CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 29 MAGGIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

È necessario anzitutto esporre la minuziosa normativa di cui si discute nella presente causa. Mi scuso di abusare della vostra pazienza.

I — Ai termini dell'art. 3 dell'allegato VII allo Statuto dei funzionari delle Comunità europee, nella versione del regolamento del Consiglio 13 novembre 1969, n. 2278:

«il funzionario riceve un'indennità scolastica pari all'ammontare delle spese scolastiche effettivamente sostenute fino ad un massimo di 1 250 BFR al mese per ogni figlio a carico ai sensi dell'art. 2, n. 2, che frequenti regolarmente e a tempo pieno un istituto di insegnamento.

Il diritto all'indennità sorge il primo giorno del mese nel corso del quale il figlio comincia a frequentare un istituto di insegnamento elementare e termina alla fine del mese nel corso del quale il figlio raggiunge l'età di 26 anni.

Il massimale menzionato al 1° comma è portato a 2 500 BFR per il funzionario che beneficia dell'indennità di dislocazione e la cui sede di servizio è distante almeno 50 km da una scuola europea».

Tuttavia, con regolamento del Consiglio n. 1473/72, quest'ultimo comma veniva sostituito dal testo seguente:

«Il massimale menzionato al 1° comma è portato a 3 129 BFR per il funzionario che beneficia dell'indennità di dislocazione e la cui sede di servizio è distante almeno 50 km:

— da una scuola europea o

— da un istituto di insegnamento di livello universitario del suo paese d'origine, a condizione che il figlio frequenti effettivamente un istituto di insegnamento di livello universitario distante almeno 50 km dalla sede di servizio».

Con regolamento del Consiglio 18 marzo 1975, n. 711, questo testo veniva ancora una volta sostituito, a far data dal 1° marzo 1975, dal testo seguente:

«Il massimale menzionato al 1° comma 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 figlio frequenti effettivamente un istituto di insegnamento distante almeno 50 km dalla sede di servizio;

— il funzionario la cui sede di servizio è distante almeno 50 km da un istituto di insegnamento superiore del suo Stato e della sua lingua, purché il figlio frequenti effettivamente un istituto di insegnamento superiore distante almeno 50 km dalla sede di servizio ed il funzionario sia beneficiario dell'indennità di dislocazione;

1 — Traduzione dal francese.

quest'ultima condizione non è richiesta se nello Stato del funzionario non esiste un simile istituto».

Precorrendo questa modifica, la Commissione delle Comunità europee eveva stabilito, fin dal 1° marzo 1975, «Disposizioni generali di attuazione relative alla concessione dell'indennità scolastica», pubblicate tuttavia soltanto il 2 maggio 1977 nel n. 153 delle «Informazioni amministrative». L'art. 4 di tali disposizioni, relativo all'insegnamento elementare e secondario, dispone al n. 5:

«Su presentazione dei documenti giustificativi il funzionario ha diritto al rimborso delle spese di cui all'art. 3 (cioè le spese scolastiche effettivamente sostenute, comprese quelle risultanti dalla partecipazione del figlio a corsi all'aria aperta) fino ad un importo massimo pari al doppio del massimale di cui all'art. 3, 1° comma, dell'allegato VII allo 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».

Questa precisazione è stata incorporata nell'art. 20 del regolamento del Consiglio 2 maggio 1978, n. 912, entrato in vigore il 4 maggio seguente, che ha sostituito il 1° trattino del 3° comma dell'art. 3 con il testo seguente:

«— il funzionario la cui sede di servizio è distante almeno 50 km:

o da una scuola europea,

o da un istituto di insegnamento nella sua lingua, che il figlio frequenti per motivi pedagogici impellenti debitamente giustificati».

L'importo di 3 093 BFR è stato portato a 3 302 BFR, con effetto dal 1° luglio 1978, dal regolamento del Consiglio 21 dicembre 1978, n. 3084.

Le ripetute modifiche indicano che gli autori dello Statuto hanno ricercato a lungo una soluzione appropriata per i casi che giustificano un raddoppio del massimale dell'indennità scolastica.

II — Il ricorrente, cittadino britannico e funzionario della Commissione delle Comunità europee, fruisce dell'indennità di dislocazione; egli ha più figli, fra i quali Caroline, nata l'11 febbraio 1960, che ha frequentato nel 1975-1976 la British School of Brussels, ove ha conseguito, al termine del primo ciclo di insegnamento impartito da quell'istituto, il «General Certificate of Education at Ordinary Level».

Esattamente come la scuola europea di Bruxelles, l'istituto in questione impartisce un insegnamento di tipo accademico, che si è convenuto di definire insegnamento secondario. L'interessato fruiva, per la figlia, soltanto dell'indennità scolastica nell'ammontare semplice, poiché l'istituto di insegnamento della sua lingua cui aveva preferito — ben a ragione — iscrivere la figlia non distava più di 50 km dalla sede di servizio.

Nel settembre 1976, all'inizio del nuovo anno scolastico, l'interessato e sua moglie, cui era stato consigliato di far seguire alla figlia un altro tipo di insegnamento, più adatto alle sue capacità, la iscrivevano a quella che l'avvocato che assiste la Commissione chiama una «scuola di cucina», ma che, da parte mia, preferisco qualificare «scuola alberghiera», la «Leith's School of Food and Wine» di Londra. Questo istituto privato rilascia, dopo un anno di frequenza, il «Diploma of Food and Wine». L'insegnamento offerto è quindi di tipo tecnico o professionale.

L'interessato, continuando a percepire per la figlia l'indennità scolastica nel massimale semplice, benché le spese sostenute per la frequenza della Leith's School superassero tale massimale, presentava alla Commissione, il 7 marzo 1977, una domanda ai sensi dell'art. 90 dello Statuto, affinché si riconoscesse che, nell'anno scolastico 1976-1977, la figlia frequentava un istituto di insegnamento superiore nel senso del 2° trattino del 3° comma dell'art. 3.

In subordine, egli contestava il fatto che l'amministrazione continuasse a versargli la stessa indennità scolastica, nel massimale semplice, che gli veniva versata quando la figlia frequentava la British School di Bruxelles. Questo punto della domanda sembrava sottintendere che l'interessato volesse, in via complementare, far valere il 1° trattino del 3° comma dell'art. 3.

Il 19 luglio 1977, il capo della Divisione «Diritti individuali e privilegi», riferendosi alle «conclusioni dei capi di amministrazione», rispondeva all'interessato di non poter fare a meno di constatare che i corsi seguiti dalla figlia di questi alla Leith's School non soddisfacevano nessuno dei requisiti stabiliti dall'amministrazione per definire la nozione di «insegnamento superiore». La nota non prendeva posizione sul punto avanzato in subordine nella domanda dell'interessato.

Lo stesso giorno il ricorrente presentava reclamo ai sensi dell'art. 90 contro il silenzio-rifiuto opposto alla sua domanda del 7 marzo 1977, invitando la Commissione a riconoscere che egli aveva diritto, per la figlia, al raddoppio del massimale dell'indennità scolastica, sulla base o dell'art. 5 delle Disposizioni generali di attuazione del 2 maggio 1977, (cioè a motivo dell'insegnamento superiore) o dell'art. 4, n. 5, delle stesse Disposizioni (frequenza, per ragioni pedagogiche imperative, di un istituto di insegnamento della lingua del figlio, distante almeno 50 km dalla sede di servizio del funzionario).

Il 27 febbraio 1978, il membro della Commissione incaricato degli affari di personale respingeva il reclamo essenzialmente con gli stessi argomenti avanzati, nella stessa data, dal capo della Divisione «Diritti individuali e privilegi»: l'insegnamento seguito da Caroline alla scuola alberghiera non si poteva considerare corso di insegnamento superiore.

Come la nota del 19 luglio 1977, nemmeno la lettera del 27 febbraio 1978 si esprimeva sul diritto all'indennità scolastica in forza dell'art. 4, n. 5, delle Disposizioni generali di attuazione o del 1° trattino del 3° comma dell'art. 3 dell'allegato VII, applicabile dal 1° marzo 1975.

Il 16 giugno 1978, dopo aver consultato un avvocato «europeo» e constatato che la Commissione aveva respinto, il 27 febbraio 1978, la sua domanda volta ad ottenere il beneficio del raddoppio dell'indennità per l'insegnamento superiore seguito dalla figlia, l'interessato presentava alla Commissione una nuova domanda ai sensi dell'art. 90, basato sugli stessi fatti, per ottenere il versamento dell'indennità doppia per l'insegnamento seguito dalla figlia nel corso dell'anno 1976-1977 in Inghilterra.

Questa domanda veniva respinta il 6 ottobre 1978 dal capo della Divisione «Diritti individuali e privilegi», poi divenuto capo di cabinetto aggiunto del membro della Commissione incaricato degli affari di personale. Riferendosi all'art. 4, n. 5,

delle disposizioni generali di attuazione, questi si dichiarava dispiaciuto di non poter dare una risposta positiva alla domanda dell'interessato, *«a meno che egli non fornisca prova adeguata* per dimostrare che ragioni pedagogiche imperative l'avevano obbligato ad inviare la figlia, per il periodo in questione, in una scuola diversa dalla scuola europea o dalla British School di Bruxelles».

Contro tale rifiuto di concessione del beneficio dell'indennità ai sensi del 1° trattino del 3° comma dell'art. 3 dell'allegato VII, combinato col n. 5 dell'art. 4 delle disposizioni generali di attuazione, l'interessato presentava, il 6 o l'8 dicembre 1978, un reclamo in forza dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, al commissario incaricato degli affari di personale.

Al reclamo rispondeva, il 26 marzo 1979, il direttore generale del personale e dell'amministrazione, affermando che gli argomenti supplementari avanzati nel secondo reclamo del ricorrente, in data 8 dicembre 1978, erano «stati tutti presi in considerazione tanto dal servizio giuridico quanto dalla Direzione generale IX al momento del primo reclamo», il 19 luglio 1977, e che non erano stati considerati tali da giustificare il versamento dell'indennità doppia.

Con istanza registrata il 22 giugno 1979 l'interessato vi chiede di annullare sia la decisione espressa del 6 ottobre 1978, che respinge la sua domanda del 16 giugno 1978, sia la risposta espressa del 26 marzo 1979, che respinge il suo reclamo del 6 dicembre 1978.

La Commissione conclude per l'irricevibilità del ricorso o comunque per il suo rigetto.

III — La risposta del direttore generale del personale e dell'amministrazione in data 26 marzo 1979, volendo supporre che sia stata formulata dall'autorità competente, ha carattere puramente confermativo ed il ricorso mi pare quindi, in puncto, irricevibile.

Le cose stanno diversamente per quanto riguarda il ricorso volto contro il rifiuto opposto al ricorrente il 6 ottobre 1978 dal capo della Divisione «Diritti individuali e privilegi». A quella data, tale funzionario prendeva espressamente posizione, per la prima volta, sulla domanda subordinata formulata dal ricorrente il 7 marzo 1977 e ne considerava il fondamento; quel rifiuto non è quindi semplice conferma della decisione del 19 luglio 1977.

Certo, la domanda di indennità doppia per l'insegnamento in un istituto della lingua materna della figlia era stata presentata, seppure in termini poco chiari, fin dal 7 marzo 1977. Poiché il capo divisione aveva preso posizione il 19 luglio 1977 soltanto sulla domanda di indennità fondata sulla frequenza di un istituto di insegnamento superiore, la domanda di concessione di tale indennità a motivo della frequenza di un istituto di insegnamento della lingua materna si sarebbe dovuta ritenere implicitamente respinta allo spirare del termine di quattro mesi, cioè il 7 luglio 1977, ed il ricorrente doveva presentare reclamo contro tale silenzio-rifiuto nel termine di tre mesi, cioè prima del 7 ottobre 1977. È quello che ha fatto il 19 luglio 1977. Se, entro un nuovo termine di quattro mesi, cioè prima del 7 novembre 1977, nessuna risposta veniva data a tale reclamo, egli disponeva di un termine di tre mesi, cioé fino al 9 febbraio 1978, per adire la Corte.

Anziché fare ciò, egli, come dice, ha presentato il 16 giugno 1978 una nuova domanda tendente allo stesso scopo. In termini stretti di diritto, una domanda del genere sarebbe tardiva.

Non vi propongo tuttavia di far prova di un simile rigore. La Commissione ha del resto omesso di opporre l'eccezione di irricevibilità del ricorso con atto separato.

Se la lettera del ricorrente del 16 giugno 1978 costituisce incontestabilmente una domanda reiterata per quanto riguarda l'attribuzione dell'indennità per l'insegnamento superiore, si può ritenere che la domanda fondata sul 1° trattino del 3° comma dell'art. 3 dell'allegato VII sia stata formulata chiaramente soltanto in quel momento. Tale domanda è stata effettivamente presa in esame dal capo divisione soltanto il 6 ottobre 1978 e, ciò che più conta, *non* è stata, in tale occasione, respinta: il dialogo rimaneva aperto poiché tale funzionario, come ho detto, invitava il ricorrente a fornire la prova delle ragioni pedagogiche giustificanti la frequenza dell'istituto di Londra.

Si trattava di un invito dell'autorità competente in materia di diritti individuali, che faceva ritenere che la pratica in quel momento non fosse chiusa. Questa decisione reca un elemento nuovo: essa era tale da mantenere aperto il termine per ricorrere e da consentire all'interessato di presentare un nuovo reclamo ai sensi dell'art. 90 dello Statuto. Il nuovo reclamo essendo stato registrato l'8 dicembre 1978, il ricorrente aveva tempo fino al 6 luglio per adire la Corte se nessuna risposta fosse stata data a detto reclamo prima del 6 aprile 1979.

Vi propongo quindi di prendere in esame il merito della controversia.

IV — La lettera del 1° trattino del 3° comma dell'art. 3 dell'allegato VII, applicabile durante il periodo 1976-1977, non fa alcuna allusione al tipo di insegnamento impartito nell'istituto della sua lingua frequentato dal figlio del funzionario. L'espressione «istituto di insegnamento» non può quindi essere ristretta ai soli istituti secondari. Lo Statuto non opera distinzioni, giustamente mi pare, fra l'insegnamento di tipo accademico e l'insegnamento di tipo tecnico, pratico o professionale.

I suoi autori non hanno quindi affatto escluso che ogni figlio di funzionario potesse seguire, *nella propria lingua,* anche un insegnamento di tipo professionale o tecnico. È del tutto lecito che determinati ragazzi, anche se i loro genitori sono funzionari europei, possano ricevere, almeno fino all'età di 18 anni (cfr. art. 2, n. 3, lett b) dell'allegato VII), una formazione professionale e il fatto di frequentare un istituto di insegnamento che offra una formazione del genere, così come la frequenza di un istituto di insegnamento secondario, dà diritto al raddoppio del massimale dell'indennità «scolastica», quando l'istituto di insegnamento della lingua del figlio dista almeno 50 km dalla sede di servizio del funzionario.

Il testo in vigore all'epoca non faceva allusione nemmeno all'esistenza di ragioni pedagogiche imperative. Questa condizione, di per sé lecita, è stata espressamente introdotta soltanto nel 1978. Essa non poteva quindi essere opposta alla ricorrente da un testo pubblicato soltanto il 2 maggio 1977, anche se contiene una disposizione secondo la quale esso retroagisce fino al 1° marzo 1975, ed è per questo che di tale testo si è fatta menzione per la prima volta soltanto nella nota del 6 ottobre 1978.

È vero che l'autorità competente può modificare in qualsiasi momento le norme dello Statuto conformemente all'interesse del servizio, ma a condizione che la modifica non abbia portata *retroattiva* in danno degli agenti. Se i funzionari ed agenti non protestano per la retroattività degli aumenti di stipendio, è perché questa retroattività non li lede; anzi, essi si lamentano spesso dell'insufficienza di tale retroattività, che compenserebbe solo parzialmente l'aumento del costo della vita. È comprensibile che la situazione sia diversa per un provvedimento cui consegue un trattamento meno favorevole.

Non si può nemmeno allegare che l'onere finanziario che la formazione dei figli implica è compensato dalla concessione dell'indennità di dislocazione: questa indennità è attribuita ai funzionari anche se non coniugati ed anche se privi di figli.

Sebbene gli autori del regolamento 18 marzo 1975, n. 711, fossero sicuramente al corrente delle disposizioni generali di attuazione stabilite dalla Commissione, nel testo da essi adottato in quella data, non si fa per nulla menzione di «ragioni pedagogiche imperative debitamente giustificate». Faccio notare in proposito che, nella nota IX/1674/76/F, di cui si è discusso nella causa Woehrling, e sulla quale vi siete pronunziati con sentenza del 31 maggio 1979 (Racc. pag. 1961 e segg.), il presidente della Commissione, constata che l'art. 3, 3° comma, dell'allegato VII (nella versione posteriore al 18 marzo 1975) è «ambiguo» e che il servizio giuridico, dopo aver sottolineato le difficoltà derivanti da un'interpretazione letterale di tale articolo, ammette la fondatezza di un'interpretazione basata sul confronto fra il vecchio testo (tenore letterale di cui al regolamento del Consiglio 30 giugno 1972, n. 1473) ed il nuovo e sull'intenzione degli autori di quest'ultimo, che non è stata quella di limitare i vantaggi pecuniari attribuiti nel caso di lontananza da una scuola europea, bensì quella di estendere tali vantaggi a determinate altre situazioni (in particolare al caso dello stabilimento del CCR a Geel, ove esiste una scuola europea).

Prima del 4 maggio 1978, data di entrata in vigore della versione attuale dell'art. 3, 3° comma, dell'allegato VII, il ricorrente non doveva dimostrare che la figlia non potesse più frequentare la scuola europea, poiché la Commissione stessa aveva riconosciuto che la frequenza nel 1975-1976 della British School di Bruxelles dava diritto all'indennità scolastica semplice. Dopo aver ottenuto il «General Certificate of Education at Ordinary Level», sua figlia, a 16 anni compiuti, non poteva continuare a frequentare tale istituto, poiché tale certificate è rilasciato proprio ai ragazzi che, avendo determinato un ciclo completo corrispondente alla prima parte dell'insegnamento secondario, che si conclude generalmente all'età di 16 anni, non possono più seguire, per forza di cose, l'insegnamento impartito da tale scuola.

Anche sul terreno delle ragioni pedagogiche imperative il ricorrente ha fornito almeno un elemento di prova. Per mettere in dubbio il carattere imperativo di

tali ragioni, l'avvocato che asssiste la Commissione, assicura che il fatto che i corsi, essenzialmente pratici, di una «scuola di cucina» siano impartiti in una lingua diversa da quella materna del figlio non ha alcuna importanza. Mi sembra invece che l'uso della lingua materna possa essere altrettanto necessario in una scuola alberghiera, se non altro per capire le ricette di cucina o le modalità di impiego: il gergo gastronomico ha anch'esso le sue sottigliezze.

Era quindi lecito che determinati figli di funzionari europei potessero ricevere almeno fino a 18 anni, una formazione professionale cui conseguiva, alle condizioni stabilite dal 1° trattino del 3° comma dell'art. 3 dell'allegato VII (versione del 1975), il beneficio della doppia indennità scolastica. Il ricorrente aveva perciò diritto ad ottenere, per l'insegnamento seguito dalla figlia a Londra nel 1976-1977, l'indennità scolastica doppia, a meno che non si provi che la figlia potesse seguire quel tipo di insegnamento in un istituto *della propria lingua* distante meno di 50 km da Bruxelles.

Tenuto conto dell'ambiguità dei termini della domanda in proposito presentata dal ricorrente, mi pare tuttavia che non si debbano accogliere le sue conclusioni quanto al pagamento di interessi al tasso dell'8 % sulla somma pari al doppio dell'indennità dal giorno in cui è divenuta esigibile fino a quello del suo effettivo versamento.

Concludo per l'annullamento della decisione del 6 ottobre 1978 e per la condanna della Commissione alle spese.