SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE) DEL 13 OTTOBRE 1977 [1]

Gerarda Emer-Van Den Branden contro Commissione delle Comunità europee

Causa 14/77

Massime

1. *Dipendenti — Retribuzione — Assegni familiari — Cumulo — Applicazione dell'art. 67, n. 2, dello statuto — Condizioni*

2. *Dipendenti — Retribuzione — Stipendi mensili — Calcolo — Errori e rettifiche — Interessi di mora — Inesigibilità*

1. La norma anticumulo di cui all'art. 67, n. 2, dello statuto del personale si applica solo agli assegni normali, facenti virtualmente parte della retribuzione e destinati a sovvenire alle necessità dei lavoratori, non già alla liberalità concessa per motivi eccezionali. Il fatto che le modalità di pagamento di tale assegno siano quasi le stesse di quelle dei normali assegni familiari non basta a far considerare detta liberalità come un semplice aumento degli assegni familiari stessi.
2. Gli errori e le rettifiche correnti che si verificano nel calcolo degli stipendi non danno diritto ad interessi di mora. Salvo casi eccezionali, ciò vale pure qualora la rettifica sia stata effettuata in seguito ad un reclamo o ricorso.

Nella causa 14/77,

GERARDA EMER-VAN DEN BRANDEN, dipendente della Commissione delle Comunità europee, con gli avvocati Marcel Grégoire e Edmond Lebrun, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Tony Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse Charlotte,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Giorgio Pincherle, assistito dal sig. Alain van Solinge, membro dell'Ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

1 — Lingua processuale: il francese.

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione con cui veniva disposto che l'assegno familiare per ferie e l'assegno familiare speciale versati nel Belgio sono detraibili dall'assegno statutario per figli a carico, e venivano effettivamente operate, per questo motivo, trattenute sugli stipendi della ricorrente per i mesi di giugno, luglio e agosto 1976, nonché l'annullamento della decisione negativa in merito al reclamo presentato ad hoc dalla ricorrente,

LA CORTE (prima sezione),

composta dai signori: G. Bosco, presidente di sezione; A. M. Donner e A. O'Keeffe, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti all'origine della causa, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni e i mezzi ed argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

La ricorrente è dipendente dell'Ufficio legale presso la Commissione delle Comunità europee.

Con una nota 14 maggio 1976, della divisione «Stipendi, pensioni, missioni ed indennità varie» le veniva comunicato che essa era debitrice d'un importo pari a 11 040 FB, a titolo di «recupero assegni familiari riscossi da altra fonte nel periodo 1° gennaio 1975 - 30 aprile 1976». In tale avviso si diceva che, a norma dell'art. 85 dello statuto, la suddetta somma sarebbe stata recuperata mediante trattenute sugli stipendi dei mesi di giugno, luglio ed agosto 1976.

La trattenuta comprendeva un importo, che, ad avviso della Commissione, era rimborsabile a titolo di assegno familiare per ferie e assegno familiare speciale belgi, versati rispettivamente nell'aprile e nell'agosto 1975 al marito della ricorrente. La Commissione sostiene che tali assegni belgi vanno dedotti dall'assegno comunitario per figli a carico in forza dell'art. 67, n. 2, dello statuto, il quale dispone:

«I funzionari che percepiscono gli assegni familiari di cui al presente articolo debbono dichiarare gli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte; questi

ultimi assegni sono dedotti da quelli corrisposti a norma degli artt. 1, 2 e 3 dell'allegato VII».

Sullo stipendio dell'agosto 1976, la Commissione operava pure una trattenuta pari a 3 276 FB corrispondente, fino a concorrenza di 2 558 FB, all'importo rimborsabile a titolo di assegno familiare per ferie riscosso nell'aprile 1976 dal marito della ricorrente. Quest'ultima presentava un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto — pervenuto alla Commissione il 9 luglio 1976 — avverso la decisione di detrarre dall'assegno statutario per figli a carico l'assegno familiare per ferie e l'assegno familiare speciale versati nel Belgio e contro la decisione di recuperare a suo carico gli importi rimborsabili percepiti a tali titoli da suo marito nell'aprile e nell' agosto 1975. Tale reclamo veniva integrato, quanto alla trattenuta operata sullo stipendio dell'agosto 1976, con atto protocollato l'8 novembre successivo.

Non avendo la Commissione risposto nei termini, la ricorrente proponeva il presente ricorso, pervenuto in cancelleria il 26 gennaio 1977.

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

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

1. In via principale:

— Dichiarare che l'assegno familiare per ferie e l'assegno familiare speciale versati nel Belgio non hanno la stessa natura — ai sensi ed ai fini dell'applicazione dell'art. 67, n. 2, dello statuto — dell'assegno per i figli a carico contemplato dall'art. 67, n. 1, lett. b), dello stesso statuto.

— Statuire che quanto meno la detrazione, dall'assegno statutario per i figli a carico, dell'assegno familiare per ferie e dell'assegno familiare speciale versati nel Belgio non poteva più o non poteva affatto essere disposta nelle circostanze di cui trattasi.

— Di conseguenza, annullare:

a) la decisione con cui è stato disposto che l'assegno familiare per ferie e l'assegno familiare speciale versati nel Belgio sono detraibili dall'assegno statutario per figli a carico;

b) la decisione con cui la controparte ha disposto il recupero, a carico della ricorrente, delle somme di 4 743 FB e 2 558 FB, quali assegni della medesima natura — versati da altra fonte nel 1975 e nell'aprile 1976 — ed ha in effetti operato, per tale motivo, trattenute corrispondenti sullo stipendio della ricorrente nei mesi di giugno, luglio e agosto 1976;

c) la decisione negativa in merito al reclamo presentato dalla ricorrente il 9 luglio 1976, integrato con atto presentato l'8 novembre 1976 e protocollato col n. 4474.

— Condannare la controparte a versare alla ricorrente le somme di 4 743 FB e 2 558 FB, salvo modifica in corso di causa, più gli interessi di mora al tasso annuo dell'8 %, calcolati dal 1° agosto 1976 al giorno dell'effettivo pagamento.

— Porre le spese a carico della controparte.

2. In subordine:

— Statuire che è inammissibile la ripetizione, nei confronti della ricorrente, della somma di 4 743 FB, da essa riscossa in eccesso nel 1975.

— Di conseguenza annullare:

a) la decisione con cui la controparte ha disposto il recupero, a carico della ricorrente, della somma di 4 743 FB a titolo di assegni della medesima natura — versati da altra fonte nel 1975 — ed ha effettivamente operato, per tale motivo, corrispondenti trattenute sullo stipendio della ricorrente, nei mesi di giugno, luglio e agosto 1976;

b) la decisione negativa in merito al reclamo presentato dalla ricorrente il 9 luglio 1976 e protocollato col n. 4474.

— Condannare la controparte a versare alla ricorrente la somma di 4 743 FB, salvo modifica in corso di causa, più gli interessi di mora al tasso annuo dell'8 %, calcolati dal 1° agosto 1976 al giorno dell'effettivo pagamento.
— Porre le spese a carico della controparte.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:
— respingere il ricorso,
— porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

In fatto

La *convenuta* fa presente che la ricorrente dichiarava regolarmente all'amministrazione gli importi degli assegni familiari ch'essa percepiva nel Belgio a motivo dell'attività del coniuge, fatta eccezione a volte per l'assegno familiare speciale.

Va sottolineato che nelle «Informazioni amministrative» del 13 ottobre 1975, n. 63, la Commissione richiamava l'attenzione dei dipendenti sull'osservanza delle disposizioni dell'art. 67, n. 2, dello statuto e che i responsabili dell'amministrazione delle istituzioni, concludevano, in data 5 febbraio 1976, per l'applicazione delle disposizioni anticumulo di cui all'art. 67, n. 2, dello statuto ai due assegni familiari belgi di cui trattasi.

La *ricorrente* sostiene che, pur essendo stato — ad ogni buon fine — dichiarato, l'assegno familiare per ferie non veniva cionondimeno detratto dall'assegno comunitario per figli a carico, il che dimostra l'inesistenza di un nesso di casualità tra la mancata dichiarazione dell'assegno familiare speciale e la mancata detrazione di quest'ultimo assegno.

Quanto alle «Informazioni amministrative», la ricorrente osserva che dal carattere generale di tale richiamo e dal fatto ch'esso non faceva alcuna allusione agli assegni di cui è causa risulta che allora vigeva la norma di non detrarli. La circostanza che sia stata necessaria una riunione dei responsabili dell'amministrazione delle istituzioni per decidere circa l'applicazione delle disposizioni anticumulo agli assegni di cui è causa conferma, d'altra parte, che in precedenza era stato deciso nel senso di non applicare tali disposizioni.

Infine, la suddetta decisione dei responsabili dell'amministrazione, non portata a conoscenza del personale in violazione dell'art. 110, 2° comma, dello statuto, non stabilisce ch'essa ha efficacia retroattiva e può quindi, al massimo, avere effetto soltanto per il futuro.

La *convenuta,* relativamente a quest'ultimo punto, osserva che le riunioni dei responsabili dell'amministrazione non si concludono con decisioni che devono essere pubblicate, come quelle di cui all'art. 110, 2° comma, dello statuto, ma costituiscono semplicemente «regolari consultazioni tra le amministrazioni delle istituzioni».

In diritto

La ricorrente fa valere i mezzi seguenti:
— Violazione dell'art. 67 dello statuto, specialmente n. 1, lett. b), e n. 2; violazione dell'art. 2 dell'allegato VII dello statuto; eccesso di potere.
— In subordine: violazione dei principi dell'osservanza dei diritti quesiti, della parità di trattamento e della sana amministrazione, nonché, in via ulteriormente subordinata, violazione dell'art. 85 dello statuto.

1. Primo mezzo

La *ricorrente* osserva che il testo unico vigente nel Belgio in materia di assegni familiari a favore dei lavoratori subordinati contempla quattro tipi di presta-

zioni: gli assegni familiari, gli assegni per natalità, l'assegno familiare per ferie e l'assegno socio-pedagogico (capitolo V, sezione 1, sezione 4 bis, sezione 4 ter e sezione 4 quater). Per quanto riguarda l'assegno familiare per ferie, l'art. 73 quater delle suddette leggi, modificato dall'art. 5 della legge 25 luglio 1962, dispone:

«Le casse di compensazione per assegni familiari nonché le autorità e gli enti pubblici di cui all'art. 18 corrispondono un assegno familiare per ferie. Tale assegno viene versato nel corso del mese di maggio di ciascun anno a favore dei figli che hanno avuto diritto agli assegni familiari (per il mese d'aprile dell'anno per il quale esso viene attribuito).

Le condizioni di pagamento degli assegni familiari per ferie sono le medesime di quelle fissate per il versamento degli assegni familiari.

Il Re determina l'importo dell'assegno familiare per ferie».

Il regio decreto 1° febbraio 1968 relativo all'assegno familiare per ferie, stabilisce, all'art. 1, modificato dall'art. 6 del regio decreto 5 ottobre 1973, che l'importo dell'assegno familiare per ferie è pari all'importo degli assegni familiari.

D'altronde, capita che, per un determinato anno, il «Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés» (ONAFTS) decida di corrispondere assegni familiari speciali a carico delle riserve dell'ente. Nel 1975, veniva corrisposto un siffatto assegno, d'importo press'a poco pari a quello dell'assegno familiare.

Fino al 1976, la Commissione non ha mai detratto dall'assegno per figli a carico, versato in forza dell'art. 67, n. 1, lett. b), dello statuto, l'assegno familiare per ferie e l'assegno familiare speciale versati nel Belgio, considerando quindi, e giustamente, che i suddetti assegni belgi non sono della medesima natura dell'assegno per figli a carico.

Quest'ultimo infatti è un assegno familiare ordinario, nel senso che non ha lo scopo di sovvenzionare spese specifiche causate dai figli. Lo stesso statuto pone il principio della distinzione tra assegni senza destinazione specifica (assegno per figli a carico) ed assegni con destinazione specifica (assegno scolastico). Ne consegue che assegni familiari aventi una destinazione specifica provenienti da altra fonte non possono essere della medesima natura degli assegni familiari statutari per figli a carico. Questa conclusione vale tanto per l'assegno familiare per ferie quanto per l'assegno familiare speciale, versati nel Belgio.

L'assegno familiare speciale non è obbligatorio (salvo per i dipendenti dello Stato), non è generale (i lavoratori indipendenti non ne fruiscono), ed è occasionale: non sussistono diritti per il futuro da far valere in proposito. Per di più, esso costituisce in un certo senso una liberalità. Il Comité de gestion dell'ONAFTS decide, previa consultazione delle parti sociali, di disporre delle proprie riserve sotto forma di corresponsione d'un assegno familiare speciale.

È quindi in violazione dello statuto che la Commissione ha detratto dall'assegno statutario i due assegni belgi di cui sopra.

Per quanto riguarda i diversi regimi di assegni familiari vigenti negli Stati membri della Comunità, la *convenuta* ritiene che le leggi nazionali in materia, nonché lo statuto del personale, intendono attualmente tener conto degli oneri derivanti non solo dal vitto, dall'abbigliamento e dall'alloggio dei figli, ma anche dalla loro educazione, dai loro svaghi, nonchè dalle loro vacanze.

Pur se lo statuto effettivamente non contempla la corresponsione d'un assegno familiare per ferie, ciò non toglie che l'obiettivo perseguito dal legislatore belga è certamente raggiunto anche mediante le disposizioni dello statuto relative all'assegno per figli a carico. Questo assegno, infatti, d'importo più elevato di quello de-

gli assegni familiari ordinari belgi, tiene conto di tutti gli oneri, ivi comprese le vacanze inerenti al normale sostentamento d'un figlio. L'assegno familiare belga per ferie è d'altra parte, quanto alle sue modalità in tutti i punti — fatta eccezione per la frequenza dei versamenti — identico all'assegno familiare ordinario.

L'assegno familiare speciale trova origine in trattative (svoltesi nel 1970) tra le organizzazioni patronali e sindacali ed il governo a riguardo dell'uso del fondo di riserva dell'ONAFTS. Tale fondo di riserva «destinato in via principale a ovviare ad eventuali insufficienze delle entrate» può cionondimeno, previa autorizzazione del ministro competente, venir impiegato per fini diversi.

Il suddetto assegno è stato corrisposto, ogni anno a partire dal 1970, per tutti i figli che fruiscono degli assegni familiari ordinari, prescindendo dal fatto ch'essi siano in età scolastica o meno. Il suo importo è pari a quello dell'assegno familiare ordinario del mese d'agosto e viene liquidato contemporaneamente a quest'ultimo. Indipendentemente dal fatto ch'esso persegua uno scopo specifico — contribuire alle spese originate dalla riapertura delle scuole — o ch'esso costituisca semplicemente un mese supplementare d'assegni familiari, l'assegno familiare speciale non può essere considerato di natura diversa da quella degli assegni previsti dallo statuto (assegno scolastico o assegno per figli a carico).

La *ricorrente* ribatte che la constatazione che lo statuto non contempla in effetti la corresponsione d'un assegno familiare per ferie dovrebbe essere sufficiente per ammettere che l'assegno belga di cui trattasi non è della medesima natura dell'assegno statutario.

Essa riconosce che l'assegno statutario comprende, in maniera indifferenziata, tutte le spese di mantenimento dei figli, ma si può considerare che un siffatto assegno ordinario è destinato a coprire spese di sostentamento prioritarie rispetto a quelle di vacanze. Accanto agli assegni familiari ordinari, sia lo statuto sia la legislazione belga prevedono assegni con destinazione specifica, in cui talune spese di mantenimento dei figli vengono distinte da tutte le altre, dando luogo ad un intervento finanziario speciale. Se l'iter logico seguito dalla convenuta fosse esatto, l'assegno scolastico previsto dallo statuto non avrebbe ragion d'essere, giacché l'assegno per figli a carico comprenderebbe anche le spese scolastiche. Tale iter logico porterebbe d'altronde a conseguenze antisociali.

L'evoluzione sociale ha portato alla corresponsione di assegni familiari con destinazioni specifiche in quanto gli assegni ordinari venivano in realtà destinati ad esigenze prioritarie (vitto, alloggio, cure sanitarie) e, ad esempio, molti ragazzi non avrebbero potuto avere vacanze o proseguire i loro studi al di là del minimo imposto dalla legge.

Dichiarare — come fa la convenuta — che l'assegno familiare per ferie è della medesima natura dell'assegno statutario significherebbe voler negare e contrastare detta evoluzione sociale.

L'argomento della convenuta, tratto dalle modalità degli assegni belgi, è privo di qualsiasi pertinenza. Le modalità, infatti, non toccano la sostanza. Trattasi di caratteristiche estrinseche, occasionali, che rispondono quasi sempre ad un'esigenza di semplificazione, di razionalizzazione amministrativa, estranea allo scopo dell'istituto.

In subordine, va sottolineato che gli assegni belgi di cui trattasi differiscono quanto alle loro modalità dagli assegni ordinari su un punto importante, e cioè la frequenza dei versamenti.

La *convenuta* osserva che, qualora si dovesse seguire la tesi della ricorrente, l'applicazione delle disposizioni anti-cumulo dello statuto dipenderebbe esclusivamente dalla natura giuridica, nell'ambito del diritto nazionale, degli assegni versati

in forza di quest'ultimo. Qualsiasi detrazione sarebbe quindi da escludere nel caso in cui uno Stato corrispondesse un assegno specifico per ciascuna categoria di esigenze prioritarie (educazione, vestiario, vitto, vacanze, svaghi . . .), poiché tali assegni «particolari e specifici» non possono essere della stessa natura dell'assegno «generale» per figli a carico.

Va inoltre sottolineato che il testo dello statuto menziona «gli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte» e non gli «assegni familiari» della stessa natura provenienti da altra fonte. La locuzione «di uguale natura» tende quindi chiaramente a sottolineare che deve trattarsi di assegni familiari senza esigere l'identità di questi ultimi con quelli contemplati dallo statuto.

Quanto all'assegno scolastico previsto dallo statuto, la convenuta ricorda che quest'ultimo, come le normative nazionali, intende contribuire agli oneri derivanti dal mantenimento normale dei figli. Lo statuto ha creato un sistema omogeneo, fondato sulla corresponsione di un assegno familiare avente destinazione generale e d'importo relativamente elevato, ed eventualmente sul versamento d'un assegno specifico, giustificato da una precisa situazione di fatto (la frequenza scolastica dei figli).

Lungi dal contrastare una evoluzione sociale, le disposizioni anticumulo dello statuto hanno esclusivamente lo scopo di evitare che una coppia di coniugi percepisca due volte assegni familiari per gli stessi figli. Tale preoccupazione degli autori dello statuto è d'altro canto condivisa dal legislatore belga, il che risulta dagli artt. 60 e 64 del testo unico vigente nel Belgio.

Infine, la convenuta osserva ch'essa non ha mai inteso confondere la «sostanza» dei due assegni belgi con le loro modalità. Essa ritiene, per contro, che la disamina di queste ultime può utilmente chiarire la natura di tali assegni. Il fatto, ad esempio, che gli assegni di cui trattasi sono di frequente definiti 13° e 14° mese d'assegni familiari sottolinea la mancanza, quanto alla loro natura, di una differenza sensibile fra detti diversi assegni.

2. Secondo mezzo

La *ricorrente* sostiene che, anche nell'ipotesi in cui la Corte si pronunzi nel senso che l'assegno familiare per ferie e l'assegno familiare speciale belgi sono della stessa natura dell'assegno statutario ed in linea di principio debbono esser detratti da quest'ultimo, la detrazione non poteva più, né può, essere effettuata nella fattispecie, ovvero, quanto meno, non poteva avere effetto retroattivo.

Dalla sentenza di questa Corte (prima sezione) 24 giugno 1976 (causa 56/75, Elz/Commissione, Racc. 1976, pag. 1097) si può desumere che la revoca sia pure «ex nunc» — a fortiori «ex tunc» — d'una agevolazione, in via d'ipotesi incompatibile con le norme vigenti, è possibile solo se tale agevolazione risulti da una decisione espressa od implicita delle istituzioni interessate (punti nn. 18-20).

Nel caso in cui vi sia stata una decisione, costitutiva d'un diritto a favore del beneficiario, la revoca dell'agevolazione, anche per il futuro, recherebbe pregiudizio al principio dell'osservanza dei diritti quesiti.

Nel caso di specie, la mancata detrazione degli assegni belgi di cui trattasi risulta da una decisione adottata a suo tempo dalla Commissione. A tale proposito, la ricorrente richiama una comunicazione dell'Ufficio legale in data 8 settembre 1975, alla Direzione generale dell'amministrazione, che determina i criteri generali cui gli assegni riscossi da altra fonte dovrebbero rispondere per essere detratti dagli assegni statutari. Poiché l'Ufficio legale era stato consultato sul significato dei termini «di uguale natura», la conseguente mancata detrazione, durante dieci anni, degli assegni belgi in questione è il risultato non d'una tolleranza o d'una svista da parte dei servizi competenti della

Commissione, bensì d'una decisione, costitutiva d'un diritto a favore degli interessati e che non può essere revocata, neppure per il futuro.

La decisione di detrarre gli assegni in questione è illegittima già per il fatto che essa reca pregiudizio al principio dei diritti quesiti. Essa viola, inoltre, il principio della parità di trattamento dei dipendenti, nella misura in cui questa decisione non fa seguito ad un esame approfondito di tutte le legislazioni sociali dei paesi membri relative agli assegni familiari e/o per figli a carico e/o ai diversi supplementi di retribuzione assegnati in considerazione di spese in generale o di spese specifiche per figli a carico.

Se la grande complessità e diversità di tali regimi rendevano impossibile adottare criteri generali in base ai quali si possa stabilire quale assegno sia della stessa natura dell'assegno statutario per figli a carico, i principi sia della parità di trattamento sia di giustizia distributiva e di sana amministrazione imponevano di astenersi dal detrarre dal suddetto assegno statutario altro che l'assegno familiare ordinario, senza destinazione speciale, pagato con regolarità, e secondo scadenze più frequenti di quelle annuali.

In via ulteriormente subordinata, nell'ambito di tale mezzo, la ricorrente fa valere che la decisione della convenuta avrebbe potuto avere effetto soltanto «ex nunc», e che per non violare l'art. 85 dello statuto essa non avrebbe potuto essere applicata con effetto retroattivo.

A termini di detta disposizione, qualsiasi somma indebitamente percepita dà luogo a ripetizione solo nel caso in cui il beneficiario abbia avuto conoscenza della illegittimità del versamento, ovvero se quest'ultima sia stata così evidente ch'egli non potesse non averne conoscenza.

Non ricorrendo nella fattispecie le condizioni poste dall'art. 85, è in contrasto con detta disposizione che la convenuta ha deciso che la ricorrente doveva rimborsare, con trattenute sugli stipendi di giugno, luglio ed agosto 1976, importi assertivamente versati in eccesso nel 1975 per effetto della mancata detrazione di cui è causa.

La *convenuta* contesta l'interpretazione della sentenza Elz/Commissione fornita dalla ricorrente.

Da tale sentenza risulta che il principio dei diritti quesiti non può venir invocato per ostacolare la revoca per il futuro d'una agevolazione corrisposta in violazione dello statuto. Esaminando il caso concreto, la Corte constatava che, in base alle circostanze di fatto (svista o tolleranza dell'amministrazione) e di diritto (violazione dello statuto), il mantenimento dell'agevolazione di cui è causa non implica alcuna decisione della istituzione, che sia costitutiva di un diritto a favore dell'interessato, Quindi, a prescindere dalla forma — semplice svista o tolleranza, decisione implicita od espressa — il dipendente non può assumere di aver acquisito diritti di cui esige la conservazione per il futuro dal momento che tali asseriti diritti sono stati acquisiti in violazione di una disposizione dello statuto.

La mancata detrazione degli assegni di cui è causa non può, comunque, venir intesa come decisione costitutiva d'un diritto. In particolare essa non risulta da una decisione adottata a suo tempo dagli uffici della Commissione, ma va considerata come l'applicazione incompleta di una disposizione statutaria, dovuta al fatto che la ricorrente non ha mai dichiarato all'amministrazione il versamento d'uno almeno di tali assegni. In mancanza di una siffatta dichiarazione, la Commissione non poteva quindi adottare nei confronti della ricorrente una decisione che dichiarasse inapplicabili le disposizioni anticumulo ad uno almeno di questi due assegni familiari belgi.

Quanto alla nota dell'Ufficio legale menzionata dalla ricorrente, la convenuta osserva che un parere di tale ufficio — che

non vincola la Commissione — non potrebbe costituire, nemmeno rispetto ad uno dei suoi dipendenti, una decisione costitutiva d'un diritto.

Se, cionondimeno, la Corte dovesse ritenere che la mancata detrazione risulti da una decisione, quest'ultima — fondata su un errore d'interpretazione dello statuto — non sarebbe costitutiva d'un diritto a favore della ricorrente e potrebbe, di conseguenza, essere revocata per il futuro.

La convenuta contesta, a questo punto, che la detrazione di cui è causa si basasse sull'art. 85 dello statuto. Essa risulta esclusivamente dall'applicazione dell'art. 67, n. 2, del medesimo testo, in cui è prevista espressamente la detrazione degli assegni della stessa natura provenienti da altra fonte. Tuttavia, anche se la tesi relativa all'applicazione dell'art. 85 fosse fondata, si dovrebbe ammettere che questo articolo è stato osservato nella fattispecie. Relativamente a questo punto la convenuta fa riferimento alle conclusioni dell'avvocato generale nella causa 71/72 (Kuhl/Consiglio, sentenza 27 giugno 1973, Racc. 1973, pag. 705). È chiaro sia che la ricorrente ha provocato l'errore dell'amministrazione — con la mancata dichiarazione dell'assegno familiare speciale — sia ch'essa non poteva non avere conoscenza dell'illegittimità dei versamenti degli assegni statutari senza detrazione dell'assegno familiare speciale.

Quanto all'assegno familiare per ferie, questo fu dichiarato dalla ricorrente come lo furono gli assegni familiari ordinari. Non essendo stata contestata la detrazione di questi ultimi, la convenuta si meraviglia che la detrazione dell'assegno familiare per ferie venga posta in discussione nell'ambito di tale mezzo.

La *ricorrente* ribatte che dalla disamina della sentenza Elz/Commissione risulta che la revoca «ex nunc» d'una agevolazione è possibile solo nel caso in cui ricorrano due condizioni: illegittimità, da una parte, e il fatto, dall'altra, che l'agevolazione non derivi da una decisione. Nella sentenza menzionata, la Corte ha tenuto a porre in risalto che la concessione dell'agevolazione trova origine vuoi in una svista, vuoi in una tolleranza (punto n. 19), ed ha poi insistito sul fatto che non trattavasi per l'appunto di una decisione, sia pure implicita, che fosse costitutiva d'un diritto in capo all'interessato (punto n. 20).

Va quindi accertato se in realtà vi sia stata o meno, nella fattispecie, una decisione.

La tesi della convenuta è anzitutto infondata in fatto, giacchè non vi è assolutamente alcun nesso di causalità tra la mancata dichiarazione d'uno degli assegni da parte della ricorrente e la mancata detrazione dei due assegni. Dal momento che l'assegno familiare per ferie, benché dichiarato, non è stato detratto, ne consegue necessariamente che non è la mancata dichiarazione che è all'origine della mancata detrazione fino al 1976.

Indi, quanto al parere dell'Ufficio legale, che non costituisce certamente, di per sé, una decisione costitutiva di diritti, la ricorrente precisa la sua tesi come segue: dal momento che, in seguito ad un parere fornito dall'Ufficio legale, la convenuta, per 10 anni, non ha detratto dall'assegno statutario gli assegni belgi di cui è causa, si è portati a desumerne che tale mancata detrazione sia il risultato d'una decisione, sia pure implicita, costitutiva d'un diritto in capo agli interessati e, a questo titolo, non possa essere revocata nemmeno per il futuro. Un certo atteggiamento, ponderatamente meditato sul piano giuridico ed adottato per un periodo molto lungo, non può interpretarsi come una tolleranza od una svista da parte dell'amministrazione.

In via del tutto subordinata, ammesso che la Corte si pronunzi nel senso che non vi è stata decisione, ci si dovrebbe ancora chiedere quale sia la natura dell'asserita illegittimità. In proposito, la ricorrente richiama l'attenzione sul fatto che l'applicazione dell'art. 67, n. 2, dello

statuto presuppone un'interpretazione dell'espressione «di uguale natura», e non si può quindi sostenere che la mancata detrazione sia direttamente incompatibile col testo della suddetta disposizione. L'interpretazione d'un testo normativo da parte dell'autorità amministrativa, dal momento che detta interpretazione non sia incompatibile con tale testo né manifestamente errata, vincola l'autorità amministrativa, ponendosi in un certo senso al livello dei provvedimenti d'attuazione dello stesso testo.

Infine, quanto all'applicazione dell'art. 85 dello statuto, va sottolineato che l'amministrazione considerava essa stessa che il recupero degli importi percepiti in eccesso, in ragione della mancata detrazione degli assegni belgi di cui è causa, era basato sul predetto articolo: ciò risulta dalla comunicazione 14 maggio 1976 diretta alla ricorrente (allegato 1 dell'atto introduttivo).

La ricorrente contesta che detta disposizione sia stata osservata dalla convenuta: per le ragioni suindicate, non sussiste alcun nesso di causalità tra la mancata dichiarazione e la mancata detrazione. Stando così le cose, è chiaro che la ricorrente non può aver provocato l'asserito errore dell'amministrazione. Del pari, non si può parlare d'illegittimità manifesta, giacché è con cognizione di causa che per 10 anni la convenuta non ha detratto i suddetti assegni belgi.

La *convenuta* ricorda ch'essa non può condividere l'interpretazione della sentenza Elz/Commissione fornita dalla ricorrente. Essa passa in rassegna la giurisprudenza della Corte in materia, tra l'altro le sentenze 12 luglio 1957 (cause riunite nn. 7/56 e 3/57-7/57, Algera, Racc. 1957, pag. 79) e 1° giugno 1961 (causa 15/60, Simon, Racc. 1961, pag. 213). Detta giurisprudenza ha chiaramente stabilito il principio della liceità dell'abrogazione degli atti individuali illegittimi, in termini molto generali e senza subordinare l'esercizio di tale potere ad alcuna condizione e, in particolare, ad alcun termine. Ciò veniva confermato dalla sentenza Elz, da cui risulta chiaramente che il principio dell'osservanza dei diritti quesiti non può esser fatto valere nei confronti della revoca di una agevolazione concessa in violazione dello statuto.

Dal complesso delle sentenze in materia risulta che da un atto di per sé illegittimo non può sorgere alcun «diritto quesito» nel senso di diritto definitivamente acquisito o diritto intangibile; che, quindi, la necessità di ristabilire la legittimità viene limitata solo da esigenze di certezza del diritto; che detta esigenza assume rilievo solo rispetto alla revoca retroattiva (la quale non è autorizzata se non entro un termine ragionevole); che, per contro, essa non osta affatto all'abrogazione per il futuro di decisioni illegittime, e ciò prescindendo da qualsiasi termine.

Va ancora sottolineato che la tesi della ricorrente porta, in realtà, a svuotare di contenuto l'art. 85 dello statuto: com'è possibile applicare detta disposizione dal momento che la revoca «ex nunc» d'una decisione illegittima è vietata? Gli argomenti svolti dalla ricorrente portano non solo a non tener conto dei principi inerenti ad una sana gestione amministrativa, alla perpetuazione di situazioni illegittime, ma anche ad operare una revisione tacita dello statuto rendendo inapplicabile una delle disposizioni di quest'ultimo.

In ogni caso, la mancata detrazione degli assegni di cui trattasi non risulta da una decisione. Anche se la ricorrente ha, a suo tempo, dichiarato il versamento dell'assegno per ferie, la mancata detrazione, rispetto a questa sola dichiarazione, non può venir considerata decisione dell'istituzione. Va comunque sottolineato che detta dichiarazione riguarda soltanto l'assegno familiare per ferie.

La ricorrente sostiene a torto che l'interpretazione di un testo normativo da parte dell'autorità amministrativa vincola quest'ultima e si identifica con detto testo. Non si può ammettere che un dipen-

dente possa aver diritto al mantenimento in aeternum dell'interpretazione di una data norma. Sostenere una siffatta tesi vuol dire non solo negare la dinamicità del diritto, irrigidendo quest'ultimo entro schemi interpretativi ritenuti definitivi, ma anche la stessa esistenza della giurisprudenza.

Infine, la ricorrente insiste negli argomenti da essa svolti quanto all'asserita violazione dell'art. 85 dello statuto. Se, in taluni casi, l'amministrazione, per motivi di gestione, ha ritenuto dover ricorrere alle *modalità* di cui all'art. 85, resta il fatto che le detrazioni di cui è causa trovano la loro origine nell'art. 67, n. 2, dello statuto, il cui spirito e la cui lettera implicano necessariamente ch'esse siano effettuate con un certo ritardo rispetto al versamento degli assegni familiari nazionali, ritardo la cui nozione non può essere confusa con quella di retroattività.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno presentato osservazioni orali nell'udienza del 14 luglio 1977.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 28 settembre 1977.

In diritto

1 Con atto 24 gennaio 1977 la ricorrente ha proposto un ricorso avente ad oggetto l'annullamento della decisione con cui è stato disposto che l'assegno familiare per ferie e l'assegno familiare speciale versati nel Belgio sono detraibili dall'assegno statutario per figli a carico, e della decisione con cui la controparte ha in effetti operato, per tale motivo, trattenute sui suoi stipendi dei mesi di giugno, luglio e agosto 1976, nonchè l'annullamento della decisione negativa in merito al reclamo da essa presentato in proposito.

2 A termini dell'art. 67, n. 2, dello statuto del personale, «i funzionari che percepiscono gli assegni familiari di cui al presente articolo debbono dichiarare gli assegni di uguale natura provenienti da altra fonte; questi ultimi assegni sono dedotti da quelli corrisposti a norma degli artt. 1, 2 e 3 dell'allegato VII»;

3 il n. 1 dello stesso articolo contempla, in quanto assegni familiari, un assegno di capofamiglia, un assegno per figli a carico, ed un'indennità scolastica;

4 il marito della ricorrente, impiegato nel Belgio, fruisce in tale qualità di assegni familiari, tra l'altro dell'assegno familiare detto ordinario, versati in forza della legislazione belga ed è pacifico che, in ogni caso, il versamento dell'assegno familiare ordinario è stato regolarmente dichiarato all'amministrazione da

parte della ricorrente e, giusta l'art. 67, n. 2, detratto dall'assegno per figli a carico cui essa aveva diritto in forza delle disposizioni statutarie;

5 viceversa, la ricorrente, ritenendo che l'assegno per ferie e l'assegno familiare speciale versati a suo marito da parte delle autorità belghe non siano «di uguale natura» degli assegni di cui al n. 1 del suddetto articolo, sostiene che la detrazione di tali assegni, operata per la prima volta nel 1976, non trova giustificazione nel testo dell'art. 67 e ne chiede quindi l'annullamento.

6 La Commissione, convenuta, assume da parte sua che gli assegni belgi di cui è causa vanno considerati come destinati a coprire gli oneri specifici derivanti dalla responsabilità per figli a carico, e che quindi essi sono della stessa natura degli assegni per figli a carico e dell'indennità scolastica di cui all'art. 67, n. 1;

7 in particolare, l'assegno per figli a carico mira a coprire gli oneri inerenti non solo al vitto, al vestiario, e all'alloggio dei figli, ma all'educazione, agli svaghi, nonchè alle vacanze degli stessi;

8 è vero che, in passato, tali assegni non venivano detratti, ma è altrettanto vero che i responsabili dell'amministrazione delle istituzioni hanno, nella riunione del 5 febbraio 1976, concluso per l'applicabilità delle disposizioni anticumulo di cui all'art. 67, n. 2, dello statuto agli assegni belgi di cui trattasi.

9 Va quindi accertato se gli assegni belgi in questione debbano essere considerati della stessa natura degli assegni di cui all'art. 67, n. 1.

10 Per quanto riguarda l'assegno familiare belga per ferie, dal fascicolo risulta che il testo unico relativo agli assegni familiari per lavoratori subordinati (regio decreto 19 dicembre 1939 nella versione ulteriormente emendata) contempla quattro tipi di prestazioni: gli assegni familiari, gli assegni per natalità, gli assegni per ferie, e l'assegno socio-pedagogico (capitolo V, sezione 1, sezione 4^{bis} 4^{ter} e 4^{quater});

11 quanto all'assegno familiare per ferie, l'art. 73^{quater} del testo unico suddetto enuncia attualmente che: «le casse di compensazione per assegni familiari nonché le autorità e gli enti pubblici ... attribuiscono un assegno familiare per ferie; tale assegno viene versato nel corso del mese di maggio di ciascun

anno a favore dei figli che hanno avuto diritto ad assegni familiari per il mese d'aprile dell'anno per il quale esso viene attribuito»;

12 le modalità di pagamento dell'assegno familiare per ferie sono quindi press'a poco identiche a quelle dell'assegno familiare mensile;

13 cionondimeno, non si può per questo motivo considerare detto assegno come un semplice aumento dell'assegno familiare mensile;

14 trattasi d'un assegno specifico, versato una volta l'anno, al fine di sovvenire agli aumenti degli oneri risultanti dalle ferie e di far sì che coloro i quali hanno la responsabilità dei figli siano posti in grado di farli profittare, nell'interesse della salute e della cultura, degli svaghi relativi;

15 dato che lo scopo palese del n. 2 di detto articolo è quello di evitare che una coppia di coniugi percepisca due volte assegni familiari per gli stessi figli, ne consegue che solo gli assegni aventi caratteristiche analoghe e il medesimo scopo possono essere considerati come «di uguale natura»;

16 mentre l'assegno familiare belga, pagato mensilmente, è in effetti perfettamente analogo all'assegno per figli a carico contemplato dallo statuto, la situazione è perciò diversa per quanto riguarda l'assegno familiare per ferie, che è ben distinto dal primo ed ha uno scopo specifico;

17 la convenuta non poteva quindi applicare il n. 2 dell'art. 67, e relativamente a questo punto il mezzo è fondato.

18 Quanto all'assegno familiare speciale belga, dal fascicolo risulta che trattasi di un assegno pagato nel corso degli anni 1972, 1974, 1975 e 1976 in forza di leggi o regi decreti speciali adottati per un anno;

19 già per questo motivo tali assegni, benché calcolati sulla base degli importi mensili dell'assegno familiare «ordinario» e pagati per i figli per i quali quest'ultimo assegno era dovuto, non possono essere confusi con gli assegni familiari «ordinari» aventi la medesima natura dell'assegno statutario per figli a carico;

20 trattasi, infatti, non già di assegni normali, facenti virtualmente parte della retribuzione e destinati a sovvenire alle speciali esigenze dei lavoratori, ma d'una liberalità concessa per motivi eccezionali;

21 non si può quindi concludere che tale assegno speciale sia della stessa natura degli assegni di cui al n. 1 dell'art. 67 dello statuto;

22 il mezzo fatto valere in proposito è quindi pure fondato.

23 Ne consegue che le decisioni impugnate devono essere annullate.

24 La ricorrente ha inoltre chiesto che la Commissione sia condannata a versarle gli importi a torto detratti in forza dell'art. 67, n. 2, dello statuto, più gli interessi moratori al tasso annuo dell'8 %.

25 L'errore commesso nell'applicazione della disposizione di cui sopra non supera l'ambito degli errori e rettifiche che intervengono di frequente nel calcolo degli stipendi mensili;

26 è normale che siffatti errori, commessi vuoi a favore del dipendente interessato, vuoi a suo svantaggio, vengano corretti al momento della loro scoperta senza che comunque insorga pretesa di interessi moratori;

27 salvo casi eccezionali, le rettifiche operate a seguito di un reclamo o di un ricorso non si distinguono dalle rettifiche correnti;

28 l'errore d'interpretazione commesso nella fattispecie non può venir considerato grave;

29 la domanda di interessi moratori non può quindi essere accolta;

30 non è nemmeno necessario condannare la convenuta a versare alla ricorrente le somme richieste, dato che l'annullamento delle decisioni impugnate pro-

duce di per sé la conseguenza che la Commissione statuirà ex novo in conformità alla sentenza pronunziata.

Sulle spese

31 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese;

32 la convenuta è rimasta soccombente e le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE (prima sezione)

dichiara e statuisce:

1° **Le decisioni con cui sono stati trattenuti, sugli stipendi della ricorrente per i mesi di giugno, luglio, agosto 1976, gli importi versati nel Belgio a titolo di assegno familiare per ferie e di assegno familiare speciale sono annullate.**

2° **La convenuta è condannata alle spese di causa.**

Bosco Donner O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 13 ottobre 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della prima sezione

G. Bosco

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS
(vedasi causa 106/76, pag. 1636)