SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 31 MAGGIO 1979 [1]

Francis Woehrling
contro Commissione delle Comunità europee

«Indennità scolastica»

Causa 164/78

Nella causa 164/78,

FRANCIS WOEHRLING, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente a Overijse, Boslaan 39, con l'avv. Georges Vandersanden, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. E. Arendt, 34 B IV, rue Philippe II,

ricorrente

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Alain Van Solinge, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Daniel Jacob, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto a Lussemburgo presso Mario Cervino, Edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta

causa vertente sull'annullamento del silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione al reclamo del ricorrente volto ad ottenere il raddoppio del massimale dell'indennità scolastica per il proprio figlio,

LA CORTE (Seconda Sezione),

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

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

1 — Lingua processuale: il francese.

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Il ricorrente è amministratore principale presso la Commissione, con sede di servizio in Bruxelles. Suo figlio, nato a Washington (D.C.) l'11 novembre 1970, aveva frequentato, durante l'anno scolastico 1976/1977, la prima classe elementare presso la scuola europea (di Woluwe), nella sezione inglese, poiché, essendo sua madre americana, l'inglese costituisce la sua lingua principale.

Poiché, nel corso del suddetto anno scolastico, il ragazzo incontrava delle difficoltà, le autorità della scuola europea consigliavano di sottoporlo ad una visita psichiatrica. A questo scopo, il ricorrente si rivolgeva al dott. de Coninck, che si esprime in inglese. Inoltre, dato che una parte dei problemi del ragazzo consisteva nelle difficoltà incontrate nello scrivere, veniva consigliata in via subordinata la rieducazione dell'attività motoria minore, che veniva affidata alla sig.ra Schmitz.

Il dott. de Coninck, la sig.ra Schmitz e la sig.ra Kahn, psicologa della scuola europea, sconsigliavano ai coniugi Woehrling di reiscrivere il figlio alla prima classe, come invece aveva raccomandato l'insegnante, insistendo invece sulla necessità di iscrivere il ragazzo ad una scuola dove le classi fossero meno numerose e dove fosse più facile superare le difficoltà incontrate nel «motivare» il ragazzo.

Veniva indetta una riunione con la sig.ra Kahn, il direttore della scuola europea e l'insegnante del ragazzo, nel corso della quale pare si constatasse che la scuola europea non era in grado di offrire le condizioni necessarie per un'educazione adeguata alle difficoltà incontrate dal ragazzo. Di conseguenza, il ricorrente sceglieva di iscrivere il figlio, per l'anno scolastico 1977/78, alla «British Primary School» (che si trova ad Ixelles), una piccola scuola dove non vi sono più di venti ragazzi per classe. Il costo di questa scuola è elevato: circa 65 000 FB per l'iscrizione più le spese scolastiche che normalmente sono a carico dei genitori.

Con lettera 19 luglio 1977, il ricorrente chiedeva al capo della divisione «Diritti individuali e privilegi» di poter fruire del raddoppio del massimale dell'indennità scolastica ai sensi dello art. 3, n. 3, 1° trattino, dell'allegato VII dello Statuto del personale che, nella versione allora in vigore, recitava:

«Il massimale menzionato al primo comma [cioè il massimale mensile per ogni figlio a carico che frequenti regolarmente un istituto di insegnamento] è raddoppiato per:

— il funzionario la cui sede di servizio è distante almeno 50 km da una scuola europea o da un istituto di insegnamento nella sua lingua, purché il fi-

glio frequenti effettivamente un istituto di insegnamento distante almeno 50 km dalla sede di servizio».

Questa norma va letta in riferimento all'art. 4, n. 5, delle «Disposizioni generali di attuazione relative alla concessione dell'indennità scolastica» (pubblicate nelle «Informazioni amministrative» n. 153, del 2 maggio 1977), il cui testo è il seguente:

«Su presentazione dei documenti giustificativi, il funzionario ha diritto al rimborso delle spese di cui all'art. 3 [dell'allegato VII dello Statuto] fino ad un importo massimo pari al doppio del massimale di cui all'art. 3, primo comma, dell'allegato VII dello Statuto, quando la sua sede di servizio disti almeno 50 km da una scuola europea oppure da un istituto di insegnamento della sua lingua, che il figlio frequenta per ragioni pedagogiche imperative debitamente giustificate».

L'11 ottobre 1977, la richiesta del ricorrente veniva respinta perché la sua sede di servizio (Bruxelles) non dista almeno 50 km da una scuola europea o dall'istituto di insegnamento frequentato dal ragazzo.

Il 6 gennaio 1978, il ricorrente presentava un reclamo all'autorità avente il potere di nomina ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto.

Essendo questo reclamo rimasto senza risposta, il ricorrente inroduceva, il 31 luglio 1978, il presente ricorso, chiedendo l'annullamento del silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione alla richiesta di raddoppio dell'indennità scolastica per il figlio.

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

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

«— annullare il silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione al reclamo con cui il ricorrente chiedeva di essere ammesso a fruire del raddoppio del massimale dell'indennità scolastica per suo figlio Eric;

— concedergli, di conseguenza, di fruire di detto raddoppio dell'indennità;

— condannare la Commissione alle spese».

La *convenuta* chiede che la Corte voglia respingere il ricorso, condannando il ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Il *ricorrente* fonda il ricorso sull'asserita violazione, da parte della Commissione, dei «principi generali di buona gestione e di sana amministrazione» nonché di non discriminazione.

In primo luogo, egli argomenta che il principio di buona gestione e di sana amministrazione fa parte dei principi generali del diritto, che costituiscono parte integrante del diritto di cui la Corte è chiamata a garantire l'osservanza. Questo principio comprende in particolare il «do-

vere di agire coscienziosamente» («zorgvuldigheidbeginsel»), elaborato dalla giurisprudenza amministrativa olandese, in base al quale l'Amministrazione è tenuta a prendere in considerazione tutte le norme che rendono possibile accogliere i reclami degli amministrati. La stessa Corte di giustizia; nella causa *Reinarz*, Racc. 1971, pagg. 379-389, ed in particolare pag. 385, aveva ammesso il riferimento del ricorrente al «principio generale di sana amministrazione», concepito come strumento per valutare se l'autorità amministrativa avesse fatto un uso ragionevole del proprio potere discrezionale.

Partendo da questa premessa, il ricorrente sviluppa la tesi che, dal punto di vista amministrativistico, la questione principale a questo proposito è se l'istituto d'insegnamento al quale egli ha dovuto iscrivere il proprio figlio sia effettivamente il più idoneo per la rieducazione di cui il ragazzo ha bisogno. D'altronde, questo è il significato dell'art. 4, n. 5, delle disposizioni generali di attuazione, che ha aggiunto, a quanto disposto dall'art. 3, 3° comma, dell'allegato VII allo Statuto, la condizione che il ragazzo deve frequentare un altro istituto di insegnamento «per ragioni pedagogiche imperative debitamente giustificate». Il requisito della distanza interviene dunque solo nel caso in cui, per motivi indipendenti dalle condizioni psichiche e pedagogiche del ragazzo, si decida di iscriverlo ad un istituto di insegnamento diverso dalla scuola europea. In altri termini, il requisito delle particolari esigenze pedagogiche è alternativo (rispetto a quello della distanza) per la concessione del raddoppio del massimale dell'indennità scolastica, e non un requisito aggiuntivo.

D'altronde, a quanto pare, è in questo senso che le istituzioni comunitarie, in uno spirito di equità e di giustizia sociale, hanno applicato le norme in questione nei casi in cui potevano insorgere difficoltà. Così, ad esempio, sotto l'impero del vecchio art. 3 dell'allegato VII dello Statuto, la Commissione accordava, ai dipendenti che giungevano a Bruxelles dai nuovi Stati membri, il raddoppio del massimale dell'indennità scolastica, nonostante l'esistenza, in quella sede di servizio, di una scuola europea, per il solo motivo che essa non era in grado di offrire ai figli di questi dipendenti un'educazione adeguata, in particolare, alle esigenze linguistiche dei ragazzi. La Commissione era potuta pervenire a questa applicazione grazie all'interpretazione estensiva del termine «scuola europea», nel senso di «scuola europea adeguata». Una soluzione analoga si rende necessaria nel caso in esame.

Inoltre, se si dovesse seguire fino in fondo la tesi secondo cui il requisito delle «ragioni pedagogiche debitamente giustificate» è legato a quello della distanza, si perverrebbe ad una discriminazione fra ragazzi «difficili» a seconda che l'istituto di insegnamento prescelto si trovi a più o meno di 50 km dalla sede di servizio del dipendente. Vi sarebbe inoltre una discriminazione fra i ragazzi «difficili» di lingua olandese e francese (per i quali è facile trovare nei dintorni di Bruxelles un insegnamento adeguato e poco costoso, che non richieda l'ausilio della doppia indennità scolastica), e ragazzi «difficili» che parlino un'altra lingua. Infine, vi sarebbe anche discriminazione dei ragazzi «normali» rispetto ai ragazzi «difficili», dato che questi sarebbero gli

unici a fruire del raddoppio del massimale dell'indennità scolastica quando fosse soddisfatto il requisito della distanza, mentre i primi non potrebbero fruire in nessun caso del raddoppio di detta indennità.

In base all'esame dei tre tipi di assegni familiari contemplati dall'art. 67 dello Statuto (assegno di famiglia, assegno per figli a carico ed indennità scolastica), la *Commissione* argomenta nel controricorso che il sistema di assegni familiari instaurato dallo Statuto ha lo scopo principale di intervenire sull'insieme delle spese sostenute per ciascun figlio a carico del dipendente, a prescindere dal fatto che egli sia, o no, in età scolastica, che sia «normale» o affetto da una menomazione fisica o psichica, fino ai 26 anni o, in certi casi, senza alcun limite d'età, se il figlio è incapace di provvedere al proprio sostentamento.

Quanto ai mezzi proposti dal ricorrente, la Commissione osserva innanzitutto che il ricorrente non deduce l'inapplicabilità ai sensi dell'art. 184 del Trattato delle norme dello Statuto e delle disposizioni di attuazione che disciplinano la concessione del «massimale doppio».

Il principio della sana amministrazione, invocato dal ricorrente sotto l'aspetto del «principio del lavoro coscienzioso», dato e non concesso che fosse provato che esiste ed è comune ai diritti degli Stati membri, non potrebbe portare ad interpretare una norma dello Statuto in modo incompatibile con il testo inequivoco dello stesso (cfr. conclusioni dell'avvocato generale H. Mayras nella causa 33/72, *Gunnella* c/ *Commissione*, Racc. 1973, pagg. 475 e segg., specialmente pag. 486).

In ogni caso, il ricorrente non ha dimostrato che detto principio, la cui sussistenza d'altronde non è stata ammessa dalla Corte nella sentenza *Reinarz* citata dal ricorrente, sia comune ai diritti degli Stati membri. Ora, anche ammettendo l'esistenza di questo principio, il carattere tassativo delle norme in questione non permette all'Amministrazione di esercitare alcun potere discrezionale; infatti, il collegamento fra il requisito della distanza e quello delle «ragioni imperative debitamente giustificate» risulta dall'inequivoco disposto delle norme che si applicano in materia.

La versione del testo dell'art. 3, n. 3, 1° trattino, dell'allegato VII allo Statuto in vigore al momento dell'adesione dei nuovi Stati membri autorizzava la Commissione a concedere temporaneamente il raddoppio del massimale dell'indennità scolastica ai dipendenti cittadini dei nuovi Stati membri, vista la mancanza di una sezione inglese e di una sezione danese nella scuola europea, mentre l'attuale versione di questa norma non permette alla Commissione di accogliere la domanda del ricorrente.

Con riferimento al mezzo relativo alla violazione del principio di non discriminazione, la Commissione sostiene che il requisito della distanza, stabilito dall'allegato VII dello Statuto, ha carattere obiettivo, e che l'ipotesi del caso limite, formulata dal ricorrente (cioè il confronto fra la situazione del ragazzo che frequenta un istituto di insegnamento che si trova a 49 km dalla sede di servizio e quella di un altro ragazzo il cui istituto si trova a 51 km dalla sede di servizio) non è atto a giustificare l'addebito di discriminazione fra ragazzi «difficili» a seconda che fre-

quentino un istituto distante più o meno di 50 km dalla sede di servizio. Gli altri addebiti di discriminazione risultano altrettanto infondati.

Nella replica, il *ricorrente* sostiene di essere stato informato solo tardivamente, e cioè alla fine del mese di maggio del 1978, dagli uffici competenti della Commissione, che esisteva forse un altro mezzo più appropriato per risolvere il caso di suo figlio, e cioè il raddoppio dell'assegno per figlio a carico, di cui all'art. 67, n. 3, dello Statuto. A questo fine, il figlio del ricorrente era stato sottoposto a visita medica.

Comunque, indipendentemente dalla soluzione che verrà adottata dalla Commissione nell'ambito dell'art. 67, n. 3, dello Statuto, il ricorrente ritiene che l'indennità scolastica abbia carattere complementare rispetto all'assegno per figlio a carico. L'indennità scolastica, infatti, ha una specifica funzione nel sistema degli assegni familiari: il suo scopo è circoscritto alle spese scolastiche, ma proprio perché essa è limitata alle spese scolastiche, dev'essere calcolata in modo da coprire, eventualmente nel limite del doppio massimale, l'ammontare effettivo di queste spese, comprese quelle richieste dallo stato di salute del ragazzo.

Il testo della norma in questione non è così chiaro come vuole far credere la convenuta. Limitare il raddoppio del massimale dell'indennità scolastica a considerazioni di distanza è in contrasto sia con lo scopo dell'indennità scolastica (che è quello di coprire tutte le spese scolastiche sostenute), sia con il metodo per la determinazione del suo importo, che mira a coprire le spese scolastiche effettive. Dato che vi sono dubbi sulla portata dell'art. 3, 3° comma, 1° trattino, dell'allegato VII allo Statuto, la Corte ha il compito di interpretare la norma in questione in base alla sua giurisprudenza ed ai principi generali del diritto, in modo da individuare «la volontà del legislatore». Ciò di cui bisogna rendersi conto è l'inadeguatezza della scuola europea, sicché non possono essere trattati nello stesso modo, con riferimento alla distanza, i genitori che iscrivono i figli alla scuola europea e quelli che, per ragioni pedagogiche imperative debitamente giustificate, non possono farlo.

Il principio della buona gestione e della sana amministrazione, la cui esistenza viene contestata dalla convenuta, è uno degli aspetti particolari, propri della sfera dell'amministrazione interna, del principio generale della tutela dello affidamento, riconosciuto più volte dalla Corte di giustizia, sia a proposito di controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni, sia a proposito di altre, aventi ad oggetto l'annullamento di provvedimenti. La convenuta ha violato questo principio omettendo di informare adeguatamente e tempestivamente il ricorrente sul sistema degli assegni contemplati dallo Statuto.

Nella controreplica, la *Commissione* fornisce precisazioni a proposito dell'esito della domanda con cui il ricorrente ha chiesto di essere ammesso a fruire del raddoppio dell'assegno per figli a carico: questa domanda è stata respinta con decisione 22 novembre 1978. La convenuta insiste sul fatto che le norme che concedono il raddoppio del massimale dell'indennità scolastica sono chiare e non possono quindi dare luogo ad interpreta-

zione. Dato che il ricorrente non ha invocato l'inapplicabilità di queste norme ai sensi dell'art. 184 del Trattato, egli non può contestarne la legittimità indirettamente, con un'interpretazione radicalmente opposta all'inequivoco contenuto delle stesse. Gli uffici della convenuta non hanno mai deluso il legittimo affidamento del ricorrente, né commesso una discriminazione ai suoi danni; essi hanno solamente constatato che il ricorrente non possedeva i requisiti richiesti per poter fruire del raddoppio del massimale della indennità scolastica.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 22 marzo 1979.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 10 maggio 1979.

In diritto

1 Il presente ricorso, introdotto il 31 luglio 1978, è volto all'annullamento del silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione al reclamo con cui il ricorrente chiedeva di essere ammesso a fruire, ai sensi dell'art. 3, n. 2, 1° trattino, dello allegato VII allo Statuto, del raddoppio del massimale della indennità scolastica per il figlio.

2 Con lettera 19 luglio 1977, il ricorrente chiedeva al capo della divisione «Diritti individuali e privilegi» di essere ammesso a fruire del raddoppio dell'indennità scolastica per le spese aggiuntive sostenute in relazione alla necessità, in cui egli si era trovato per ragioni pedagogiche imperative, di fare ritirare il figlio dalla scuola europea, alla quale era iscritto, e di iscriverlo ad un altro istituto d'insegnamento, più adatto alle speciali esigenze pedagogiche del ragazzo.

3 L'11 ottobre 1977 la domanda veniva respinta con la motivazione che le condizioni dell'art. 3, n. 3, 1° trattino, dell'allegato VII dello Statuto non erano soddisfatte, dato che la sede di servizio del ricorrente (Bruxelles) non distava almeno 50 km da una scuola europea, né dall'istituto d'insegnamento frequentato dal ragazzo.

4 Poiché la Commissione non ha dato seguito nei termini fissati dallo Statuto al reclamo proposto dal ricorrente il 6 gennaio 1978 ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, il ricorrente ha proposto il presente ricorso contro il silenzio-rifiuto oppostogli.

5 A sostegno della sua domanda, il ricorrente deduce due mezzi, il primo relativo alla violazione, da parte della Commissione, del «principio generale di buona gestione e di sana amministrazione», ed il secondo relativo alla violazione del principio di non discriminazione.

6 Il ricorrente sostiene in primo luogo che la Commissione ha violato «il principio generale di buona gestione e di sana amministrazione», in quanto non ha interpretato la norma dello Statuto oggetto della controversia nel senso più favorevole all'amministrato, e cioè, nel caso in esame, al ricorrente. Secondo questo, la norma in questione potevà infatti essere interpretata nel senso che il requisito della distanza, contemplato dalla detta norma, va preso in considerazione solamente se il ragazzo frequenta un istituto di insegnamento diverso da una scuola europea per motivi indipendenti dalle sue condizioni psichiche e pedagogiche. Dato che è pacifico nella fattispecie che la decisione di iscrivere il figlio del ricorrente ad un istituto d'insegnamento diverso dalla scuola europea è motivato da «ragioni pedagogiche imperative», il ricorrente sostiene che la Commissione, rifiutando di accogliere la sua domanda, non ha fatto un uso ragionevole del proprio potere discrezionale.

7 In secondo luogo, il ricorrente sostiene che l'interpretazione data dalla Commissione alla norma oggetto della controversia dà luogo ad una discriminazione fra ragazzi, precisamente a seconda che l'istituto d'insegnamento prescelto si trovi a più o meno di 50 km dalla sede di servizio del dipendente.

8 Il testo dell'art. 3, n. 3, primo trattino, dell'allegato VII dello Statuto, nella versione in vigore al momento dei fatti oggetto del presente ricorso, recitava:

«Il massimale menzionato al primo comma [cioè il massimale mensile per ogni figlio a carico che frequenti regolarmente un istituto d'insegnamento] è raddoppiato per:

1968

— il funzionario la cui sede di servizio è distante almeno 50 km da una scuola europea o da un istituto di insegnamento nella sua lingua, purché il figlio frequenti effettivamente un istituto d'insegnamento distante almeno 50 km dalla sede di servizio».

9 Dal testo di questa norma risulta che essa subordina il raddoppio del massimale dell'indennità scolastica alla condizione che l'istituto di insegnamento frequentato dal ragazzo disti almeno 50 km dalla sede di servizio. La tesi del ricorrente, secondo cui il convenuto è tenuto a concedere il raddoppio del massimale nel caso in cui non è soddisfatto il requisito della distanza, è incompatibile con le finalità della norma in questione, il cui scopo è quello di coprire le spese supplementari che il dipendente è costretto a sopportare a causa di tale distanza.

10 La Commissione non ha tenuto un comportamento illegittimo constatando, come ha fatto, che il ricorrente non possedeva i requisiti richiesti per poter fruire delle norme oggetto della controversia.

11 Di conseguenza, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

12 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.

13 Tuttavia, ai sensi dell'art. 70 del regolamento di procedura, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità, le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 31 maggio 1979.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione
A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 10 MAGGIO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

nella presente causa, il ricorrente chiede all'autorità che ha il potere di nomina il raddoppio del massimale mensile dell'indennità scolastica da lui percepita.

Il ricorrente è amministratore principale presso la Commissione delle Comunità europee in Bruxelles. Suo figlio, nato nel 1970 a Washington (D.C.), aveva frequentato, durante l'anno scolastico 1976-77, la prima classe della scuola elementare presso la sezione inglese della scuola europea di Woluwe. I genitori avevano scelto questa sezione poiché, essendo la madre americana, l'inglese costituisce la lingua principale del ragazzo.

Poiché, nel corso del suddetto anno scolastico, insorgevano problemi, in quanto, tra l'altro, il ragazzo aveva difficoltà nello scrivere, le autorità scolastiche raccomandavano la visita di uno psichiatra e la cura dei disturbi dell'attività motoria minore.

1 — Traduzione dal tedesco.