SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 21 NOVEMBRE 1974 [1]

Johannes Coenrad Moulijn
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 6-74

Massime

1. *Diritto comunitario — Interpretazione letterale — Risultato insoddisfacente — Interpretazione logica e teleologica*
   (Trattato CEE, art. 164)

2. *Dipendenti — Assegni familiari — Persone assimilate ad un figlio a carico — Obiettivi — Statuto dei dipendenti, Allegato VII, art. 2, n. 2 — Interpretazione in senso restrittivo — Disciplina d'applicazione, art. 1, n. 4 — Criteri obiettivi — Parità di trattamento — Legittimità*

1. Un testo che, a causa di divergenze tra le versioni nelle varie lingue, non consente un'interpretazione chiara ed uniforme, va interpretato in funzione della sua finalità e della sua struttura generale.

2. I requisiti richiesti perché un dipendente possa aver diritto ad un contributo straordinario da parte della Comunità, quale è rappresentato dall'assimilazione di una persona ad un figlio a carico, vanno interpretati in senso restrittivo. L'interessato deve fare innanzitutto appello alle proprie risorse extracomunitarie onde far fronte ai propri impegni d'indole familiare; è quindi in relazione a tali risorse, considerate nel loro complesso, che va calcolata l'entità della somma da versarsi come alimenti per valutare se essa costituisca o meno un grave onere.

   L'art. 1, n. 4, delle norme di applicazione, così interpretato, stabilisce criteri obiettivi e validi per vagliare la situazione di tutti coloro che esso disciplina, quindi non è incompatibile col principio generale della parità di trattamento dei dipendenti o con altri principi generali del diritto.

Nella causa 6-74,

JOHANNES COENRAD MOULIJN, ex dipendente della Commissione delle CC.EE., con l'avvocato R. Samkalden, del foro di Amsterdam, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso gli avvocati Loesch e Wolter, 2, rue Goethe,

ricorrente,

1 — Lingua processuale: l'olandese.

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico sig. R. Bayens, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio consigliere giuridico sig. P. Lamoureux, 4, boulevard Royal,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione con cui la Commissione ha respinto la domanda del ricorrente intesa a far assimilare una persona ad un figlio a carico, ai sensi dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto del personale,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: A. J. Mackenzie Stuart, presidente di Sezione; H. Kutscher e M. Sørensen (relatore), giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti e gli argomenti svolti dalle parti nel corso della fase scritta si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Il Moulijn, cittadino olandese, amministratore principale presso la Commissione delle CC.EE., presentava le dimissioni volontarie a norma dell'art. 4 del regolamento del Consiglio 29 febbraio 1968 n. 259 (GU n. L 56, del 4 marzo 1968), e veniva collocato a riposo dal 1° ottobre 1968.

L'indennità spettantegli, che costituiva allora la sua sola fonte di reddito, era trasformata in pensione di vecchiaia il 1°

marzo 1973, data in cui egli compiva 65 anni.

A decorrere da questa data, al ricorrente spetta inoltre un'altra pensione, in quanto ex dipendente dello Stato olandese.

2. Nel 1965, il Moulijn otteneva il divorzio dinanzi ad un tribunale olandese, che lo condannava a versare all'ex consorte una pensione alimentare di 700 fiorini mensili (aumentati a 784 nel 1968).

Egli presentava allora alla Commissione una domanda intesa ad ottenere l'equiparazione della ex-consorte ad un figlio a carico, a norma dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto. Tale articolo recita:

«In via eccezionale può essere equiparata al figlio a carico, mediante decisione speciale e motivata dall'autorità che ha il potere di nomina, adottata in base a documenti probanti, qualsiasi altra persona nei cui confronti il funzionario sia tenuto per legge a prestare gli alimenti e il cui mantenimento gli impone oneri gravosi.»

La domanda veniva accolta nel 1969, però la decisione positiva stabiliva che le indennità sarebbero state versate retroattivamente a decorrere dal dicembre 1965; fino al 28 febbraio 1973, in forza di due proroghe, l'ex consorte continuava ad essere assimilata ai figli a carico.

3. Il 15 novembre 1972, il ricorrente sollecitava un'ulteriore proroga di tale riconoscimento, ma la Commissione respingeva tale domanda con lettera 18 aprile 1973.

In tale lettera si affermava, in particolare, quanto segue:

«Per quanto riguarda l'applicazione delle norme di attuazione dell'art. 2, n. 4, dell' allegato VII dello statuto, emanate dalla Commissione il 7 novembre 1963, Le comunico che l'onere alimentare nei confronti della sua ex consorte va calcolato nel seguente modo:

1. onere effettivo: 784 fiorini = 10827 FB

2. base imponibile della pensione comunitaria: 24 053 FB

3. 20 % dell'imponibile (2) : 4 811 FB

4. ammontare netto degli ulteriori redditi (ca 1 400 fiorini) : 19 334 FB

5. totale degli importi (3 + 4) : 24 145 FB

L'onere effettivo gravante su di Lei risulta, pertanto, inferiore al 20 % della base imponibile della pensione comunitaria cui va aggiunto l'importo netto della pensione olandese che Lei riscuote dal 1° febbraio 1973, vale a dire: 10 827 FB < 24 145 FB (4 811 + 19 334 FB).

Di conseguenza, Lei non possiede più i requisiti stabiliti dalle norme statutarie in materia.»

L'art. 1, n. 4, 1° capoverso, delle norme d'attuazione suddette, stabilisce quanto segue:

«Il funzionario deve comprovare che destina al mantenimento di detta persona almeno il 20 % dell'ammontare imponibile della sua retribuzione, maggiorata eventualmente dell'importo netto degli altri redditi goduti dal funzionario.»

(Il testo olandese della stessa norma recita:

«De ambtenaar moet aantonen dat hij voor het onderhoud van de desbetreffende persoon ten minste 20 % besteedt van het belastbare bedrag van zijn bezoldiging, eventueel veermeerderd met het netto bedrag van zijn andere inkomsten.»)

4. Poichè il suo reclamo contro la suddetta decisione, presentato il 25 giugno 1973, restava senza risposta, il 30 gennaio 1974 il Moulijn proponeva il presente ricorso, registrato in cancelleria lo stesso giorno.

5. Con lettera 14 febbraio 1974, la Commissione informava il ricorrente che il suo reclamo non poteva venir accolto.

La fase scritta si è svolta ritualmente.

6. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte (Seconda Sezione) ha deciso di non procedere ad istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— annullare il silenzio-rifiuto opposto dalla controparte al suo reclamo avverso la decisione di non equiparare l'ex-consorte ad un figlio a carico;

— accertare e, in quanto occorra, statuire che il ricorrente presenta tutti i requisiti stabiliti dallo statuto del personale delle CC.EE. e, in particolare, dall'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, nonchè dall'art. 1, n. 4, della decisione della Commissione delle CC.EE. 7 novembre 1963, che stabilisce le norme di attuazione relative all'equiparazione di una persona ad un figlio a carico;

— in subordine, per quanto occorra, accertare che anche per altri motivi la sua domanda di equiparazione della ex consorte ad un figlio a carico può essere accolta;

— dichiarare di conseguenza che, a decorrere dal 1° marzo 1973, la Commissione deve equiparare l'ex consorte del ricorrente ad un figlio a carico, e quindi all'interessato spettano tutte le prestazioni contemplate a questo proposito dallo Statuto, dai relativi allegati e dalle norme generali di attuazione;

— statuire che la somma dovutagli a questo titolo va aumentata dell'interesse annuo del'8 % a decorrere dal 1° marzo 1973 e fino al giorno del pagamento, o almeno dell'interesse che sarà equamente stabilito dalla Corte;

— porre le spese del giudizio a carico della Commissione.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

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

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Il *ricorrente* sostiene che, secondo l'interpretazione data dalla Commissione all' art. 1, n. 4, delle norme di attuazione dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, egli ha diritto alle prestazioni in causa solo se la somma dei suoi ulteriori redditi e di 1/5 della pensione comunitaria risultasse inferiore all'importo netto che egli deve versare alla ex consorte a titolo di alimenti.

In realtà, invece, l'aliquota del 20 % — stabilita dal suddetto art. 1 — va calcolata sull'importo complessivo di tutti i redditi.

Tale norma, quindi, va interpretata nel senso che l'onere gravante effettivamente sul ricorrente è superiore al 20 % della pensione CEE, maggiorata dell'importo netto della pensione olandese.

La virgola che, nel testo olandese, figura dopo la parola «Bezoldiging» (retribuzione) ha la funzione di scindere la frase e non osta a che la percentuale del 20 % sia calcolata sulla remunerazione eventualmente cumulata con altri redditi.

Tale interpretazione è senz'altro più conforme alla finalità dell'art. 2, n. 4, dell' allegato VII dello statuto. Tale norma, infatti, si impernia sulla nozione di «oneri gravosi»; l'unico parametro obiettivo per determinare la gravità di tali oneri è quello della proporzione fra l'importo degli alimenti e la somma globale dei redditi. Se si prende in considerazione solo il 20 % della retribuzione comunitaria, pur calcolando gli ulteriori redditi per intero, nel calcolo entra un fattore arbitrario, cioè la fonte dei redditi.

Il ricorrente si richiama alla sentenza della Corte 7 giugno 1972 (causa 46-71, Brandau c. Consiglio, Raccolta 1972, pag. 373) in cui si afferma che per l'attuazione dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, l'amministrazione deve ispirarsi ad un criterio di equità.

La Commissione ha violato sia la lettera, sia lo spirito dell'art. 1, n. 4, delle norme d'attuazione: in particolare, essa ha tra-

La Commissione, inoltre, ha infranto taluni prinvizi generali del diritto comuniversare alla ex consorte.

La Commissione, inoltre, ha infranto taluni principi generali del diritto comunitario, in particolare il principio della parità di trattamento dei dipendenti. Essa, infatti, è tenuta a procedere all'assimilazione di cui all'art. 2, n. 4, dell'allegato VII ogniqualvolta l'entità dell'onere gravante sul dipendente superi il 20 % dell' importo globale delle sue entrate, qualunque ne sia la fonte.

Il ricorrente si richiama poi ai principi della certezza del diritto e ai principi di equità, generalmente accolti dal diritto comunitario. In proposito, egli fa notare che la Commissione non ha più inteso prorogare l'assimilazione, nonostante il reddito globale dell'interessato sia quasi diminuito del 50 %. La Commissione, inoltre, non ha tenuto conto del fatto che l'ex consorte del ricorrente ha dovuto stipulare per proprio conto un'assicurazione contro le malattie, poichè, dal momento in cui non risultava più a carico del Moulijn, essa era automaticamente esclusa dal regime previdenziale comunitario. I contributi assicurativi hanno dovuto venir versati dal ricorrente, cioè la obbligazione alimentare è stata portata a 864 fiorini dal 1° maggio 1973.

Il ricorrente assume infine che il comportamento della Commissione di fronte alla sua domanda prima, ed al suo reclamo poi, gli ha causato spese defatigatorie ed ha avuto ripercussioni negative sul suo stato d'animo. La Commissione, poi, è venuta meno al suo impegno formale di fargli pervenire tempestivamente una risposta motivata. Per tali motivi, il ricorrente ritiene giusto che le spese del giudizio siano poste per intero a carico della Commissione.

Secondo la *Commissione,* la presente causa è imperniata sostanzialmente sull'interpretazione dell'art. 1, n. 4, 1° capoverso, delle norme generali di attuazione dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto. Essa sostiene, riferendosi ad una definizione più precisa della nozione di «oneri gravosi», che, in conformità alle norme d'attuazione suddette, bisogna prendere in considerazione l'importo netto complessivo — non già il 20 % — dei redditi diversi dalla retribuzione comunitaria (nella fattispecie, la pensione CC.EE.). Tale interpretazione restrittiva risponde non solo al significato dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII, norma restrittiva fondamentale, ma anche alla struttura logica e grammaticale del testo: in olandese, l'espressione «eventueel vermeerderd...» (eventualmente maggiorata), preceduta da una virgola, si riallaccia a quella precedente «20 % ... van het belastbare bedrag van (de) bezoldiging» (20 % dell'importo imponibile della retribuzione) del dipendente. In ogni caso, è giusto e normale che un dipendente delle Comunità europee, che fruisce di ulteriori redditi, si avvalga di tali proventi prima di pretendere assegni familiari aventi carattere straordinario. Che le prestazioni in causa abbiano carattere straordinario, poi, lo si evince chiaramente dalla sentenza della Corte, 7 giugno 1972, già citata. La nozione di «oneri gravosi» deve essere messa in relazione con eventuali «redditi diversi» dalla retribuzione (o pensione) comunitaria; tale criterio di valutazione è perfettamente compatibile con il principio di equità invocato dal ricorrente.

Secondo la Commissione, poi, il richiamo ai principi generali del diritto comunitario è fuori luogo. Nella fattispecie, infatti, si tratta sostanzialmente di stabilire se l'amministrazione abbia esercitato legittimamente i propri poteri discrezionali di valutazione, non già di cercare al di fuori — o addirittura a dispetto — dello Statuto il fondamento giuridico del diritto ad una prestazione di carattere straordinario.

La Commissione assume infine che la decisione sulle spese è inscindibilmente connessa con la soluzione della controversia.

Le parti hanno rinunciato a presentare osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 10 ottobre 1974.

In diritto

1 Il ricorso mira all'annullamento della decisione 18 aprile 1973 con cui la Commissione ha respinto la richiesta del ricorrente di assimilare l'ex coniuge divorziata ad un figlio a carico, a norma dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto del personale.

2 L'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto del personale recita: «in via eccezionale può essere equiparata al figlio a carico, mediante decisione dell'autorità che ha il potere di nomina, adottata in base a documenti probanti, qualsiasi altra persona nei cui confronti il funzionario sia tenuto per legge a prestare gli alimenti e il cui mantenimento gli imponga oneri gravosi».

3 La Commissione ha adottato una disciplina che stabilisce le modalità di applicazione di tale disposizione (in prosieguo norme d'applicazione).

4 In base all'art. 1 di dette norme «per l'assimilazione di una persona ad un figlio a carico è necessario che siano avverate congiuntamente le seguenti condizioni:

. . . . .

4. Il funzionario deve comprovare che destina al mantenimento di detta persona almeno il 20 % dell'ammontare imponibile della sua retribuzione, maggiorata eventualmente dell'importo netto degli altri redditi goduti dal funzionario.»

5 La Commissione ha respinto la domanda del ricorrente, che intendeva fruire delle disposizioni dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello Statuto, in quanto si è ritenuto che il postulante non presentasse i requisiti di cui alle disposizioni dell'art. 1, n. 4, delle norme di applicazione.

6 La Commissione ha interpretato questa disposizione nel senso che l'onere gravante sull'istante non deve essere inferiore ad un importo costituito dal 20 % della remunerazione comunitaria e dal complesso dei redditi extracomunitari.

7 Il ricorrente ha contestato tale interpretazione, sostenendo che la norma litigiosa va interpretata nel senso che l'onere non deve essere inferiore al 20 % dell'importo complessivo delle entrate del dipendente, prescindendo dalla loro provenienza.

8/9 È pacifico che, se la sua interpretazione è corretta, il ricorrente presenta i requisiti prescritti dalla disposizione di cui trattasi, quindi la soluzione della controversia dipende dall'interpretazione che si fornirà dell'art. 1, n. 4, delle norme d'applicazione.

10/11 A causa di divergenze tra le versioni nelle varie lingue, il testo non consente un'interpretazione chiara ed uniforme del punto controverso, che va quindi interpretato in funzione della finalità e della struttura generale della disciplina sull'assimilazione delle terze persone ai figli a carico.

12 A questo proposito è opportuno rilevare che l'assimilazione a un figlio a carico ha indole eccezionale, sottolineata dallo stesso tenore dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, che stabilisce che l'assimilazione si opera solo «in via eccezionale» e «mediante decisione speciale».

13 In questo caso, i requisiti per l'assimilazione di una terza persona vanno interpretati in senso restrittivo.

14 Pare consono allo scopo dell'art. 2, n. 4, dell'allegato VII dello statuto che l'interessato faccia anzitutto appello alle proprie risorse extracomunitarie onde far fronte ai propri impegni d'indole famigliare, prima di richiedere un contributo straordinario da parte della Comunità, il che implica che tali risorse devono costituire nel loro complesso, e non solo in parte, un fattore del calcolo in base al quale si determina l'entità della somma da versarsi come alimenti e si valuta se essa costituisca o meno un grave onere ai sensi dell'articolo summenzionato.

15 L'art. 1, n. 4, della norme di applicazione, così interpretato, stabilisce criteri obiettivi e validi per vagliare la situazione di tutti coloro che esso disciplina, quindi non è incompatibile con il principio generale della parità di tratta-

mento dei dipendenti o con altri principi generali di diritto invocati dal ricorrente.

16 Il ricorso è perciò infondato e va respinto.

Sulle spese

17/19 Il ricorrente è rimasto soccombente. A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, le spese sono poste a carico del soccombente; tuttavia, l'art. 70 dello stesso regolamento prevede che — nelle cause tra le istituzioni ed i loro dipendenti — le spese sopportate dalle istituzioni non sono ripetibili.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

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

Mackenzie Stuart Kutscher Sørensen

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 21 novembre 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione
Mackenzie Stuart