Nella causa 142/78,

MARCELLE BERGHMANS, IN EXNER, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente in Uccle — 1180 Bruxelles, rue Gatti du Gamond, con l'avvocato Marcel Slusny, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo-Helmsange, presso il sig. Cassaignau, 24, rue du Nord,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Joseph Griesmar, in qualità d'agente, assistito dall'avvocato Daniel Jacob, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'accertamento che la ricorrente ha diritto all'assegno di famiglia; di conseguenza, l'annullamento della decisione 6. 2. 1978 con cui la Commissione ha negato questo diritto e mantenuto in vigore — a norma dell'art. 85 dello Statuto — la ripetizione delle somme che essa ritiene indebitamente percepite; e il rimborso di quanto già restituito alla Commissione,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: Mackenzie Stuart, presidente di Sezione; P. Pescatore e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
vice cancelliere: J. A. Pompe,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni nonché i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

La signora Berghmans veniva assunta come telefonista aggiunta in qualità di dipendente in prova al grado C 5, terzo scatto, presso la Commissione, a far data dal 1° giugno 1974. Essa è attualmente in ruolo col grado C 4/3.

Essa ha due figli nati da un precedente matrimonio, e il 16 febbraio 1974 — poco prima dell'assunzione presso la Commissione — essa sposava il sig. Hans-Joachim Exner, dipendente dell'Eurocontrol, attualmente al grado B 4. Al momento dell'assunzione essa riempiva, il 4 giugno 1974, un questionario sul quale, al punto 18 intitolato: «Precisare qui di seguito gli assegni familiari riscossi da altra fonte», essa indicava: «3 840 franchi». Ora, questa somma riguardava unicamente l'assegno per i due figli a carico e non comprendeva l'assegno di famiglia che la Commissione di conseguenza le versava. In seguito, la Commissione le versava del pari la differenza fra gli assegni per figli a carico cui essa aveva diritto in quanto dipendente e quelli riscossi dal marito, dato che la ricorrente non aveva segnalato gli aumenti degli assegni da questo riscossi. La ricorrente sostiene che, al momento della compilazione del questionario, il sig. Hugo Sterck, dipendente di grado A 4 presso la Direzione generale IX, le aveva dichiarato, «che la riscossione da parte del marito dell'assegno di capo famiglia presso l'Eurocontrol non ostava a che essa riscuotesse l'assegno di famiglia in nome proprio».

La Commissione sostiene invece che il dipendente di cui trattasi, «smentisce decisamente di aver mai detto alla ricorrente che non si doveva tener conto degli "altri vantaggi" attribuiti al marito dall'Eurocontrol».

In seguito ad un controllo amministrativo, nel quale veniva accertato che la Berghmans non aveva segnalato alla Commissione gli aumenti degli assegni per figli a carico riscossi dal marito, la divisione «Diritti individuali, privilegi», le inviava una nota, il 26 luglio 1976, chiedendole di segnalare le modifiche degli assegni riscossi e di «comunicare le varie modifiche dell'assegno familiare riscosso fuori dalla Comunità» dal 1° giugno 1974 al 26 luglio 1976.

La ricorrente sostiene che anche dopo aver ricevuto detta nota essa «era persuasa di non dover dichiarare l'assegno di famiglia versato al marito», in primo luogo a causa delle dichiarazioni del sig. Sterck, e in secondo luogo, perché, avendo lavorato nel settore privato, per

lei i termini «assegni familiari» riguardano solo gli assegni per figli a carico, dato che sono i soli «che esistano nella previdenza sociale belga».

La Commissione si metteva quindi in contatto con l'Eurocontrol e veniva informata, con lettera 21 ottobre 1976, che il sig. Exner riscuoteva l'assegno di famiglia dal 1° gennaio 1975; una lettera dell'Eurocontrol, in data 10 ottobre 1977 la informava poi che l'assegno era stato versato dal 1° febbraio 1974. In seguito alla prima lettera la Commissione decideva di sopprimere l'assegno di famiglia in precedenza attribuito alla ricorrente, a partire dal dicembre 1976, ed esigeva la restituzione dell'indebito a far data dal 1° gennaio 1975.

Questa soppressione dell'assegno di famiglia non veniva comunicata con una nota, ma si rileva dalla scheda dello stipendio del dicembre 1976, confrontandola con quella del mese precedente. La ricorrente, trovando le schede di stipendio molto poco comprensibili, con nota 24 febbraio 1977 chiedeva «la spiegazione della diminuzione dell'importo della [sua] retribuzione», al direttore del personale della Commissione. Questi rispondeva con nota 4 marzo 1977 dichiarando «che la differenza riscontrata fra [la] retribuzione del febbraio 1977 e quella del novembre 1976 si spiega con la soppressione dell'assegno di famiglia e dell'assegno per figli a carico, soppressione effettuata a partire dal 1° dicembre 1976».

In seguito a questa risposta la ricorrente, con lettere 15 marzo 1977 e 20 aprile 1977 chiedeva «a norma di quali disposizioni dello Statuto [gli] uffici [della Commissione] [le] avessero:

— attribuito l'assegno di famiglia e l'assegno per figli a carico al momento dell'assunzione presso le Comunità;

— soppresso questi vantaggi».

La Commissione rispondeva con nota 18 maggio 1977 confermando la soppressione dell'assegno di famiglia e degli assegni per figli a carico per il motivo che, a norma dell'art. 67, n. 2, dello Statuto, dato che questi due assegni corrisposti dall'Eurocontrol erano pari o superiori a quelli corrisposti dalla Commissione, questa non doveva «alcuna somma a tale titolo». Nella stessa nota la Commissione comunicava alla ricorrente che, dato che essa non aveva dichiarato l'assegno di famiglia corrisposto al marito, le somme che essa aveva ricevuto per tale motivo dal 1° gennaio 1975 dovevano essere restituite a norma dell'art. 85 dello Statuto.

La ricorrente proponeva allora un reclamo a norma dell'art. 90 dello Statuto con lettera 15 luglio 1977, con cui chiedeva alla Commissione di essere dispensata dalla ripetizione dell'indebito. Con nota 23 agosto 1977 essa veniva tuttavia informata che l'importo indebitamente riscosso ammontava a franchi 22 218, e le venivano indicate le modalità di restituzione di detta somma.

Con lettera del commissario Tugendhat, incaricato delle questioni di personale, in data 6 febbraio 1978 e notificata alla ricorrente il 20 marzo 1978, la Commissione respingeva il reclamo proposto contro l'appplicazione dell'art. 85 dello Statuto. Il presente ricorso, registrato nella cancelleria della Corte il 19 giugno 1978, è diretto appunto contro questa decisione.

Il procedimento si è svolto ritualmente. La Corte, sentito l'avvocato generale e su relazione del giudice relatore, ha deciso di passare alla fase orale, di sentire all'udienza come testimone il sig. Geoffrey Campey, dipendente della DG/IX/A/I, e di ordinare la comparizione personale della signora Berghmans.

II — Le conclusioni della parti

Nel ricorso, la *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

«1. Statuire che la ricorrente ha diritto all'assegno di famiglia, con tutte le conseguenze giuridiche, in ispecie per quanto riguarda le indennità dovute dalla data in cui la controparte ne ha cessato il pagamento.

2. Di conseguenza, annullare la decisione della Commissione 6. 2. 1978.

3. Condannare la controparte a rimborsare alla ricorrente la somma di FB 22 218, più gl'interessi normali a partire dal reclamo 15. 7. 1977.

In subordine

4. Statuire che l'art. 85 dello Statuto del personale non va applicato.

5. Accogliere le domande sub 2. e 3.

6. Condannare la controparte alle spese di causa.»

Nella replica, essa conclude inoltre che la Corte voglia:

«Dare atto alla ricorrente che essa persiste nelle conclusioni dell'atto introduttivo che si devono considerare qui interamente riprodotte, con la sola precisazione che il punto *n. 6* riguarda del pari la domanda principale.

In subordine

Disporre la prova testimoniale sui fatti seguenti:

a) quando la ricorrente fu ricevuta dal sig. Sterck per compilare la dichiarazione relativa agli assegni, questi le dichiarò che la riscossione da parte del marito di un assegno di famiglia essa presso l'Eurocontrol non ostava a che riscuotesse l'assegno di famiglia in nome proprio.

Testimone: sig. Hugo Sterck, dipendente della DG/IX/A/4.

b) Quando, dopo il suo reclamo, cioè dopo il 15 luglio 1977, la ricorrente fu ricevuta dal sig. Campey, giurista, questi le dichiarò che essa aveva ragione e che doveva vincere la causa.

Testimone: sig. Geoffrey Campey, dipendente della DG/IX/A/I.»

La *Commissione* ha concluso che la Corte voglia:

«— dichiarare il ricorso irricevibile e comunque respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese;

— salvis iuribus».

III — Riassunto dei mezzi e degli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità

La questione della ricevibilità è stata sollevata per quanto riguarda la decisione della Commissione di sopprimere il pagamento dell'assegno di famiglia, in via principale, data la mancanza di previo reclamo su questo preciso punto e, in via

subordinata, dato il carattere tardivo del reclamo.

In via principale: mancanza di previo reclamo

La *ricorrente* sostiene che data la sua categoria (C) e tenuto conto della sentenza *Sergy* (58/75, Racc. 1976, pag. 1139), è opportuno «non tener conto del modo in cui il reclamo è formulato» e che essa «aveva sempre avuto l'intenzione d'impugnare la legittimità della decisioni dell'amministrazione, non già semplicemmente la decisione da questa adottata di recuperare le somme per assegno di famiglia già pagate».

La *Commissione* sostiene che il reclamo del 15 luglio 1977 riguardava unicamente la decisione di procedere alla ripetizione dell'indebito e che di conseguenza il ricorso proposto contro il rifiuto della Commissione di attribuire l'assegno di famiglia alla signora Berghmans non è stato preceduto da un reclamo.

Quindi, la Commissione sostiene di non aver potuto conoscere le censure della ricorrente circa la soppressione dell'assegno di famiglia e che di conseguenza la sentenza Sergy è stata invocata «fuori luogo» giacché essa precisa non solo (punto 32 della motivazione) che il previo reclamo serve soprattutto a «conoscere le censure o i desideri dell'interessato», ma anche (punto 33 della motivazione) che detta disposizione non ha lo scopo di delimitare in modo rigoroso e definitivo l'oggetto dell'eventuale fase contenziosa, purché le domande presentate in quest'ultima fase non modifichino la causa né l'oggetto del reclamo. E la Commissione sostiene che la rivendica del diritto all'assegno di famiglia per il futuro ha un oggetto «totalmente diverso da quello del reclamo che riguardava unicamente la ripetizione delle somme indebitamente pagate» come assegno di famiglia.

Infine, la Commissione sostiene che la ricorrente non adduce alcunché atto a provare la sua «intenzione» di impugnare la decisione dell'amministrazione e che, se ciò non bastasse, essa ha atteso 18 mesi per impugnare la decisione.

La *ricorrente* sostiene che la Commissione, avendole risposto il 4 marzo 1977 che la diminuzione dell'importo del suo stipendio era dovuta alla soppressione dell'assegno di famiglia, non pùo sostenere di non aver avuto conoscenza della censura relativa alla soppressione stessa; inoltre, questa censura è stata formulata oralmente nei colloqui che la ricorrente ha avuto con la signora Nicora e col signor Campey (questi le avrebbe del resto detto «che essa aveva ragione di chiedere il pagamento dell'assegno di famiglia, giacché vi aveva diritto»).

Se ciò non bastasse, la lettera della signora Delauche in data 18 maggio 1977, in risposta alle note della ricorrente, dimostra che la convenuta «aveva compreso quale fosse la censura».

Infine, la convenuta non ha mai pensato di addivenire ad una composizione amichevole giacché nel controricorso essa «sostiene che la ricorrente non ha diritto all'assegno di famiglia». Stando così le cose, il reclamo sarebbe stato una formalità inutile e non va quindi più considerato come una formalità sostanziale, dato che non risponde ad alcuno scopo; di conseguenza, la ricorrente chiede che siano applicati nei suoi confronti i principi posti dalle sentenze von Wüllerstorf

und Urbair (causa 7/77, Racc. 1978, pag. 769) e Marcato (causa 41/71, Racc. 1972, pag. 427, e causa 37/72, Racc. 1973, pag. 361).

Richiamandosi alla sentenza Sergy, la ricorrente sostiene che i reclami stesi personalmente dai dipendenti vanno interpretati estensivamente e che nella fattispecie è quindi logico ammettere che la censura era implicitamente contenuta nel reclamo, dato soprattutto che la Commissione «non ha ignorato un solo istante quale fosse realmente lo scopo perseguito dalla ricorrente».

La *Commissione* sostiene che le varie note della ricorrente «contengono essenzialmente della domande di spiegazioni e non manifestanto affatto la volontà della ricorrente di contestare la revoca dell'assegno di famiglia» e smentisce decisamente che il signor Campey abbia dato ragione alla ricorrente.

La Commissione «contrasta vigorosamente» l'applicazione, nella fattispecie, della sentenza von Wüllerstorf und Urbair la quale aveva ammesso che il recamo previo non aveva «senso nel caso di una censura contro le decisioni di una commissione giudicatrice di concorso, dato che l'autorità che ha il potere di nomina non può riformare questa decisione» e sostiene che il reclamo previo costituisce una condizione di ricevibilità, come la Corte ha affermato nelle sentenze De Lacroix (91/76, Racc. 1977, pag. 225) e Reinarz (48/76, Racc. 1977, pag. 291). La convenuta assume inoltre che il ragionamento della ricorrente si risolve in un paradosso cioè che il dipendente avrebbe l'obbligo di proporre il reclamo previo solo se «gli sembrasse che la decisione dell'amministrazione non sia definitiva»; a parte ciò, questo ragionamento della ricorrente non tiene conto della differenza fra l'amministrazione, autrice di un atto lesivo, e l'autorità che ha il potere di nomina la quale può riformare tale atto.

Quanto all'argomento secondo cui la censura di cui trattasi sarebbe stata implicitamente contenuta nel reclamo, la convenuta ricorda anzitutto che le note della ricorrente non permettevano «affatto» di ritenere che essa avesse l'intenzione di impugnare la soppressione dell'assegno di famiglia e sostiene poi che il reclamo, anche se può essere redatto in modo sommario, deve «precisare, in maniera sufficiente perché l'autorità adita possa statuire con cognizioni di causa, l'oggetto del reclamo ed i motivi che l'hanno provocato» (sentenza Kuster, causa 23/74, Racc. 1975, pag. 353).

In via subordinata: il carattere tardivo del reclamo

La *Commissione* sostiene che, anche se si dovesse ammettere che il reclamo conteneva implicitamente la censura riguardante la soppressione dell'assegno di famiglia, questo reclamo sarebbe stato effettuato tardivamente giacché la notifica della soppressione di detto assegno è stata fatta mediante la scheda dello stipendio del dicembre 1976 in cui l'assegno stesso era soppresso. La Commissione sostiene che la ricorrente non poteva ignorare il significato delle caselle della scheda dello stipendio, dato che esso «viene regolarmente ricordato ai dipendenti» e che di conseguenza detta scheda dello stipendio costituisce «un atto che reca pregiudizio»; essa cita in proposito le sentenze Wack (causa 1/76, Racc. 1976, pag. 1017) e

Kortner-Schots e altri (cause riunite 15-33, 52, 53, 57-109, 116, 117, 123, 132-137/73, Racc. 1974, pag. 177).

Per il caso in cui questa tesi non fosse accolta, la Commissione sostiene che l'amministrazione ha dato la risposta alla signora Berghmans il 4 marzo 1977 e, dato che il reclamo reca la data del 22 luglio 1977, il termine dei tre mesi non è stato osservato.

Essa sostiene infine che «in nesun caso la nota 18 maggio 1977 può essere considerata come notifica della decisione di sopprimere l'assegno di famiglia», giacché essa è «puramente confermativa» e non può consentire al dipendente di «prorogare indefinitamente la scadenza dei termini per il reclamo, chiedendo reiteratamente ulteriori chiarimenti»; in proposito la Commissione si basa sulle sentenze Goeth - Van der Schueren (causa 56/72, Racc. 1973, pag. 181); Gunnella (causa 33/72, Racc. 1973, pag. 475); Wack (causa 1/76, Racc. 1976, pag. 1017).

La *ricorrente,* ricordando che essa ritiene che nel suo caso personale le schede dello stipendio non possono costituire una comunicazione chiara delle decisioni dell'amministrazione, contesta che la data della notifica sia quella trasmissione di detta scheda dello stipendio.

Così pure, essa sostiene che nemmeno la nota 4 marzo 1977 può essere considerata come notifica cioè che non contiene alcuna motivazione scritta — il che costituirebbe «la ratio legis dell'art. 25 dello Statuto». Questa nota 4 marzo 1977 non ha fornito chiarimenti alla signora Berghmans, il che ha dato luogo ai suoi ulteriori passi presso l'amministrazione. Solo dopo che la signora Nicora le ebbe spiegato «che essa non aveva diritto all'assegno di famiglia giacché suo marito dipendeva da un'organizzazione europea» essa ebbe per la prima volta conoscenza dei motivi della soppressione del suo assegno di famiglia. Per questa ragione, essa ha proposto il reclamo e sostiene quindi che la risposta del 18 maggio 1977 non può essere un atto puramente confermativo.

Infine la ricorrente sostiene che, benché sia giusto che l'inosservanza del termine rende irricevibile il ricorso in quanto azione per «un diritto passato», è auspicabile che per i diritti continuativi e quindi futuri non vi sia preclusione per i dipendenti ed essa invoca in proposito le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Gunnella (sopra citata) in cui, pur avendo concluso per l'irricevibilità, egli ha cionondimeno esaminato il merito, al fine — secondo l'interpretazione della ricorrente — «o di convincere il dipendente che aveva torto» o «di porre l'istituzione dinanzi alle proprie responsabilità, quanto meno per l'avvenire».

La *Commissione* sostiene che l'art. 25 non può essere invocato per quanto riguarda la nota 4 marzo 1977, giacché secondo le conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi (causa Schots-Kortner sopra citata) «trattandosi poi dell'applicazione corrente di una ben precisa e chiara norma dello Statuto, una motivazione espressa e specifica poteva non essere considerata indispensabile».

Quanto ai chiarimenti che avrebbe fornito la signora Nicora, la convenuta assume che questa li contesta affermando di non aver mai dato il chiarimento indicato dalla ricorrente.

Infine la convenuta — pur non contestando l'interesse di principio del rilievo della ricorrente relativo alla non preclusione in caso di diritti continuativi — so-

stiene che queste considerazioni non si possono applicare nella fattispecie per il fatto che si tratta di un «diritto contestato» e non di un «esempio caricaturale»; e che comunque l'avvocato generale Mayras stesso aveva giustificato altrimenti l'esame nel merito della causa Gunnella, nei seguenti termini:

«se però foste indotti ad esaminare anche il merito, la vostra risposta dovrebbe essere ugualmente negativa, come risulta dalle considerazioni che seguono.»;

la ricorrente ha quindi mal interpretato dette conclusioni.

B — Nel merito

La ricorrente deduce in via principale un mezzo diviso in due parti, l'una basata sulla violazione dell'art. 67, n.2, dello Statuto, e l'altra sulla violazione dell'art. I, nn. 3 e 4 dell'allegato VII dello Statuto; e in via subordinata un mezzo basato sull'inapplicabilità nella fattispecie dell'art. 85 dello Statuto.

Mezzo principale — prima parte

Violazione dell'art. 67, n. 2, dello Statuto

La *ricorrente* sostiene che «l'art. 67, n. 2, riguarda solo gli assegni riscossi dallo stesso dipendente».

La *convenuta* ricorda che a norma di detta disposizione i dipendenti «debbono dichiarare gli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte; questi ultimi assegni sono dedotti da quelli corrisposti»... a detti dipendenti. Essa ricorda del pari che la Corte, nelle sentenze Gelders-Deboeck (causa 106/76, Racc. 1977, pag. 1623) e Emer - Van den Branden (causa 14/77, Racc. 1977, pag. 1683) ha affermato che «lo scopo evidente del n. 2 [dell'art. 67 era] di evitare che una coppia riscuota due volte degli assegni famigliari per gli stessi figli . . .». Il mezzo è quindi infondato in diritto.

La *ricorrente* abbandona questa parte del suo mezzo, pur rilevando che la giurisprudenza sopra menzionata non si applica nella fattispecie, giacché il cumulo per quanto riguarda l'assegno di famiglia è contemplato dall'allegato VII, art. 1, n. 3.

Mezzo principale — seconda parte

Violazione dell'art. 1, nn. 3 e 4 dell'allegato VII dello Statuto

La *ricorrente* deduce che a norma dell'allegato VII — da applicarsi nella fattispecie in forza del principio generale: «specialia generalibus derogant» — il dipendente ha diritto all'assegno di famiglia, a meno che il coniuge lavori del pari presso le Comunità. Essa ricorda che il marito della ricorrente lavora presso l'Eurocontrol la quale, checché ne dicano i dipendenti della convenuta, è un'organizzazione distinta dalle Comunità.

La *Commissione* non contrasta affatto questa tesi ma sostiene che questa norma va posta in relazione con l'art. 67, n. 2, dello Statuto, «poiché l'assegno di famiglia riscosso dal sig. Exner è incontestabilmente "della stessa natura" di quello versato teoricamente alla ricorrente». Ciò trova conferma nella giurisprudenza della Corte (sentenze Gelders-Deboeck e Emer - Van den Branden, sopracitate) la quale precisa che ... «solo gli assegni

che sono analoghi ed hanno lo stesso scopo possono essere presi in considerazione come assegni "della stessa natura"». Va quindi applicato l'art. 67, non già l'allegato VII, e l'assegno di famiglia è stato revocato alla ricorrente appunto a causa del divieto di cumulo stabilito dal primo di detti testi.

La *ricorrente* ricorda anzitutto che la signora Nicora le aveva dichiarato che la soppressione del suo assegno di famiglia era dovuta al fatto che, giacché il marito lavora presso l'«Eurocontrol, Organizzazione europea», i due coniugi lavorano nelle Comunità. Essa contrasta poi la tesi della convenuta secondo cui va applicato l'art. 67, giacché detta tesi sconvolgerebbe «tutte le norme tradizionali di interpretazione che trovano in particolare la loro applicazione nell'adagio: "specialia generalibus derogant"». Essa precisa che l'art. 67 stabilisce le norme generali e che i particolari sono precisati dall'art. 1 dell'allegato VII della Statuto e che questo stabilisce che se i coniugi hanno dei figli a carico, «il dipendente ha comunque diritto all'assegno di famiglia»; nella fattispecie, quindi, conformemente a questa interpretazione, la ricorrente ha diritto a questo assegno.

La *Commissione* ricorda e ribadisce che la signora Nicora ha smentito le dichiarazioni rese dalla ricorrente. Essa espone quindi i criteri secondo cui viene attribuito l'assegno di famiglia, concludendo che «il divieto del cumulo si applica in tutti i casi, indipendentemente dal fatto che il dipendente abbia dei figli a carico e che il coniuge sia o meno al servizio presso le Comunità». Essa sostiene che l'adagio invocato dalla ricorrente non si applica alle due norme di cui trattasi, giacché esse non hanno lo stesso oggetto, dato che l'una stabilisce il divieto generale del cumulo e l'altra riguarda «un caso particolare (esistenza di figli a carico) di conservazione del vantaggio dell'assegno di famiglia, malgrado il fatto che il coniuge del dipendente abbia dei redditi professionali superiori a un certo importo».

La convenuta assume infine che la tesi della ricorrente si risolverebbe in una disparità di trattamento giacché, nell'ipotesi della coppia con figli a carico, verrebbe corrisposto un solo assegno di famiglia nel caso in cui i coniugi lavorino presso la Comunità, mentre nel caso in cui uno dei coniugi lavora fuori della Comunità la coppia riscuoterebbe due volte l'assegno di famiglia.

Mezzo subordinato

Inapplicabilità dell'art. 85 dello Statuto

La *ricorrente* sostiene che, non avendo avuto conoscenza dell'eventuale irregolarità del pagamento e non potendo questa essere considerata così evidente che essa dovesse necessariamente averne conoscenza, «non si può applicare l'art. 85 dello Statuto».

La *Commissione* basandosi sulla sentenza Kuhl (causa 71/72, Racc. 1973, pag. 705) ricorda che se una delle due condizioni menzionate dalla ricorrente è soddisfatta va effettuata la ripetizione dell'indebito. Essa sostiene che la ricorrente si è posta «col proprio comportamento in una situazione irregolare e non può in-

vocare la propria buona fede per opporsi con successo alla ripetizione delle somme irregolarmente riscosse». A sostegno di questa tesi essa ricorda i dati di fatto: la ricorrente ha omesso di allegare la pezza giustificativa riguardante i 3 840 franchi dichiarati come assegni familiali riscossi dal coniuge; ora, da questo documento sarebbe stato facile desumere che il coniuge riscuoteva un assegno di famiglia: la ricorrente non può quindi invocare la propria ignoranza dell'irregolarità del pagamento; così pure, la ricorrente non ha colto l'occasione per regolarizzare la propria situazione inviando all'amministrazione i documenti relativi agli assegni riscossi dal coniuge onde segnalare gli aumenti degli assegni stessi, e ciò nonostante l'invito fatto dalla Commissione nel Bollettino delle «Informazioni amministrative» n. 63 del 13 ottobre 1975. In proposito la convenuta cita le sentenze Kuhl (sopramenzionata) e Meganck (causa 36/72, Racc. 1973, pag. 527) in cui la Corte ha affermato che i dipendenti che si siano astenuti dal segnalare i mutamenti avvenuti nella loro situazione di famiglia durante quattro mesi «erano essi stessi responsabili dell'irregolarità dei pagamenti e che tale irregolarità era quindi così evidente che essi non potevano mancare di averne conoscenza».

La *ricorrente* sostiene che, dato che l'errore è scusabile, è opportuno accertare le circostanze in cui il versamento è stato effettuato e che, fra queste, è opportuno tener conto della situazione personale della ricorrente.

Di conseguenza essa assume:

— in primo luogo, che essa non ha commesso un'omissione nel compilare il questionario e adduce il fatto che il signor Sterck — «la cui competenza era infinitamente maggiore di quelle della ricorrente per quanto riguarda la portata dello Statuto» — non solo non le ha chiesto documenti, ma inoltre «la ha detto che essa aveva diritto all'assegno di famiglia». È quindi l'amministrazione quella che ha «provocato o favorito, o semplicemente permesso» il comportamento di cui fa attualmente carico alla signora Berghmans;

— in secondo luogo, la ricorrente sostiene «che essa non era tenuta a conoscere la comunicazione contenuta nelle "Informazioni amministrative"» e che comunque, essendo persuasa di aver diritto all'assegno di famiglia, non poteva immaginare che detta comunicazione la riguardasse;

— in terzo luogo, essa deduce che «il nocciolo del problema» consiste nell'accertare se — qualora essa non avesse diritto all'assegno di famiglia — il suo errore fosse scusabile, cioè nella fattispecie se essa potesse legittimamente ritenere di aver diritto all'assegno. Essa ricorda che i signori Sterck e Campey «hanno condiviso il suo punto di vista», che la signora Nicora le avrebbe indicato come motivo per il mancato versamento dell'assegno di famiglia il fatto che «lo Eurocontrol era una organizzazione europea» e si chiede «quindi, come si potrebbe parlare di errore inescusabile».

La *Commissione* contrasta di nuovo il richiamo alle «pretese dichiarazioni» dei tre dipendenti di cui sopra e precisa che quelle del signor Campey e della signora Nicora erano comunque posteriori alla

decisione dell'amministrazione di ripetere l'indebito.

Essa sostiene che la situazione personale della ricorrente non ha alcun rilievo, giacché un argomento del genere «equivarrebbe ad impedire del tutto l'applicazione dell'art. 85 dello Statuto» e che inoltre la Corte, nella sentenza Acton (cause 44, 46 e 49/74, Racc. 1975, pag. 383) «ha ammesso l'applicazione dell'art. 85 dello Statuto nei confronti dei ricorrenti che erano più di 500 e quindi di ogni grado e categoria, senza effettuare distinzioni a seconda del livello delle loro mansioni».

La convenuta sostiene del pari che «il principio della buona fede che vieterebbe all'amministrazione di effettuare la ripetizione dell'indebito dopo aver provocato o anche semplicemente permesso l'indebito pagamento dell'assegno di famiglia» non può essere invocato nella fattispecie giacché «è incontestabile che il pagamento è avvenuto in seguito a dichiarazioni incomplete rese dalla ricorrente al momento dell'entrata in servizio ed alla sua mancata esibizione dei documenti giustificativi richiestile».

La convenuta conclude che le due condizioni poste dall'art. 85 dello Statuto sono soddisfatte, mentre una sola sarebbe stata sufficiente perché si potesse procedere alla ripetizione dell'indebito.

IV — La fase orale

Nella fase orale la Corte ha sentito come testimoni il signor Campey e la signora Berghmans.

Il signor Campey ha affermato anzitutto di non «ricordarsi della signora Exner» (signora Berghmans), indi, pur non contestando di averle «certo parlato al telefono», che vi è stato probabilmente un «malinteso» e che non ritiene di aver potuto dire alla signora Berghmans che essa aveva ragione.

La signora Berghmans ha affermato di aver «incontrato il signor Campey nel suo ufficio» e che egli le avrebbe detto «che pensava che non vi fosse alcun problema e che [essa] doveva aver ragione». Essa non ha contestato che possa esservi stato un malinteso, dato che la conversazione si era svolta in francese — il signor Campey è inglese — ma ha affermato di aver «capito che il signor Campey aveva detto che pensava che [essa] aveva ragione in quello che [essa] diceva».

La signora Berghmans ha inoltre affermato che al momento dell'entrata in servizio, il signor Sterck le aveva detto che «dato che l'Eurocontrol non faceva parte della Commissione, [essa] poteva avere del pari diritto all'assegno di famiglia».

Dopo l'audizione dei testimoni, le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 14 giugno 1979.

All'udienza del 13 settembre 1979 l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni.

In diritto

1 Con ricorso pervenuto in cancelleria il 19 giugno 1978, la ricorrente chiede alla Corte di dichiarare, in primo luogo, che essa ha diritto all'assegno di

famiglia ai sensi dell'art. 67, n. 1, lett. a), dello Statuto e dell'art. 1 dell'allegato VII dello Statuto, e, in secondo luogo, che l'art. 85 dello Statuto, relativo alla ripetizione dell'indebito, le è stato applicato ingiustamente dall'amministrazione della Commissione.

Sul diritto all'assegno di famiglia

2 Su questo punto la Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile perché non è stato preceduto, contrariamente a quanto stabilisce l'art. 91 dello Statuto, da un reclamo riguardante la decisione di non corrispondere ulteriormente l'assegno di famiglia e che, anche se si ammettesse che il reclamo della ricorrente riguardava pure tale questione, il reclamo stesso non sarebbe stato tempestivamente proposto, il che renderebbe il ricorso del pari irricevibile.

Dato però che i mezzi dedotti dalla ricorrente riguardano direttamente la soluzione adottata dalla Commissione, cioè che la ricorrente non ha diritto all'assegno di famiglia, lo stretto nesso esistente tra i motivi di merito dedotti dalla ricorrente e le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione obbliga ad esaminare anzitutto i primi.

3 La ricorrente sostiene che l'art. 67, n. 2, dello Statuto, il quale impone al dipendente l'obbligo di dichiarare gli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte, i quali vanno dedotti da quelli corrisposti a norma degli artt. 1, 2 e 3 dell'allegato VII, si limita a porre un principio generale.

Ora, questa disposizione di ordine generale dovrebbe cedere il passo dinanzi all'art. 1, n. 3, ultimo inciso, dell'allegato VII il quale stabilisce che «tuttavia, il diritto all'assegno è in ogni caso mantenuto se i coniugi hanno uno o più figli a carico», disposizione limitata dal n. 4 dello stesso art. 1 al versamento dell'assegno di famiglia ad un solo coniuge — quello il cui stipendio base è più elevato — quando entrambi i coniugi si trovano in servizio presso le Comunità.

Di conseguenza — secondo la ricorrente — si desumerebbe da dette disposizioni che il diritto all'assegno di famiglia sussiste in ogni caso quando i coniugi hanno uno o più figli a carico e che il divieto di cumulo sussisterebbe solo nel caso in cui entrambi i coniugi sono in servizio presso le Comunità.

4 Contro questa tesi va detto che lo scopo evidente del n. 2 dell'art. 67, il quale pone un principio generale che si applica in tutti i casi, è quello di evitare che una coppia sposata percepisca due volte l'assegno di famiglia, giacché si tratta di assegni della stessa natura corrisposti con lo stesso scopo: facilitare l'esistenza del dipendente sposata o di chi abbia, indipendentemente dalla sua situazione familiare, uno o più figli a carico.

5 Per contro, l'art. 1 dell'allegato VII, in particolare al n. 3, non contiene in realtà alcuna norma anticumulo e il suo scopo è diverso da quello dell'art. 67, n. 2; esso contempla, nel caso in cui il reddito del coniuge del dipendente superi un certo limite, la perdita dell'assegno di famiglia per il dipendente stesso, indipendentemente dal fatto che il coniuge percepisca tale assegno e la conservazione dell'assegno unicamente qualora i coniugi abbiano uno o più figli a carico. Non si può quindi desumere da questa disposizione che la coppia avente dei figli a carico possa in ogni caso percepire due volte l'assegno di famiglia.

6 L'art. 1, n. 4, dell'allegato VII precisa inoltre che se i coniugi sono in servizio presso le Comunità ed hanno entrambi diritto all'assegno di famiglia, questo è versato unicamente al coniuge il cui stipendio base è più elevato.

7 È quindi evidente che lo scopo perseguito dall'art. 67 è di far fruire ciascun gruppo familiare di un solo assegno di famiglia, a concorrenza del suo importo più elevato.

8 Essendo pacifico che il marito della ricorrente percepisce un assegno di famiglia e dato che questo è più elevato di quello che potrebbe essere corrisposto alla ricorrente, a ragione l'assegno di famiglia è stato negato a questa, in forza dell'art. 67, n. 2, dello Statuto, e il mezzo va disatteso.

Stando così le cose, non è il caso di esaminare le eccezioni preliminari sollevate dalla Commissione.

Sulla ripetizione dell'indebito basata sull'art. 85 dello Statuto

9 In questa parte, la lite verte sulla questione del se l'amministrazione della Commissione possa esigere la restituzione delle somme indebitamente percepite valendosi dell'art. 85 dello Statuto il quale stabilisce che «qualsiasi somma percepita indebitamente dà luogo a ripetizione se il beneficiario ha avuto conoscenza dell'irregolarità del pagamento o se tale irregolarità era così evidente che egli non poteva non accorgersene». Si desume da questa disposizione che affinché una somma indebitamente versata possa essere ripetuta, occorre fornire la prova che il beneficiario aveva conoscenza effettiva del carattere irregolare del pagamento o che l'irregolarità del versamento era così evidente che il beneficiario non poteva non averne conoscenza.

10 Dato che la ricorrente contesta la conoscenza dell'irregolarità e l'evidenza di questa, si devono esaminare le circostanze in cui l'amministrazione ha deciso di corrispondere alla ricorrente l'assegno di famiglia.

11 L'amministrazione calcola gli assegni familiari dovuti ai dipendenti sposati basandosi in particolare su quanto dichiarato al n. 18 del questionario che deve essere compilato de chiunque entri in servizio. Il n. 18 è così concepito: «Si prega precisare gli assegni familiari provenienti da altra fonte»; sotto queste parole, il modulo contiene due linee punteggiate, più strette, destinate a ricevere la risposta alla domanda, contrassegnata da un asterisco che rinvia a pie' di pagina dove è detto «allegare la pezza giustificativa».

La ricorrente ha semplicemente scritto la cifra 3 840 franchi come risposta alla domanda e non ha fornito la pezza giustificativa.

12 Dato il modo in cui è redatto l'art. 67 dello Statuto il quale specifica chiaramente che gli assegni familiari comprendono: a) l'assegno di famiglia, b) l'assegno per figli a carico, c) l'indennità scolastica, si fa carico alla ricorrente di aver provocato l'errore dell'amministrazione non indicando la causa giuridica dei 3 840 franchi, mentre questa era esclusivamente l'assegno per figli a carico della ricorrente.

13 Occorre tuttavia rilevare che l'accezione corrente negli Stati membri della nozione di assegni familiari comprende essenzialmente gli assegni per figli a carico e che questo è pure il senso di tale denominazione nella legislazione belga cui la ricorrente era soggetta prima di entrare in servizio presso la Commission. Non si può quindi far carico alla ricorrente che entrava in servizio di non aver cercato la definizione esatta del termine «assegni familiari» rifacendosi all'art. 67 dello Statuto.

14 Si deve pure far carico all'amministrazione della Commissione di non aver predisposto dei questionari su questo punto sufficientemente chiari — a differenza di quelli di altre istituzioni comunitarie — per non dire ambigui, dato lo spazio riservato alla risposta che non può essere particolareggiata sulle tre componenti degli assegni familiari ai sensi dello Statuto del personale delle Comunità. A parte ciò, va osservato che l'ufficio specializzato dell'amministrazione, cui la ricorrente ha consegnato il questionario, non ha rilevato né il tenore della risposta, né la mancanza della pezza giustificativa e che il suo comportamento è stato poco vigilante e negligente.

15 Se si aggiunge che i colloqui fra i funzionari competenti in materia e la ricorrente hanno potuto, quanto meno, far nascere nella mente di questa un malinteso sui limiti dei suoi diritti, si deve concludere che non è stata fornita la prova che la ricorrente avesse un'effettiva conoscenza del carattere irregolare del versamento che le veniva effettuato dell'assegno di famiglia sì che non si può farle carico di aver provocato, con una dichiarazione inesatta o con un'omissione, l'errore dell'amministrazione.

16 Per quanto riguarda infine il carattere evidente o meno dell'irregolarità, va rilevato che detto assegno di importo minimo non aveva un carattere di irregolarità evidente, giacché il comportamento dell'amministrazione poteva avere creato nella mente dell'interessata la certezza ragionevole di avere diritto a ciò che le veniva versato.

17 Ne consegue che l'amministrazione della Commissione non può esigere dalla ricorrente la restituzione dell'indebito per quanto riguarda l'assegno di famiglia per il periodo 1° gennaio 1975 — 30 novembre 1976 e che la decisione della Commissione 18 maggio 1977 va annullata in questa sua parte.

Sulle spese

18 A norma dell'art. 69, § 3, del regolamento di procedura, la Corte può compensare le spese in tutto o in parte se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi.

Dato che una parte dei capi della domanda della ricorrente è stata accolta, va posta a carico della Commissione una parte delle spese della ricorrente stessa, stimata nel 50 %.

Inoltre, a norma dell'art. 70 del regolamento di procedura, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità le spese sostenute dall'istituzione restano in ogni caso a carico di queste.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto nella parte in cui era diretto a far accertare che la ricorrente aveva diritto all'assegno di famiglia.

2° È annullata la decisione contenuta nella nota 18 maggio 1977 (Ref. IX/A/4/2995) con cui la Commissione ha ingiunto alla ricorrente di restituire le somme indebitamente corrispostele come assegno di famiglia.

3° La Commissione deve rimborsare alla ricorrente la somma di FB 22 218.

4° La Commissione sopporterà le proprie spese nonché la metà delle spese della ricorrente.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 ottobre 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 13 SETTEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

nella causa di cui mi occupo oggi si tratta in primo luogo del diritto della ricorrente all'assegno di famiglia ai sensi dell'art. 67, n. 1, lett. a) dello Statuto del personale e dell'art. 1, dell'Allegato VII dello stesso Statuto, assegno corrisposto fra l'altro ai dipendenti coniugati. In secondo luogo è controverso il suo obbligo di restituire lo stesso assegno, che le sarebbe stato ingiustamente corrisposto per un determinato periodo, obbligo basato sull'art. 85 dello Statuto del personale il quale recita:

«Qualsiasi somma percepita indebitamente dà luogo a ripetizione se il beneficiario ha avuto conoscenza dell'irregolarità del pagamento o se tale irregolarità era così evidente che egli non poteva non accorgersene».

In proposito occorre sapere che la ricorrente, la quale ha due figli nati (nel 1969 e nel 1971) da un precedente matrimonio, il 16 febbraio 1974 sposava un dipendente dell'Eurocontrol, inquadrato al grado B 5/1 dal settembre 1972 e nel grado B 4 dal dicembre 1976. Secondo le norme applicate dall'Eurocontrol, le quali sono simili a quelle vigenti nelle Comunità europee, a partire dalla data del matrimonio il marito della ricorrente percepiva l'assegno di famiglia nonché l'assegno per i due figli a carico; dal giugno 1975 gli veniva corrisposta anche una indennità scolastica e dal novembre 1977 una seconda indennità scolastica.

Il 1° giugno 1974 la ricorrente entrava in servizio presso la Commissione come dipendente in prova di grado C 5/3. Con effetto dal 1° dicembre 1974 veniva no-

1 — Traduzione dal tedesco.