Nella causa 46-71

GEORG BRANDAU, dipendente della segreteria generale del Consiglio delle Comunità europee, Bruxelles, residente in Tervuren, con l'avv. Michel van Doosselaere, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avv. Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bruxelles, rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. Gonzague Lesort, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il suo consigliere giuridico sig. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

convenuto,

causa avente ad oggetto l'annullamento del silenzio-rifiuto opposto alla richiesta di assegni familiari presentata dal ricorrente il 26 marzo 1971 e, in subordine, l'annullamento della decisione negativa 16 luglio 1971,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: H. Kutscher, presidente di Sezione; A. Trabucchi (relatore) e P. Pescatore, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

Il 26 marzo 1971 il ricorrente, inquadrato al grado A 3, 6° scatto, nell'organico della segreteria generale del Consiglio delle Comunità europee, presentava una domanda intesa ad ottenere l'assimilazione della madre ad un figlio a carico, in forza dell'art. 2, n. 4, dell'alleagto VII dello statuto del personale. La domanda era motivata nel senso che l'interessato doveva sopportare maggiori spese da

quando — a causa dello stato di salute di sua madre, la quale aveva 83 anni ed aveva risieduto fino a quel momento in Austria — egli era stato costretto a farla ricoverare in Belgio, nella «Résidence Maria Assumpta» di Dilbeek, gestita dalle «Soeurs hospitalières de Saint-Joseph» su autorizzazione del ministero della sanità belga. Da ulteriori informazioni fornite dal ricorrente all'amministrazione da cui dipende risulta che la madre percepiva in Austria una pensione mensile di 1 854 scellini, allora pari a 3 541 FB.

Poiché la segreteria generale non si pronunciava in merito alla richiesta entro il termine di due mesi dalla data del 26 marzo 1971, il sig. Brandau ha adito questa Corte, il 26 luglio 1971, chiedendo l'annullamento del silenzio-rifiuto.

Il 19 luglio 1971, la segreteria generale del Consiglio notificava al ricorrente la propria decisione 16 luglio 1971, con la quale veniva espressamente respinta la richiesta di cui sopra. In subordine e in quanto occorra, il ricorrente impugna anche questo provvedimento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte (Seconda Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza dell'8 marzo 1972.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 18 maggio 1972.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

«1. Accertare e, in quanto occorra, statuire che il Consiglio ha opposto un silenzio-rifiuto alla richiesta presentata dal ricorrente il 26 marzo 1971.

2. Annullare il silenzio-rifiuto opposto alla richiesta stessa, mirante ad assimilare la madre ad un figlio a carico ai fini della concessione degli assegni familiari previsti dallo statuto del personale delle Comunità europee.

3. Accertare e, in quanto occorra, statuire che il ricorrente possiede i requisiti di cui all'art. 67 dello statuto, all'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto e alla decisione dei Consigli 2 aprile 1964, relativa all'attuazione dello statuto per quanto riguarda l'assimilazione di una persona a carico ai figli a carico.

4. Dichiarare e statuire quindi che la controparte dovrà concedere al ricorrente l'assimilazione della madre ad un figlio a carico, con tutti i vantaggi spettantigli in virtù dello statuto, dei suoi allegati e delle disposizioni generali di attuazione.

5. In quanto occorra ed in subordine, annullare la decisione espressa 16 luglio 1971, con cui si respinge la domanda del ricorrente, decisione a questo notificata il 19 luglio 1971.

Porre le spese a carico della controparte.»

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

«— respingere il ricorso;

— porre le spese a carico del ricorrente, salvo quanto disposto dagli artt. 70 e 95, paragrafo 1, del regolamento di procedura.»

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

Sulla ricevibilità

Il convenuto ammette che la domanda è stata proposta nei termini e nelle forme prescritti, per quanto riguarda sia le conclusioni principali, sia quelle subordinate.

Nel merito

A — Sui mezzi dedotti contro il silenzio-rifiuto

1. Violazione di forme essenziali

Il *ricorrente* sostiene che il silenzio-rifiuto è in contrasto con quanto dispo-

ne, relativamente alla forma, l'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, in quanto non costituisce una «decisione speciale e motivata».
Il *convenuto* oppone che il carattere eccezionale di una decisione con cui la madre viene assimilata ad un figlio a carico ha come corollario il fatto che la non assimilazione rappresenta la regola generale. La necessità che la decisione sia speciale e motivata è legata al carattere eccezionale dell'assimilazione. Una decisione che confermi la regola generale non richiede forme particolari.
Il *ricorrente* replica che, dato il carattere eccezionale del diritto agli assegni familiari attribuito ai dipendenti dall'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, nella fattispecie non è ammessa alcuna deroga all'art. 25 dello statuto, secondo cui le decisioni individuali «prese a carico» del dipendente devono essere motivate.
Il *convenuto* ribatte che la tesi del ricorrente priverebbe di ogni efficacia l'art. 91, n. 2, 2° comma, dello statuto, che prevede il silenzio-rifiuto.

2. *Mezzi relativi alla violazione dell' art. 67 dello statuto del personale, dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII di questo statuto, e dell'art. 1 della decisione del Consiglio 2 aprile 1964, che determina le condizioni di assimilazione di una persona a carico ad un figlio carico*

Il *ricorrente* sostiene che il convenuto è obbligato a disporre nei suoi confronti l'assimilazione della madre ad un figlio a carico, in quanto ricorrono nel suo caso i presupposti obiettivi stabiliti dall'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto. Il fatto che siano state determinate precise condizioni d'attuazione della suddetta norma smentisce la tesi della discrezionalità dei poteri da essa conferiti. La decisione del Consiglio 2 aprile 1964 non si può equiparare ad una semplice circolare contenente direttive di carattere facoltativo. Dal testo risulta invece ch'essa ha carattere imperativo, mentre la lettera dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII non implica nessariamente un incondizionato potere discrezionale.

In subordine, secondo il ricorrente, anche qualora si dovesse ritenere che l'autorità che ha il potere di nomina disponeva nella fattispecie di poteri discrezionali, la Corte può sempre esaminare il merito della domanda esercitando un «minimo di controllo» sui motivi del provvedimento e la qualificazione dei fatti.
Il *convenuto* nega che i dipendenti abbiano il diritto di ottenere l'assimilazione della madre a carico ad un figlio a carico. A questa pretesa osta il carattere eccezionale di tale assimilazione. Il fatto che il testo di base si serve dei termini «può» ed «in via eccezionale» dimostra che all'amministrazione è attribuito un potere discrezionale. Questo non esclude il potere della Corte di controllare la legittimità della decisione, non già dal punto di vista dell'esercizio del potere discrezionale, bensì da quello dell'osservanza delle norme imperative cui è soggetta l'attività amministrativa. La decisione del Consiglio 2 aprile 1964 (il cui testo viene prodotto col controricorso), dovendo applicare il principio fondamentale sancito dall'art. 2, non poteva avere altro oggetto che quello di stabilire condizioni generali e non tassative per la presentazione della domanda; soprattutto, essa non poteva trasformare il potere discrezionale in competenza vincolata. In materia di assimilazione, la competenza è vincolata nel senso che vanno rispettati i presupposti minimi stabiliti dallo statuto; entro questi limiti, tuttavia, l'autorità che ha il potere di nomina agisce discrezionalmente, essendo sempre libera di accogliere o di respingere la domanda. I presupposti stabiliti dallo statuto e precisati nella decisione del Consiglio sono quindi necessari, ma non sufficienti.

3. *Mezzi relativi alla violazione del principio generale della parità di trattamento dei dipendenti*

Il *ricorrente* sostiene che, in forza del principio generale della parità di trattamento, se un dipendente possiede i requisiti obiettivi, l'amministrazione deve tenerne conto e trattare l'interessato

come qualsiasi altro dipendente che si trovi nella stessa situazione. Agendo diversamente, nel caso in esame, il convenuto ha ecceduto i limiti del potere attribuitogli dallo statuto.

Il *convenuto,* pur riconoscendo che il principio della parità va osservato anche nell'esercitare il potere di cui trattasi nella fattispecie, sostiene che l'amministrazione può tener conto di fattori imponderabili individuali e sociali, che possono giustificare soluzioni diverse nei vari casi.

Il *ricorrente* assume che, trattandosi di competenza vincolata, l'amministrazione non può, nella fattispecie, subordinare il rifiuto o la concessione dell'assimilazione a presupposti diversi da quelli obiettivi già stabiliti.

Il *convenuto* osserva che, senza sostenere di esser stato vittima di una discriminazione, il ricorrente ha semplicemente cercato di dimostrare che la discrezionalità o la mancata motivazione del silenzio-rifiuto possono determinare delle discriminazioni.

B — Sui mezzi dedotti contro la decisione negativa espressa

Il *ricorrente* sostiene che la lettera del Consiglio in data 16 luglio 1971, e cioè la decisione negativa in merito alla sua domanda, va annullata per i motivi esposti relativamente al secondo e al terzo mezzo d'impugnazione del silenzio-rifiuto.

Inoltre, la suddetta decisione è a suo avviso illegittima, in quanto la motivazione è infondata in diritto e in fatto. La decisione inverte l'ordine delle disposizioni contenute nell'art. 1, n. 4, della decisione del Consiglio 2 aprile 1964, in quanto considera come regola generale il criterio sussidiario relativo all'incidenza, sulla retribuzione del dipendente, dell' onere derivante dal mantenimento della persona da assimilare ai figli a carico. Nella fattispecie, non si applica il 2° comma del n. 4, in quanto il ricorrente possiede i requisiti di cui al 1° comma, ed ha provato ch'egli deve destinare al mantenimento della madre una somma pari almeno al 20 % dell'imponibile retributivo. A torto, quindi, la decisione 16 luglio 1971 (secondo paragrafo) applicando la norma di cui sopra, fissa l'onere mensile in 6 360 FB. L'entità della prestazione corrisposta o dovuta da colui che è tenuto agli alimenti rientra nella sfera del diritto privato e, come tale, è sottratta alla valutazione dell' autorità amministrativa. D'altra parte, secondo la letterea della norma in questione, non è necessario determinare il contenuto dell'obbligo alimentare.

Anche nell'ipotesi che l'autorità amministrativa disponga del suddetto potere di valutazione, il rifiuto opposto nella fattispecie alla richiesta di assegni familiari, in base alla valutazione del rapporto fra le spese sostenute dal debitore degli alimenti e l'entità dell'obbligo alimentare, dipende da un errore materiale. Secondo il diritto civile, sia tedesco che belga, l'entità della prestazione alimentare va determinata in funzione sia del bisogno del creditore degli alimenti, sia delle possibilità e della situazione finanziaria del debitore. Tenuto conto delle circostanze di fatto esistenti nella fattispecie, la somma mensile di 21/22 000 FB destinata dal ricorrente al mantenimento della madre non solo è proporzionata ed equa, ma rappresenta altresì il minimo necessario per l'adempimento dell'obbligo alimentare del ricorrente.

Il *convenuto* non nega che determinati presupposti contemplati dalla decisione d'attuazione 2 aprile 1964, per quanto riguarda la persona da assimilare ad un figlio a carico, sussistano nel caso della madre del ricorrente, ma sostiene che manca invece un presupposto relativo alla persona del dipendente che chiede tale assimilazione. Il n. 4 della decisione stabilisce il principio secondo cui detto dipendente deve effettivamente destinare al mantenimento della persona per la quale viene chiesta l'assimilazione almeno il 20 % della retribuzione imponibile. Le modalità d'attuazione di questo principio, stabilite al 2° comma, sono fondate sulla presunzione che l'onere del mantenimento di una persona sia pari a 6 360 FB. Qualora l'onere effettivo sia

superiore a questa cifra, il richiedente può opporsi alla presunzione mediante prove che vanno esaminate dall'autorità che ha il potere di nomina, unica competente a decidere del loro valore. In particolare, l'amministrazione può riferirsi agli obblighi imposti al richiedente dalle leggi nazionali: nel silenzio dei testi comunitari, il riferimento al diritto interno e alla giurisprudenza nazionale costituisce una valida base per un giudizio obiettivo.

Nel caso in esame, i dati di fatto comunicati all'amministrazione non dimostrano in modo adeguato che la somma destinata dal ricorrente al mantenimento della madre sia equa e proporzionata.

Il *ricorrente* replica che l'analisi del n. 4 fatta dalla convenuta è informata all'idea aprioristica della discrezionalità del potere dell'amministrazione. La presunzione presuppone l'impossibilità della prova diretta. Se questa è possibile, la prova mediante presunzione non è più necessaria. La presunzione stabilita dall' art. 4, 2° comma, della decisione del Consiglio è utile nel caso in cui la persona di cui si chiede l'assimilazione vive col dipendente e con la sua famiglia.

Secondo il ricorrente, le parole «salvo prova contraria» che figurano al 2° comma del n. 4 vanno interpretate con riferimento al 1° comma, nel senso che, se il dipendente non fornisce la prova diretta di cui al 1° comma, l'onere a suo carico si presume, in conformità a quanto stabilito nel 2° comma. Prova diretta e presunzione legale costituiscono quindi, in realtà, due mezzi di prova alternativi dell'entità dell'onere in questione.

Stando così le cose, l'unico problema da risolvere è quello relativo al se i documenti prodotti dal ricorrente siano atti a provare che l'onere del mantenimento della madre, previa deduzione dei redditi di quest'ultima, superi il 20 % della retribuzione imponibile. Ora, non vi è alcun dubbio circa il valore probante di tali documenti.

Il *convenuto* oppone che la presunzione non si pone sullo stesso piano della prova diretta, e che non è sufficiente provare di aver sostenuto una qualsiasi spesa a favore della persona assistita, perché si realizzi la condizione prevista dal n. 4, 2° comma. A tal fine è invece necessario stabilire quali siano gli oneri «imposti» ai sensi dello statuto. In base a questo criterio, il convenuto assume che le spese dichiarate dal ricorrente erano superiori all'importo previsto dall'art. 1, n. 2, 2° comma, della decisione litigiosa; d'altra parte, i documenti prodotti dal ricorrente, benché incontestabilmente autentici, non provano che le suddette spese siano state sostenute per garantire alla persona interessata un «normale» mantenimento, poiché esse superano di gran lunga le prestazioni cui il richiedente sarebbe tenuto secondo il suo diritto nazionale.

Il convenuto produce inoltre un elenco degli ospizi privati della provincia del Brabante, elenco da cui risulterebbe che l'istituto scelto dal ricorrente per la madre pretende una retta molto superiore ai prezzi generalmente praticati nella regione.

In diritto

a) Sul mezzo di violazione di forme essenziali

1 Il ricorrente fa carico al convenuto di aver violato le forme essenziali stabilite all'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto del personale, in quanto il silenzio-rifiuto opposto alla sua richiesta di assegni familiari non era una «decisione speciale e motivata».

2 L'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto prevede una motivazione specifica solo nel caso della decisione con cui venga accolta la domanda di assimilazione di una persona a carico ad un figlio a carico.

3 Quest'obbligo formale è giustificato dal carattere eccezionale dell'assimilazione, sottolineato dallo stesso tenore letterale della norma in questione, nonché dalla necessità di facilitare il controllo sul modo in cui l'amministrazione si è valsa dei poteri dei quali essa dispone in materia.

4 Da questa norma non deriva quindi alcun obbligo, per l'amministrazione, di motivare specificamente il provvedimento in caso di decisione negativa.

5 Il presente mezzo è perciò infondato.

b) Sul mezzo di violazione dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto del personale e dell'art. 1 della decisione del Consiglio 2 aprile 1964

6 Il ricorrente sostiene che, poiché sussistono i presupposti stabiliti dall'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, il Consiglio è tenuto a concedere la richiesta assimilazione.

7 Secondo il convenuto, la norma cui si richiama il ricorrente lascia all'amministrazione un certo margine discrezionale nel caso singolo.

8 Dalla stessa lettera dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII risulta chiaramente che gli autori dello statuto hanno inteso lasciare all'amministrazione una certa libertà nella valutazione dei fatti e delle circostanze addotti, di volta in volta, a sostegno della domanda di assimilazione.

9 Questa discrezionalità trova una giustificazione nell'equità, cui l'amministrazione deve informarsi nell'esercizio del potere eccezionale attribuitole dalla norma summenzionata, e nella conseguente necessità di valutare le circostanze di fatto che caratterizzano il caso singolo.

10 A sostegno della sua tesi, il ricorrente richiama tuttavia la decisione del Consiglio 2 aprile 1964, che fissa dei criteri obiettivi per quanto riguarda l'assimilazione di una persona a carico ad un figlio a carico.

11 Se è vero che, per l'attuazione dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, ciascuna istituzione della Comunità può determinare, con provvedimenti di carattere generale, i criteri obiettivi cui essa intende attenersi, tuttavia tale enunciazione va considerata solo come l'espressione di esigenze minime, valide in tutti i casi, e non può pregiudicare l'esercizio, nel caso singolo, del potere discrezionale attribuito all'amministrazione dallo stesso statuto.

12 Un siffatto potere dell'amministrazione, necessario per consentire a questa di tener conto delle molteplici e imprevedibili circostanze proprie dei singoli casi, non è incompatibile col principio generale della parità di trattamento dei dipendenti, cui si richiama il ricorrente.

13/14 Questo principio non richiede che l'amministrazione, nell'applicare la norma considerata, debba limitarsi ad una semplice transposizione meccanica di principi e criteri prestabiliti. Ciò sarebbe in contrasto con l'esigenza di valutare le circostanze di fatto, a volte complesse, del singolo caso.

15 In subordine, il ricorrente chiede alla Corte di accertare se l'amministrazione si sia valsa in modo corretto del suo potere discrezionale.

16 In corso di causa, il convenuto ha spiegato di aver respinto la richiesta del ricorrente, perché l'ospizio da questo scelto per sua madre aveva una retta molto più elevata della media di quelle degli altri ospizi privati della regione. Il ricorrente non ha provato la necessità e l'equità del collocamento della madre in un ospizio del genere.

17 Fatta salva la determinazione dell'obbligo legale del ricorrente per il mantenimento della madre, e tenuto conto fra l'altro dell'eventuale necessità di particolari cure mediche, derivante dallo stato di salute della persona a carico, si può affermare che nella fattispecie, considerati gli elementi forniti al riguardo da entrambe le parti, i motivi esposti dal convenuto per giustificare il suo provvedimento negativo non sembrano infondati.

18 Il ricorrente non ha provato, come doveva, la necessità delle prestazioni corrisposte alla madre.

19 Di conseguenza, nel respingere la domanda di assimilazione presentata dal ricorrente, il convenuto non ha ecceduto i limiti del potere discrezionale attribuitogli dall'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto.

20 Da quanto sopra risulta che il presente mezzo è infondato.

c) Sulla domanda d'annullamento del silenzio-rifiuto

21 Il ricorrente chiede infine l'annullamento della decisione che sarebbe contenuta nella lettera del Consiglio 16 luglio 1971, con cui veniva motivato il rifiuto opposto alla domanda di assimilazione.

22 A sostegno delle sue conclusioni su questo punto, il ricorrente si limita a richiamare i mezzi da lui dedotti contro il silenzio-rifiuto.

23 La questione del se la lettera del Consiglio non abbia carattere puramente confermativo rispetto al precedente silenzio-rifiuto (circostanza che determinerebbe l'irricevibilità della domanda) può restare aperta. È sufficiente osservare che le considerazioni sopra svolte fanno apparire infondata la domanda stessa.

24 Anche questa domanda va perciò respinta.

Sulle spese

25/27 Il ricorrente è rimasto soccombente. A norma dell'art. 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma dell'art. 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità, le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto lo statuto del personale delle Comunità europee, in ispecie l'art. 2 dell'allegato VII,
visti i protocolli sullo statuto della Corte di giustizia,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE (Seconda Sezione),

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto in ogni sua parte.**

2° **Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa incontrate.**

Kutscher Trabucchi Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 giugno 1972.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 18 MAGGIO 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

L'art. 2 dell'allegato VII allo statuto stabilisce che ai dipendenti delle Comunità spettano assegni per i figli a carico. Il n. 2 dell'articolo definisce la nozione di figlio a carico, il n. 3 specifica fino a quale età un figlio si considera a carico del capofamiglia e il n. 4 infine stabilisce che «in via eccezionale può essere equiparata al figlio a carico, mediante decisione speciale e motivata dall'autorità che ha il potere di nomina, adottata in base ai documenti probanti, qualsiasi altra persona nei cui confronti il funzionario sia tenuto per legge a prestare gli alimenti e il cui mantenimento gli imponga oneri gravosi».

Il Consiglio ha emanato un regolamento interno d'applicazione di questa norma il 2 aprile 1964, disciplina sulla quale tornerò.

Il Brandau, dipendente della segreteria generale del Consiglio di grado A 3/6, coniugato, senza figli, residente in Bruxelles, vorrebbe fruire di queste disposizioni. Egli è figlio unico di madre vedova; nel 1971 la sig.ra Brandau aveva 83 anni. Come il ricorrente, anche la madre è cittadina tedesca; essa viveva però in un gerontocomio a Vienna, ove percepiva una pensione mensile austriaca di 1 854 scellini (3 541 FB). Colpita da

1 — Traduzione dal tedesco.