funzionari e agli agenti con sede di servizio all'interno dell'Unione.

34 I ricorrenti fanno inoltre riferimento al preambolo del regolamento n. 3019/87, il quale indica che «occorre prevedere disposizioni particolari per i funzionari la cui sede di servizio si trova nei paesi terzi, tenuto conto delle condizioni di vita particolari». Tuttavia, sebbene da detto preambolo risulti che il legislatore dell'Unione intendeva adeguare su alcuni punti le disposizioni dello Statuto applicabili ai funzionari con sede di servizio in un paese terzo, dalla formulazione di tale obiettivo generale non si può trarre alcuna conclusione quanto all'ambito di applicazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto.

35 I ricorrenti fanno anche valere la sentenza del 25 ottobre 2018, PO e a./SEAE (T-729/16, EU:T:2018:721). Tuttavia, in tale causa, il Tribunale ha interpretato la seconda frase dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto e, in particolare, la nozione di «casi eccezionali» ivi impiegata. Il Tribunale non si è invece pronunciato sulla questione se l'indennità A rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto. A questo proposito, si deve rilevare che la controversia sottoposta al Tribunale in detta causa verteva esclusivamente sul beneficio dell'indennità B. La sentenza in parola non consente quindi di trarre alcuna conclusione relativamente all'applicazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto ai funzionari e agli agenti con sede di servizio in un paese terzo che percepiscono l'indennità A.

36 Per giunta, come sostengono i ricorrenti, il Tribunale ha rilevato che uno degli obiettivi perseguiti dall'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto è il trattamento non discriminatorio dei funzionari con sede di servizio in un paese terzo rispetto ai funzionari in servizio nell'Unione europea per quanto riguarda la gratuità dell'istruzione dei loro figli (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, PO e a./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, punti 68 e 97). Tuttavia, l'obiettivo consistente nell'evitare una discriminazione nei confronti dei funzionari con sede di servizio al di fuori dell'Unione non giustifica, di per sé, un'interpretazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto nel senso che tale disposizione si applica sia all'indennità A sia all'indennità B. Inoltre, si deve rilevare che il Tribunale ha dichiarato che, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto, occorre tenere conto anche dell'obiettivo del legislatore dell'Unione volto ad evitare che sul bilancio del SEAE gravino spese eccessive, dal che il Tribunale ha dedotto che, ai fini dell'applicazione della seconda frase del suddetto articolo, il SEAE ha il diritto di tener conto di vincoli di bilancio (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, PO e a./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, punti 70 e 72). Orbene, la presa in considerazione di un obiettivo siffatto non è idonea ad avvalorare l'interpretazione sostenuta dai ricorrenti, che porta ad attribuire un ambito di applicazione ampio alla disposizione di cui trattasi.

37 Da quanto precede risulta che l'analisi del tenore letterale, del contesto e della genesi dell'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto avvalora l'interpretazione sostenuta dal SEAE secondo cui solo l'indennità B rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione. Inoltre, l'analisi degli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione non consente di avvalorare l'interpretazione contraria sostenuta dai ricorrenti. Infine, si deve rilevare che quest'ultima interpretazione porta ad attribuire un ambito di applicazione ampio alla disposizione di cui trattasi, in contrasto con il principio ricordato al precedente punto 22 secondo cui le disposizioni del diritto dell'Unione che danno titolo a prestazioni finanziarie devono essere interpretate restrittivamente.

38 Tenuto conto di tutti questi elementi, l'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto deve essere interpretato nel senso le norme specifiche da esso previste a vantaggio dei funzionari e degli agenti con sede di servizio in un paese terzo si applicano solo all'indennità B e non all'indennità A.

39 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, dall'articolo 15 dell'allegato X dello Statuto non deriva alcun obbligo per il SEAE di concedere ai propri funzionari e agenti il beneficio dell'indennità A applicando le modalità previste da tale articolo.

[*omissis*]

41 Ne consegue che il primo motivo dev'essere respinto.

[*omissis*]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) UL e le altre parti ricorrenti i cui nomi figurano in allegato si faranno carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

Porchia Jaeger Madise

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 febbraio 2025.

Firme