

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

Francine Gelders-Deboeck
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 106/76

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 ba-

sta 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 106/76,

FRANCINE GELDERS-DEBOECK, 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 Bieber, 83, boulevard Grande-Duchesse Charlotte,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico sig. Giorgio Pincherle, assistito dal sig. Alain van Solinge, membro dell'Ufficio legale e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio consigliere giuridico sig. Mario Cervino, bâtiment Jean Monet, 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 marzo ed agosto 1976, nonché l'annullamento del silenzio-rifiuto opposto 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 pronunciato 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 della Commissione delle Comunità europee.

Sul suo prospetto paga relativo al mese di febbraio 1976 veniva indicato l'importo di 6 110 FB da recuperare a carico della ricorrente. Detto importo veniva trattenuto sul suo stipendio del mese di marzo 1976. Stando alle delucidazioni fornite dalla Commissione, la suddetta somma corrisponde agli importi rimborsabili a ti-

tolo d'assegno familiare per ferie e d'assegno familiare speciale belgi, versati rispettivamente nel mese di maggio e settembre 1975 al marito della ricorrente. Ad avviso della Commissione, tali importi dovevano esser rimborsati sulla base dell'art. 67, n. 2, dello statuto del personale 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 di 3 128 FB, corrispondente all'importo rimborsabile a titolo d'assegno familiare per

ferie percepito dal marito della ricorrente per il 1976.

Quest'ultima presentava un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2 dello statuto — pervenuto alla Commissione il 7 aprile 1976 — avverso la decisione di detrarre dall'assegno statutario per figli a carico i summenzionati assegni belgi e contro la decisione di recuperare a suo carico nel marzo 1976 gli importi rimborsabili percepiti da suo marito nel maggio e nel settembre 1975. Detto reclamo veniva integrato, quanto alla trattenuta operata sullo stipendio dell'agosto 1976, con atto protocollato il 4 ottobre successivo.

Non avendo la Commissione risposto nei termini, la ricorrente proponeva il presente ricorso, pervenuto in cancelleria il 5 novembre 1976.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte 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 sono della medesima natura, ai sensi dell'art. 67, n. 2, dello statuto del personale, dell'assegno per figli a carico di cui all'art. 67, n. 1, lett. b), dello stesso statuto.
- Statuire che quanto meno la detrazione dall'assegno statutario per figli a carico, dell'assegno familiare per ferie e dell'assegno familiare speciale versati nel Belgio non poteva più o semplicemente non poteva essere disposta nelle circostanze di cui trattasi.
- Quindi annullare:
 - a) la 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;

- b) la decisione della controparte con cui veniva disposto il recupero, a carico della ricorrente, degli importi di 2 172 FB, 2 454 FB, e 2 380 FB, quali assegni della medesima natura versati da altri nel 1975 e nel maggio 1976 e venivano effettivamente operate, per questo motivo, trattenute corrispondenti sullo stipendio della ricorrente dei mesi di marzo ed agosto 1976;
- c) il silenzio-rifiuto opposto al reclamo della ricorrente presentato il 7 aprile 1976, integrato con atto presentato il 4 ottobre 1976, e protocollato col n. 4419.

2. *In subordine:*

- Statuire che non va effettuata la ripetizione, dalla ricorrente, degli importi riscossi in eccesso nel 1975, pari a 2 172 FB e 2 454 FB, e nel maggio 1976, pari a FB 2 380.
- Quindi annullare:
 - a) la decisione della controparte con cui veniva disposto il recupero a carico della ricorrente degli importi di 2 172 FB, 2 454 FB, e 2 380 FB, a titolo di assegni della medesima natura versati da altri nel 1975 e nel maggio 1976 e venivano effettivamente operate, per questo motivo, trattenute corrispondenti sullo stipendio della ricorrente dei mesi di marzo e di agosto 1976;
 - b) il silenzio-rifiuto opposto al reclamo della ricorrente presentato il 7 aprile 1976, integrato con atto presentato il 4 ottobre 1976, e protocollato col n. 4419.

3. *In ogni caso:*

- Condannare la controparte a versare alla ricorrente gli importi di 2 172 FB, 2 454 FB e 2 380 FB, salvo modifica in corso di causa, più gli interessi moratori al tasso annuo dell'8 %, calcolati a far tempo dal 1° marzo 1976 sugli importi di 2 172 FB e 2 454 FB

e dal 1° agosto 1976 sull'importo di 2 380 FB, fino al giorno dell'effettivo pagamento.

- Porre le spese a carico della convenuta.

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

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 prestazioni: 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 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 statuari 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.

La *convenuta* richiama in primo luogo l'attenzione sul fatto 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 è causa.

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, nonché 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 degli 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 anticumulo 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'asse-

gno familiare speciale belgi sono della stessa natura dell'assegno statutario ed in linea di principio debbono essere dettratti 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 dettratti dagli assegni statuari. 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 dipen-

denti, 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 d'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 che 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 marzo e agosto 1976, importi assertivamente versati in eccesso rispettivamente nel 1975 e nel maggio 1976.

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 dell'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 degli assegni in questione. In mancanza di una siffatta dichiarazione, la Commissione non poteva quindi adottare nei confronti della ricorrente una decisione che dichiarasse inapplicabili le disposizioni anticumulo.

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 quest'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 —, sia ch'essa non poteva non aver conoscenza dell'illegittimità dei versamenti degli assegni statutari senza detrazione degli assegni belgi di cui è causa.

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, giacché non vi è assolutamente alcun nesso di causalità tra la mancata dichiarazione degli assegni di cui è causa e la mancata detrazione. Prova ne sia che altri dipendenti hanno dichiarato tali assegni e che, neppure per essi, gli stessi sono stati detratti dall'assegno statutario (ved. allegato 2 della replica).

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 esser 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 (allegato 3 della replica).

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 degli assegni belgi e la loro

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 sottolinea, fra l'altro, che questa interpretazione produrrebbe la conseguenza d'impedire alla Commissione di revocare qualsiasi decisione illegittima che abbia concesso un vantaggio ad un dipendente. L'iter logico seguito dalla ricorrente porta, inoltre, a rendere inapplicabile l'art. 85 dello statuto: come sarebbe possibile applicare questa disposizione dal momento che la revoca «ex nunc» di una decisione illegittima è vietata?

In ogni caso, la mancata detrazione degli assegni di cui è causa non risulta da una decisione. Anche se un dipendente abbia, a suo tempo, dichiarato il versamento degli assegni per ferie, la mancata detrazione rispetto a questa sola dichiarazione non può definirsi decisione dell'istituzione.

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 dipendente 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 di 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.

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 4 novembre 1976 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 marzo e agosto 1976, nonché l'annullamento del silenzio-rifiuto opposto 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, insegnante a Anderlecht, 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 speciali versati a suo marito da parte delle autorità belghe non siano «di uguale natura» degli assegni di cui al n. 1 del suddetto articolo, non ha mai dichiarato il versamento di detti assegni;

- 6 essa 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.
- 7 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;
- 8 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 anche all'educazione, agli svaghi, nonché alle vacanze degli stessi;
- 9 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.
- 10 Va quindi accertato se gli assegni belgi in questione debbano essere considerati della stessa natura degli assegni di cui all'art. 67, n. 1.
- 11 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});
- 12 quanto all'assegno familiare per ferie, l'art. 73^{quater} del suddetto testo unico 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»;
- 13 le modalità di pagamento dell'assegno familiare per ferie sono quindi press'a poco identiche a quelle dell'assegno familiare mensile;

- 14 cionondimeno, non si può per questo motivo considerare detto assegno come un semplice aumento dell'assegno familiare mensile;
- 15 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;
- 16 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»;
- 17 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;
- 18 la convenuta non poteva quindi applicare il n. 2 dell'art. 67, e relativamente a questo punto il mezzo è fondato.
- 19 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;
- 20 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;
- 21 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;
- 22 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;

- 23 il mezzo fatto valere in proposito è quindi pure fondato.
- 24 Ne consegue che le decisioni impugnate devono essere annullate.
- 25 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 %.
- 26 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;
- 27 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;
- 28 salvo casi eccezionali, le rettifiche operate a seguito di un reclamo o di un ricorso non si distinguono dalle rettifiche correnti;
- 29 l'errore d'interpretazione commesso nella fattispecie non può venir considerato grave;
- 30 la domanda di interessi moratori non può quindi essere accolta;
- 31 non è nemmeno necessario condannare la convenuta a versare alla ricorrente le somme richieste, dato che l'annullamento delle decisioni impugnate produce di per sé la conseguenza che la Commissione statuirà ex novo in conformità alla sentenza pronunciata.

Sulle spese

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

- 33 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 marzo e 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

Il presidente della prima sezione

A. Van Houtte

G. Bosco

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS
DEL 28 SETTEMBRE 1977 ¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

nella 1ª sezione, intitolata «Retribuzione», del capitolo 1, titolo V, dello statuto del personale delle Comunità europee è compreso l'art. 67, il quale dispone:

«1. Gli *assegni* familiari comprendono:

- a) l'assegno di famiglia pari al 5% dello stipendio base e non infe-

riore comunque a 2 100 FB al mese;

- b) l'assegno per figli a carico pari a 3 263 FB al mese per ogni figlio;
c) l'indennità scolastica.

2. 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

¹ — Traduzione dal francese.