SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DELL'8 FEBBRAIO 1973 [1]

Godelieve Goeth-Van der Schueren contro Commissione delle Comunità europee

Causa 56-72

Massime

Dipendenti — Controversie con l'amministrazione — Atto che reca pregiudizio — Nozione
(Statuto del personale, art. 91)

La nota di servizio, diretta al dipendente, nella quale si dichiari che le norme vigenti non consentono di versargli ulteriormente un'indennità corrispostagli fino a quel momento, costituisce un atto che reca pregiudizio ai sensi dell'art. 91 dello statuto del personale.

Nella causa 56-72,

GODELIEVE GOETH-VAN DER SCHUEREN, dipendente della Commissione delle Comunità europee, con l'avvocato domiciliatario Victor Biel, patrocinante dinanzi alla Cour supérieure de Justice, Lussemburgo, 71, rue des Glacis,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Pierre Lamoureux, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Emile Reuter, 4 boulevard Royal,

convenuta,

causa avente ad oggetto, nella presente fase processuale, la ricevibilità della domanda di annullamento del silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione al reclamo 5 aprile 1972 con cui la ricorrente chiedeva che le venisse mantenuta l'indennità di espatrio, nonché del provvedimento con cui le è stata tolta detta indennità,

1 — Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

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

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che sono all'origine della presente controversia e le varie fasi procedurali si possono riassumere come segue:

1. La ricorrente, cittadina belga, è dipendente della Commissione e presta servizio a Lussenburgo. Il 1° ottobre 1971, essa ha sposato il cittadino austriaco sig. Goeth, residente in Lussemburgo e occupato presso un 'impresa privata.

2. Il 28 ottobre 1971, il capo della divisione del personale della direzione generale del personale e dell'amministrazione della Commissione così scriveva alla ricorrente:

«Dopo il suo matrimonio, avvenuto il 1° ottobre 1971, abbiamo riesaminato la sua posizione sotto il profilo dell'indennità di espatrio. Dal certificato di residenza da lei inviatoci risulta che suo marito risiede in Lussemburgo dal 25 settembre 1964.

L'art. 4, n. 3, dell'allegato VII dello statuto non consente di versarle ulteriormente l'indennità di espatrio, che quindi viene a cessare dal 1° ottobre 1971.

Quanto le è stato versato a tale titolo per i mesi di ottobre e novembre verrà trattenuto in quattro rate dagli stipendi dei prossimi mesi».

Con lettera 22 dicembre 1971, la ricorrente chiedeva un riesame della sua posizione, giacché il marito deve ottenere ogni anno dalle autorità lussemburghesi il rinnovo del permesso di lavoro, il che non consente di considerarlo come residente in permanenza nel Granducato; non sarebbero ricorsi quindi i presupposti stabiliti dall'art. 4, n. 3, dell'allegato VII dello statuto per la soppressione dell'indennità di cui è causa.

Con nota 14 gennaio 1972, il capo divisione respingeva questi argomenti e ribadiva l'atteggiamento già assunto.

Il 5 aprile 1972, la ricorrente presentava un reclamo al presidente della Commissione, onde poter continuare a riscuotere l'indennità. Registrato nella segreteria generale della Commissione in data 6 aprile, il reclamo rimaneva senza risposta.

3. Con sentenze 7 giugno (cause 20-71, sig.ra Bertoni-Sabbatini/Parlamento Europeo; 32-71, sig.ra Bauduin-Chollet/Commissione), questa Corte (Seconda Sezione) affermava che la disposizione dello statuto, secondo cui il versamento ulteriore dell'indennità di espatrio al dipendente che aveva sposato una persona la quale non possedesse i requisiti per riscuotere le indennità era subordinata all' acquisizione, da parte del dipendente,

della qualifica di «capofamiglia», qual è definita dall'art. 1, n. 3, dell'allegato VII dello statuto, implicava una discriminazione arbitraria fra dipendenti. La Corte annullava, di conseguenza, le decisioni con cui era stata soppressa l'indennità.

Il 13 giugno 1972, richiamandosi alla suddetta sentenza 20-71, la ricorrente chiedeva al capo divisione di riesaminare il suo caso.

Con nota 15 giugno, il capo divisione rispondeva che «si procederà all'esame della sua domanda intesa ad ottenere l'ulteriore versamento dell'indennità di espatrio allorché il Consiglio e la Commissione avranno comunicato all'amministrazione quali conclusioni debbano essere tratte in pratica dalla sentenza della Corte di giustizia da lei richiamata».

Mediante la «comunicazione al personale n. 118», il 29 giugno 1972, la direzione generale del personale e dell'amministrazione della Commissione rendeva noti ai dipendenti che, a seguito della sentenza 20-71, «i capi delle amministrazioni delle istituzioni europee hanno deciso, il 16 corrente, di applicare i principi contenuti in questa sentenza a tutti i dipendenti che si trovino, sotto il profilo dell' art. 4, n. 3, dell'allegato VII dello statuto, in una posizione analoga a quella della sig.ra Bertoni. Il presente provvedimento avrà effetto dal 1° luglio 1972». I dipendenti «eventualmente legittimati» a fruirne erano invitati a presentare domanda in tal senso.

Con nota 5 luglio 1972, il capo divisione comunicava alla ricorrente, rispondendo alla lettera 13 giugno di quest'ultima, che «in seguito alla sentenza da lei richiamata nella sua nota a margine», i capi delle amministrazioni avevano adottato la decisione di cui sopra. Egli aggiungeva quanto segue: «Dall'esame della sua pratica risulta che il suo caso è analogo a quello deciso dalla Corte di giustizia; di conseguenza l'indennità di espatrio le sarà nuovamente versata a partire dal 1° luglio prossimo. Detta rettifica lascia impregiudicata ogni conseguenza del reclamo presentato a norma dell'art. 90 dello statuto».

4. Il 3 agosto 1972, l'interessata ha presentato il presente ricorso.

Con memoria depositata il 22 settembre 1972, la Commissione, senza entrare nel merito, ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità, ai sensi dell'art. 91 del regolamento di procedura. Con memoria depositata il 23 ottobre 1972, la ricorrente ha negato la fondatezza dell'eccezione.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte (Seconda Sezione) ha deciso di passare alla fase orale sull'eccezione d'irricevibilità.

In forza dell'art. 26, n. 3, del regolamento di procedura, il presidente di Sezione giudice R. Monaco è stato designato a sostituire il giudice A. Trabucchi, impedito.

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 22 novembre 1972. L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 13 dicembre 1972.

II — Conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

a) dichiarare che il silenzio-rifiuto opposto al reclamo 5 aprile 1972 è illegittimo e va quindi annullato;

b) in ogni caso, per identità di motivi con la causa Bertoni (20-71), dichiarare che la decisione con cui le è stata tolta l'indennità di espatrio è illegittima e va quindi annullata;
che, di conseguenza, le indennità indebitamente trattenute vanno versate con effetto retroattivo, dal giorno dell'applicazione del provvedimento illegittimo cioè dal 1° ottobre 1971;

c) porre le spese del giudizio interamente a carico della controparte.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia dichiarare irricevibile il ricorso e condannare la ricorrente alle spese.

III — Mezzi e argomenti delle parti

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

La *Commissione* sostiene che il ricorso è irricevibile in quanto tardivo. Per impugnare tempestivamente la decisione 28 ottobre 1971, la ricorrente avrebbe dovuto infatti — in conformità alla costante giurisprudenza della Corte — presentare entro il termine di tre mesi dalla notifica un ricorso diretto, ovvero un reclamo seguito da un ricorso entro i termini prescritti. Il termine d'impugnazione era quindi scaduto già molto prima del 5 aprile 1972, data in cui la ricorrente ha presentato il suo reclamo. Quanto alla nota 14 gennaio 1972, essa non fa che confermare la decisione precedente: ora, secondo un principio costantemente sancito dalla Corte, un atto confermativo non fa decorrere un nuovo termine d'impugnazione.

La *ricorrente* oppone che la nota 28 ottobre 1971 non costituiva una decisione, ma una semplice informazione. L'ammettere il contrario equivarrebbe a costringere i dipendenti a considerare anche un semplice atto preparatorio come un atto lesivo, contro il quale l'interessato dovrebbe presentare, entro termini che escludono qualsiasi discussione amichevole, un ricorso amministrativo o giurisdizionale. Una situazione del genere non potrebbe non creare un clima di sfiducia.

La nota del 28 ottobre si limitava a segnalare (adducendo «motivi molto vaghi» ed in seguito riconosciuti infondati dalle summenzionate sentenze della Corte) che non si poteva continuare a versare l'indennità di espatrio e che sarebbero state recuperate le somme indebitamente percepite. Essa non conteneva alcunché che potesse richiamare l'attenzione della ricorrente sulla sua eventuale natura definitiva; in particolare, non erano adoperati termini come «decidere» o «decisione». Negli Stati membri della Comunità, qualsiasi atto normativo implica una menzione dalla quale risulta la sua indole.

Il termine «decisione» è stato usato per la prima volta nella nota 14 gennaio 1972. Dopo aver preso atto di questa nota, la ricorrente ha proposto, entro i termini, dapprima il reclamo 5 aprile e in seguito il presente ricorso.

Qualora la Corte ritenesse che la nota 28 ottobre 1971 costituisca una decisione, sorgerebbe il problema del se il capo divisione fosse competente ad adottarla. È vero che l'art. 2 dello statuto dispone che «ogni istituzione determina le autorità che esercitano nel suo ambito i poteri demandati dal presente statuto all'autorità che ha il potere di nomina»; tuttavia, ammessa così, in linea di principio, la delega di poteri, nella fattispecie è necessario stabilire:

— se il capo divisione fosse effettivamente titolare dei poteri delegati;

— in caso affermativo, se la delega fosse regolare, e in particolare se la Commissione avesse emanato norme per stabilire le modalità di esercizio dei poteri delegati;

— eventualmente, se la delega fosse stata rinnovata da un'autorità avente il potere di nomina diversa, per ipotesi, da quella che ha effettuato la prima delega;

— se, tenuto conto della prassi della Commissione, il capo divisione non fosse tenuto a firmare «per delega».

La Commissione dovrebbe essere invitata a produrre in causa tutti i documenti che possano fornire una risposta ai suddetti quesiti.

Del resto, anche ammesso che vi sia stata una delega regolare, il capo divisione non doveva adottare una decisione illegittima. Ora dalla surricordata sentenza 20-71 risulta che la pretesa decisione 28 ottobre 1971 era basata su una norma dello statuto dichiarata illegittima.

Anche qualora la Corte non accogliesse la tesi della ricorrente, la spese del giudizio dovrebbero essere poste a carico della Commissione, avendo questa indotto in errore la ricorrente. Se la nota del 28 ottobre 1971 costituiva una decisione, il capo divisione avrebbe dovuto infatti considerare come un reclamo la lettera della ricorrente 22 dicembre 1971 e trasmetterla all'autorità competente; la ricorrente si sarebbe così resa conto della situazione ed avrebbe agito in conseguenza.

All'udienza, la *Commissione* ha prodotto

una copia del n. 156 bis, del 31 marzo 1971, del «Bollettino interno d'informazione — Corriere del personale», contenente la sua decisione 26 febbraio 1971, relativa all'esercizio dei poteri attribuiti dallo statuto del personale all'autorità che ha il potere di nomina ecc. Essa richiama l'art. 7 di questa decisione, secondo cui «i capi divisione della direzione generale del personale e dell'amministrazione esercitano, nell'ambito delle rispettive competenze, i poteri attribuiti all'autorità che ha il potere di nomina, per quanto riguarda i dipendenti delle categorie A, B, C e D e del ruolo L/A, dagli artt.... 4 dell'allegato VII [dello statuto] — indennità di dislocazione (casi speciali)...». Ne consegue che, nella fattispecie, il capo divisione ha agito nell'ambito delle sue attribuzioni adottando la decisione 28 ottobre 1971. Questa, che toglie alla ricorrente una parte della retribuzione, costituisce un «atto lesivo». Dai conteggi relativi allo stipendio della ricorrente — anch'essi prodotti in causa — appare chiaramente che l'indennità di espatrio non è stata più pagata dal 15 novembre 1971. A pena di decadenza, la ricorrente avrebbe dovuto presentare un reclamo amministrativo o un ricorso giurisdizionale al massimo entro la metà di febbraio 1972. La lettera 22 dicembre 1971 non costituiva un reclamo; essa era infatti indirizzata al capo divisione, mentre, ai sensi dell'art. 2 della summenzionata decisione generale 26 febbraio 1971, «la Commissione esercita i poteri attribuiti all'autorità che ha il potere di nomina, per quanto riguarda i dipendenti delle categorie A, B, C e D e del ruolo L/A dagli artt.... 90 — decisione su domanda o ricorso». Il ricorso sarebbe del resto irricevibile anche qualora detta lettera andasse considerata come un reclamo, poiché in tal caso, tenuto conto dei termini stabiliti dall'art. 91 dello statuto, il ricorso avrebbe dovuto essere presentato al massimo entro l'aprile 1972.

La *ricorrente* replica che un reclamo può essere presentato anche per via gerarchica, cioè essere inoltrato direttamente all'autore dell'atto contro il quale è rivolto. Essa nega che vi sia stata una delega del potere di decisione in materia di soppressione dell'indennità di espatrio.

In diritto

1/2 Il ricorso, depositato in cancelleria il 3 agosto 1972, tende in primo luogo all'annullamento della decisione negativa che la ricorrente sostiene essere implicita nel silenzio opposto dalla Commissione al reclamo 5 aprile 1972. Esso tende inoltre a far dichiarare dalla Corte l'illegittimità della soppressione dell'indennità di espatrio nei confronti della ricorrente, e l'obbligo della Commissione di versare a questa le somme che sarebbero state indebitamente trattenute.

3 Con memoria incidentale, presentata in forza dell'art. 91 del regolamento di procedura, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità basata sulla tardività del ricorso.

4/6 Essa fa valere che la nota del capo della divisione del personale 28 ottobre 1971, in cui veniva dichiarato che la ricorrente non possedeva più i requisiti

per l'attribuzione dell'indennità di espatrio, nonché l'effettiva soppressione di tale indennità che risulta, per la prima volta, dal conteggio dello stipendio 15 novembre 1971, costituivano «atti lesivi» ai sensi dell'art. 91 dello statuto del personale, di guisa che la ricorrente avrebbe dovuto, a pena di decadenza, presentare un reclamo o un ricorso entro il mese di febbraio 1972. Ciò non sarebbe stato fatto, in quanto la lettera 22 dicembre 1971, indirizzata al capo divisione e non all'autorità che ha il potere di nomina, non potrebbe essere considerata come un reclamo. D'altra parte, ammesso ch'essa costituisca un reclamo, la ricorrente avrebbe dovuto impugnare il silenzio-rifiuto, derivante in tal caso dal fatto che la Commissione non si era pronunziata su detta lettera nel termine di due mesi, entro l'aprile 1972.

7 L'eccezione dev'essere valutata alla luce degli artt. 90 e 91 dello statuto, nella versione vigente all'epoca dei fatti litigiosi — in prosieguo designati come «vecchio articolo 90» e «vecchio articolo 91» — senza tener conto delle modifiche apportate dagli artt. 38 e 39 del regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio 30 giugno 1972, n. 1473 (GU n. L 160, pag. 1), modifiche entrate in vigore solo in data 1° luglio 1972, ai sensi dell'art. 90 del regolamento stesso.

8/10 La nota 28 ottobre 1971 costituiva un «atto lesivo» ai sensi del vecchio articolo 91, n. 1, dello statuto. A torto la ricorrente obietta che questa nota, nella quale in effetti non venivano adoperati l'espressione «decisione» o il termine «decidere», non conteneva alcun elemento tale da richiamare la sua attenzione sull'indole definitiva del provvedimento. Dichiarando nella nota che «l'art. 4, n. 3, dell'allegato VII dello statuto non consente di versarle ulteriormente l'indennità di espatrio, che quindi viene a cessare dal 1° ottobre 1971», il capo divisione ha infatti adottato, in termini chiari e incondizionati, un provvedimento che reca pregiudizio alla ricorrente.

11 Questa non si è valsa delle facoltà di cui disponeva nei confronti della nota 28 ottobre 1971, cioè di proporre direttamente un ricorso giurisdizionale entro il termine stabilito dal n. 2, 1° comma, del vecchio articolo 91 dello statuto, oppure d'interrompere il termine d'impugnazione presentando, ai sensi del vecchio art. 90 dello statuto, un reclamo all'autorità che ha il potere di nomina.

12 La lettera 22 dicembre 1971 non costituisce un reclamo, in quanto la stessa ricorrente non ha inteso conferirle questo carattere, come risulta in particolare dal fatto ch'essa non è indirizzata all'autorità che ha il potere di nomina. A questa la ricorrente si rivolgeva, ai sensi del vecchio articolo 90

dello statuto, solo con la lettera 5 aprile 1972 inviata al presidente della Commissione.

13/14 Il diritto d'impugnare dinanzi alla Corte la decisione 28 ottobre 1971 era quindi scaduto alla fine del gennaio 1972. A norma del vecchio art. 90 dello statuto, la ricorrente poteva in qualsiasi momento presentare un reclamo all'autorità che ha il potere di nomina, ed essa lo ha fatto con lettera 5 aprile 1972; questo reclamo non poteva tuttavia far decorrere un nuovo termine d'impugnazione.

15 Infine, la nota del capo divisione in data 14 gennaio 1972, puramente confermativa della decisione 28 ottobre 1971, non può essere presa in considerazione ai fini del computo dei termini di cui trattasi.

16 Il ricorso va dichiarato irricevibile, in quanto tardivo.

Sulle spese

17/19 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente. Tuttavia, a norma dell'art. 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse dai 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 il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto la statuto del personale delle Comunità europee, in ispecie gli artt. 90 e 91 nella versione anteriore al 1° luglio 1972,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee, in ispecie gli artt. 69, 70 e 91,

LA CORTE (Seconda Sezione),

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

1° Il ricorso è irricevibile.

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

Pescatore Monaco Kutscher

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'8 febbraio 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione
P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 13 DICEMBRE 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

la signora Van der Schueren, belga, è stata assunta dall'Alta Autorità nel 1954 e presta servizio a Lussemburgo come capo del magazzino centrale degli archivi, inquadrata nel grado C 1.
Essa percepiva tra l'altro l'indennità di espatrio contemplata dall'art. 69 dello statuto.
Il 1° ottobre 1971, essa sposava il sig. Goeth, austriaco, residente in Lussemburgo dal 1964 e occupato presso un'impresa privata.
L'amministrazione, informata del matrimonio dalla dipendente stessa, con una nota del 15 ottobre redatta dal servizio del personale, la pregava di trasmettere un «documento ufficiale» da cui risultasse ove il marito aveva risieduto o aveva svolto la propria attività professionale nel quinquennio precedente gli ultimi sei mesi prima della data del matrimonio.

Infatti, l'art. 4, n. 3, dell'allegato VII alla versione dello statuto allora in vigore disponeva che «il funzionario perde il diritto all'indennità se, contraendo matrimonio con una persona che alla data del matrimonio non soddisfi alle condizioni per la corresponsione di detta indennità, non acquista la qualità di capo famiglia».

Il 28 ottobre 1971, il capo della divisione del personale della direzione generale del personale e dell'amministrazione generale della Commissione così scriveva alla sig.ra Goeth:

1 — Traduzione dal francese.