

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
7 febbraio 1991 *

Nella causa T-167/89,

Jan Robert de Rijk, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente a Tervuren (Belgio), con l'avv. Jean-Noël Louis, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glese-ner,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Griesmar, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda intesa all'annullamento della decisione 17 febbraio 1989 con cui la Commissione ha proceduto in forza dell'art. 67, n. 2, dello Statuto del personale delle Comunità europee al calcolo di rettifica della retribuzione versata al ricorrente durante il periodo compreso tra l'ottobre 1987 e il febbraio 1989,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto dai signori A. Saggio, presidente, B. Vesterdorf e K. Lenaerts, giudici,

cancelliere: sig.ra B. Pastor, amministratore

vista la fase scritta ed in seguito alla trattazione orale del 17 gennaio 1991,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

Fatti all'origine del ricorso

- 1 Il ricorrente, dipendente di cittadinanza olandese presso la Commissione, con sede di servizio a Bruxelles, è padre di due figli per i quali percepisce gli assegni per figli a carico e le indennità scolastiche contemplati dall'art. 67 dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « Statuto ») e dagli artt. 2 e 3 dell'allegato VII dello Statuto. Poiché il maggiore dei suoi figli proseguiva dall'estate 1987 gli studi superiori nei Paesi Bassi l'indennità scolastica percepita per detto figlio veniva raddoppiata in forza dell'art. 3, terzo comma, secondo trattino, dell'allegato VII dello Statuto.

- 2 Avendo il ricorrente dichiarato in seguito che suo figlio beneficiava dall'ottobre 1987 di una borsa di studio (« basisbeurs ») in base alla legge olandese, l'amministrazione comunitaria decideva, in conformità all'art. 67, n. 2, dello Statuto, di detrarre dagli assegni familiari corrisposti in precedenza all'interessato in forza dello Statuto l'importo degli « assegni di uguale natura provenienti da altra fonte », vale a dire l'ammontare della « basisbeurs » (dell'importo di 605,40 HFL mensili). Le somme così percepite venivano convertite in franchi belgi ai tassi di cambio successivi ai quali fa riferimento l'art. 63 dello Statuto e ad esse veniva applicato un coefficiente pari al rapporto tra il coefficiente correttore per il Belgio (sede di servizio del dipendente) e il coefficiente correttore per i Paesi Bassi in vigore per ogni mese considerato. In base a questo calcolo l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'« APN ») con la decisione impugnata il 17 febbraio 1989 liquidava gli importi cui si applicava la trattenuta.

- 3 Come esposto nella decisione impugnata, l'importo di 191 614 BFR cui si applicava la ripetizione veniva trattenuto in seguito sulle retribuzioni del ricorrente, nella misura di sei trattenute di 30 000 BFR dall'aprile al settembre 1989 compreso e di un'ultima trattenuta di 11 614 BFR nell'ottobre 1989.

- 4 Con reclamo in data 16 maggio 1989 il ricorrente contestava le modalità di liquidazione degli importi cui si applicava la ripetizione, a causa dell'illegittima applicazione agli importi che dovevano essere rimborsati del coefficiente correttore vigente per i Paesi Bassi.

- 5 In mancanza di risposta dell'amministrazione il reclamo del ricorrente veniva implicitamente rigettato il 16 settembre 1989.

Sul procedimento

- 6 Stando così le cose, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 18 dicembre 1989 e registrato il giorno successivo, il ricorrente ha presentato il presente ricorso davanti al Tribunale. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.
- 7 Tuttavia il Tribunale, con lettera del suo cancelliere 19 novembre 1990, ha invitato la Commissione a rispondere per iscritto, entro il 5 gennaio 1991, a cinque quesiti relativi alla propria prassi amministrativa e a quella delle altre istituzioni riguardante l'applicazione dell'art. 67, n. 2, dello Statuto.
- 8 Con lettera depositata nella cancelleria del Tribunale il 4 gennaio 1991 e registrata il 7 gennaio 1991, la Commissione ha risposto ai quesiti del Tribunale.
- 9 La fase orale si è svolta il 17 gennaio 1991. I rappresentanti delle parti hanno svolto difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale.

Conclusioni delle parti

- 10 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile ed accoglierlo;

— di conseguenza, annullare la decisione 17 febbraio 1989 della Commissione di procedere al calcolo di rettifica della retribuzione corrispostagli per il periodo compreso tra l'ottobre 1987 e il febbraio 1989;

- annullare, per quanto necessario, la decisione implicita di rigetto opposta dalla Commissione al reclamo che egli ha presentato il 16 maggio 1989;
- condannare la convenuta alle spese.

La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso,
- statuire sulle spese come di diritto.

Sulla ricevibilità

- 11 La Commissione nella controreplica eccepisce l'irricevibilità del mezzo relativo alla violazione dell'art. 67, n. 2, dello Statuto, in quanto è stato dedotto per la prima volta nella fase della replica e si tratta quindi di un mezzo nuovo ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura della Corte. La Commissione sostiene che il ricorso, diversamente dal reclamo precontenzioso e dalla replica, è stato esclusivamente basato sulla violazione dell'art. 67, n. 4, dello Statuto.
- 12 Il Tribunale rileva che l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione disconosce il tenore dell'argomentazione esposta nel ricorso, il cui primo mezzo riguarda la violazione dell'art. 67 dello Statuto considerato nel suo insieme e fa menzione, come « ambito giuridico della lite, dell'art. 67, secondo comma ». Il ricorrente si riferisce all'art. 67, n. 4, dello Statuto solo per negare che esso si applichi nella fattispecie poiché gli assegni familiari comunitari sono versati al ricorrente e non ad un'altra persona.
- 13 L'eccezione d'irricevibilità dev'essere pertanto respinta.

Nel merito

- 14 A sostegno del ricorso il ricorrente deduce due mezzi relativi alla violazione dell'art. 67 dello Statuto e, inoltre, alla violazione del principio della parità di trattamento fra i dipendenti e del principio di buona amministrazione, mezzi parzialmente coincidenti.
- 15 Col primo mezzo il ricorrente sostiene che la decisione impugnata non può basarsi su nessuna disposizione statutaria per applicare all'importo della « basisbeurs », che è stato detratto dai suoi assegni per figli a carico e dall'indennità scolastica comunitaria, un coefficiente che prende in considerazione il coefficiente correttore per i Paesi Bassi. L'art. 67, n. 2, dello Statuto, in virtù del quale è stato detratto l'importo della « basisbeurs », non prevederebbe affatto che agli importi da detrarre, in quanto indennità di uguale natura degli assegni familiari, sia applicato un qualsiasi coefficiente. Secondo il ricorrente da tale silenzio risulta che occorre invece applicare nel caso di specie il principio generale formulato dall'art. 64, primo comma, dello Statuto. Secondo questa disposizione alla retribuzione del funzionario, della quale fanno parte gli assegni familiari ai sensi dell'art. 62 dello Statuto, si applica un coefficiente correttore a seconda delle condizioni di vita nelle varie sedi di servizio. Il ricorrente fa valere che ne consegue che le varie norme statutarie che prevedono l'applicazione di un coefficiente correttore diverso da quello della sede di servizio costituiscono delle eccezioni al principio generale e devono essere pertanto interpretate restrittivamente. Peraltro, secondo il ricorrente l'esistenza di siffatte eccezioni dimostra che ogni volta che il legislatore comunitario ha voluto derogare al principio generale l'ha fatto espressamente.
- 16 Col secondo mezzo il ricorrente aggiunge di essere vittima di una discriminazione rispetto ai dipendenti che non beneficiano di una indennità nazionale di uguale natura degli assegni familiari, in quanto a questi ultimi non si applica alcun coefficiente alla parte delle indennità comunitarie corrispondente all'indennità nazionale, quand'anche sia accertato che il loro figlio studia in un altro Stato membro.
- 17 La Commissione ammette che l'art. 67, n. 2, dello Statuto non contempla espressamente l'applicazione di un coefficiente, che prenda in considerazione il coefficiente correttore del paese in cui l'indennità è corrisposta e utilizzata, all'importo delle indennità nazionali di uguale natura degli assegni familiari comunitari detratto da

questi ultimi. Essa rileva tuttavia che la suddetta disposizione non vieta nemmeno l'applicazione di un siffatto coefficiente a detti importi. Ecco perché la Commissione sostiene che era legittimata a basare la propria decisione sull'art. 67, n. 2, dello Statuto, interpretato in senso conforme al principio della parità di trattamento fra i dipendenti, indipendentemente dalla loro sede di servizio, sancito quale principio giuridico superiore della funzione pubblica comunitaria (v. sentenza della Corte 31 maggio 1979, Newth/Commissione, causa 156/78, Racc. pag. 1941). A tal riguardo la Commissione osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 31 maggio 1979, causa 156/78, già citata, e sentenza 20 marzo 1984, Razzouk e Beydoun/Commissione, cause riunite 75/82 e 117/82, Racc. pag. 1509), l'amministrazione ha l'obbligo di far prevalere tale principio sulle disposizioni statutarie di diritto positivo, esplicite e chiare, quando siffatte disposizioni comportano risultati discriminatori. La Commissione fa valere che a fortiori lo stesso deve valere qualora l'amministrazione debba esaminare un testo neutro, che può essere interpretato in due modi, uno conforme al principio della parità di trattamento e l'altro in contrasto con questo principio.

- 18 Peraltro, la Commissione sostiene che l'esistenza di disposizioni statutarie che stabiliscono espressamente l'applicazione di un coefficiente diverso dal coefficiente correttore della sede di servizio dimostra l'esistenza del principio superiore della parità di trattamento nel diritto della funzione pubblica comunitaria.
- 19 La Commissione afferma che violerebbe il principio della parità di trattamento, inteso nel senso di potere d'acquisto effettivamente fornito tra i dipendenti che hanno sedi di servizio diverse, se non applicasse il coefficiente contestato dal ricorrente, per il quale ha affermato, nella sua risposta scritta ai quesiti del Tribunale, che esso in realtà non è null'altro che il « tasso di trasferimento » contemplato dall'art. 17, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto utilizzato ai fini del trasferimento di una parte della retribuzione fuori della sede di servizio. Infatti, secondo la Commissione, poiché si ritiene che ogni indennità tenga conto del costo della vita nel paese in cui è versata, come esso è espresso dal coefficiente correttore di questo paese, occorrerebbe, allo scopo di preservare la parità di trattamento intesa nel senso di potere di acquisto effettivamente fornito dall'indennità nel luogo in cui è utilizzata, applicare il coefficiente « tasso di trasferimento », che permetta di convertire il potere d'acquisto fornito da una determinata indennità in un luogo diverso da quello di servizio nel potere d'acquisto fornito nella sede di servizio.

- 20 La Commissione osserva quindi che nel caso di specie, se non avesse applicato alla « basisbeurs », percepita nei Paesi Bassi dal figlio del ricorrente avente sede di servizio a Bruxelles, il coefficiente « tasso di trasferimento » per tener conto del potere d'acquisto fornito nei Paesi Bassi da questa indennità, avrebbe dato luogo ad una discriminazione in termini di potere d'acquisto tra, da una parte, il ricorrente che utilizzi la sua indennità in un paese in cui il costo della vita è basso e, dall'altra, per esempio, un dipendente danese il cui figlio percepisca in Danimarca (coefficiente correttore in vigore all'epoca = 129,2) una indennità dello stesso importo e ivi la utilizzi.
- 21 La Commissione rileva di conseguenza che il sistema applicato nella decisione impugnata permette di salvaguardare pienamente la parità di trattamento fra i dipendenti, indipendentemente dalla loro sede di servizio e dal luogo in cui i loro figli fanno gli studi e percepiscono gli assegni nazionali.
- 22 Peraltro, la Commissione sostiene che la discriminazione asserita dal ricorrente nell'ambito del secondo mezzo non è una discriminazione. Infatti, il ricorrente che percepisce un assegno nazionale non si troverebbe in una situazione identica o analoga a quella dei dipendenti che non percepiscono un assegno nazionale, che gli consentirebbe di chiedere un trattamento identico. La Commissione aggiunge inoltre che questa disparità di fatto fra queste due categorie di dipendenti non dipende da essa, ma è imputabile ai dipendenti che non chiedono gli assegni nazionali cui hanno diritto, oppure agli Stati membri che non hanno istituito questo tipo di assegni. All'udienza la Commissione ha precisato che il sistema applicato al ricorrente non poteva causare discriminazione tra i dipendenti beneficiari di un assegno nazionale e quelli che di esso non fruiscono, poiché questi ultimi, che fruiscono di assegni comunitari nella loro integralità, possono avvalersi del « tasso di trasferimento » contemplato dall'art. 17, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto, che consente loro di adeguare l'importo dei loro assegni comunitari al costo della vita del luogo in cui questi sono utilizzati dal loro figlio.
- 23 Occorre ricordare anzitutto come dalla giurisprudenza della Corte (v. summenzionata sentenza 31 maggio 1979, Newth, punto 13 della motivazione, causa 156/78) emerga che una norma statutaria deve essere interpretata nel senso che, se la sua applicazione può dar luogo alla violazione di una norma giuridica superiore, l'APN è obbligata, per evitare una conseguenza del genere, a non tenerne conto. Di conseguenza si deve esaminare se il rispetto del principio superiore della parità

di trattamento imponesse, in mancanza di una disposizione statutaria al riguardo, l'applicazione di un coefficiente, corrispondente al « tasso di trasferimento » contemplato dall'art. 17, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto, all'importo dell'indennità nazionale di uguale natura degli assegni familiari comunitari cui si applica la ripetizione in forza dell'art. 67, n. 2, dello Statuto. Occorre quindi chiedersi se il sistema applicato dalla Commissione garantisca, in tutti i casi, la parità di trattamento, come asserito dalla Commissione stessa.

- 24 Il Tribunale constata che il sistema applicato dalla Commissione consente di salvaguardare la parità di trattamento intesa nel senso di potere d'acquisto fra tutti i dipendenti, indipendentemente dal se essi percepiscano un'indennità nazionale, purché il coefficiente correttore della sede di servizio sia inferiore al coefficiente correttore del luogo di spesa. In questo caso infatti il sistema della Commissione favorisce i dipendenti che percepiscono un'indennità nazionale di uguale natura degli assegni familiari comunitari, giacché, essendo quest'ultima spesa in un paese in cui il costo della vita è maggiore di quello della sede di servizio, l'indennità nazionale fornirà ivi un potere d'acquisto minore che nella sede di servizio, il che comporterà che la somma detratta dalle indennità comunitarie sarà inferiore all'importo nominale dell'indennità nazionale percepita. I dipendenti non beneficiari di un'indennità nazionale di uguale natura si avvarranno, dal canto loro, del meccanismo del « tasso di trasferimento » contemplato dall'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto, come ha rilevato la Commissione all'udienza, il che consentirà loro di ottenere nel luogo di studio del loro figlio il versamento dell'indennità comunitaria che verrà aumentata allo scopo di tener conto del costo della vita più elevato rispetto a quello della sede di servizio.

- 25 Ad esempio, al dipendente con sede di servizio in Belgio (coefficiente correttore = 100), che percepisca e utilizzi in Danimarca (coefficiente correttore in vigore all'epoca = 129,2) un'indennità di uguale natura degli assegni familiari di un importo di 250 ECU, sarà trattenuta una somma di 193,49845 ECU [$250 \times (100: 129,2)$], mentre il suddetto dipendente, se non avesse percepito l'indennità nazionale di uguale natura, avrebbe disposto di detta somma e l'avrebbe trasferita dal Belgio in Danimarca ricorrendo al meccanismo del « tasso di trasferimento », il che gli avrebbe consentito di ivi disporre di una somma di 250 ECU [$193,49845 \times (129,2: 100)$], corrispondente all'importo dell'indennità nazionale.

26 Per contro, in un caso come quello di specie, come la Commissione ha ammesso all'udienza, il sistema applicato dalla Commissione non consente di salvaguardare la parità di trattamento, intesa nel senso di potere d'acquisto effettivamente attribuito tra i dipendenti che percepiscono e quelli che non percepiscono un'indennità nazionale di uguale natura e, per estensione, tra i dipendenti che percepiscono indennità nazionali di un importo diverso, poiché il coefficiente correttore della sede di servizio è superiore al coefficiente correttore del luogo di spesa. In questo caso infatti il sistema della Commissione è sfavorevole per i dipendenti che percepiscono un'indennità nazionale di uguale natura, giacché, essendo quest'ultima utilizzata in un paese in cui il costo della vita è meno elevato rispetto a quello della sede di servizio, l'indennità nazionale ivi procurerà un potere d'acquisto maggiore rispetto a quello della sede di servizio, il che comporterà che la somma detratta dalle indennità comunitarie sarà superiore all'importo nominale dell'indennità nazionale percepita. Per contro, i dipendenti che non percepiscono un'indennità nazionale, e che quindi percepiscono indennità comunitarie complete, potranno conservarle integralmente. Infatti, come la Commissione ha ammesso all'udienza, a questi dipendenti non si applicherà alcun coefficiente diverso da quello della loro sede di servizio, a causa della natura meramente facoltativa del meccanismo « tasso di trasferimento » contemplato dall'art. 17 dell'allegato VII dello Statuto; detta natura facoltativa comporta che i dipendenti si avvalgono di esso soltanto quando il suo risultato è loro favorevole, vale a dire quando il coefficiente correttore della sede di servizio è inferiore al coefficiente correttore del luogo in cui il denaro è trasferito ed utilizzato.

27 Ad esempio, al dipendente che, come il ricorrente, presti servizio in Belgio (coefficiente correttore = 100), il quale percepisca e utilizzi nei Paesi Bassi (coefficiente correttore = 91) un'indennità di uguale natura degli assegni familiari dell'importo di 250 ECU, sarà trattenuta una somma di 274,72527 ECU [$250 \times (100 : 91)$], corrispondente al potere d'acquisto procurato nella sede di servizio dall'indennità nazionale corrisposta nei Paesi Bassi, mentre lo stesso dipendente, se non avesse percepito l'indennità nazionale di uguale natura, avrebbe disposto di questa somma in Belgio, ma avrebbe potuto trasferirla in una maniera qualsiasi nei Paesi Bassi senza ricorrere al meccanismo facoltativo del « tasso di trasferimento », il che gli avrebbe consentito di ivi disporre di una somma di 274,72527 ECU, superiore ai 250 ECU dell'indennità nazionale. Si deve osservare che, in quest'ultimo caso, l'art. 3, terzo comma, secondo trattino, dell'allegato VII dello Statuto non prende in considerazione il luogo in cui l'indennità scolastica è utilizzata allo scopo di applicare a questa indennità comunitaria un coefficiente diverso dal coefficiente correttore della sede di servizio, quando sia legalmente accertato che detto luogo è diverso dalla sede di servizio.

- 28 Peraltro, occorre rilevare che il metodo della Commissione può avvalersi del principio della parità di trattamento solo qualora si presupponga che la sede del versamento dell'indennità nazionale — di uguale natura degli assegni familiari — corrisponde al luogo in cui essa viene utilizzata. Orbene, la Commissione ha ammesso, nella sua risposta scritta ai quesiti del Tribunale e all'udienza, che essa non rinuncia a tale presunzione e continua ad applicare il coefficiente « tasso di trasferimento » il quale prende in considerazione il coefficiente correttore del luogo di versamento dell'indennità nazionale, anche quando sia legalmente accertato che esso non corrisponde al luogo di spesa.
- 29 Di conseguenza il Tribunale rileva che la Commissione non può avvalersi del principio della parità di trattamento fra i dipendenti, inteso nel senso di potere d'acquisto effettivamente procurato dall'indennità nazionale, giacché prende in considerazione esclusivamente il luogo in cui l'indennità nazionale è corrisposta, indipendentemente dal luogo in cui l'indennità è utilizzata e quindi indipendentemente dal potere d'acquisto che essa ha effettivamente procurato ai dipendenti.
- 30 Infine, è importante osservare, ad abundantiam, che la Commissione, come ha rilevato nella sua risposta scritta ad un quesito del Tribunale, applica il sistema contestato dal ricorrente soltanto dall'ottobre 1987 e, anche se la Corte di giustizia, il Parlamento e la Corte dei conti applicano lo stesso metodo, lo stesso non vale per il Consiglio, il quale non applica nessun coefficiente correttore alle indennità nazionali di uguale natura degli assegni familiari comunitari, percepiti in uno Stato membro diverso dal paese in cui si presta servizio.
- 31 Da tutto ciò che precede discende che la decisione impugnata, in quanto applica un coefficiente corrispondente al « tasso di trasferimento » contemplato dall'art. 17, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto, non può basarsi né su una disposizione statutaria né sul principio giuridico superiore costituito dalla parità di trattamento. La decisione dev'essere quindi annullata senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti svolti nell'ambito del secondo mezzo invocato a sostegno del ricorso.

Sulle spese

- 32 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, che si applica mutatis mutandis al Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione è rimasta soccombente e deve essere quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione della Commissione è annullata.**
- 2) **La Commissione è condannata alle spese.**

Saggio

Vesterdorf

Lenaerts

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 febbraio 1991.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Saggio