

SENTENZA DELLA CORTE (TERZA SEZIONE)
DEL 20 OTTOBRE 1983¹

Max Gutmann
contro Commissione delle Comunità europee

«Dipendenti — Indennità di nuova sistemazione — Ripetizione dell'indebito»

Causa 92/82

Massime

*Dipendenti — Ripetizione dell'indebito — Presupposti — Conoscenza da parte dell'interessato dell'irregolarità del pagamento
(Statuto del personale, art. 85)*

Nella causa 92/82,

MAX GUTMANN, ex dipendente della Commissione delle Comunità europee, deceduto il 22 marzo 1982, le cui eredi sono le figlie, sig.ne Anne Gutmann, studentessa, residente in Parigi (75 116), 95, rue de la Faisanderie, e Isabelle Gutmann, casalinga, del pari ivi residente, che proseguono la causa instaurata dal defunto, con l'avvocato domiciliatario Victor Biel, del foro di Lussemburgo, 18A, rue des Glacis,

ricorrenti,
contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Hendrik van Lier, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Robert Andersen, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

¹ — Lingua processuale: il francese.

causa avente ad oggetto la domanda intesa all'annullamento della decisione della Commissione di recuperare, in base all'art. 85 dello Statuto, la somma versata come indennità di nuova sistemazione,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori Y. Galmot, presidente di Sezione, Mackenzie Stuart e U. Everling, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

purché dimostrasse di essersi stabilito con la famiglia in una località distante almeno 70 km dalla sede di servizio entro tre anni dal suo collocamento a riposo.

Il sig. Gutmann era consigliere presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee in Lussemburgo. Il 3 dicembre 1977, compiuti 65 anni d'età, egli cessava la sua attività lavorativa e, con decisione 10 aprile 1978, acquistava, con effetto dal 1° gennaio dello stesso anno, il diritto alla pensione di vecchiaia.

A sua richiesta, gli veniva comunicato, con lettera 29 aprile 1980, che egli poteva fruire di un'indennità di nuova sistemazione di 340 720 BFR, cui sarebbe stato applicato il coefficiente correttore,

Il 27 ottobre 1980 il Gutmann informava la convenuta di non potere, a causa delle condizioni di salute della moglie, rispettare i termini previsti per il trasloco e per la nuova sistemazione in Francia e chiedeva pertanto che questi termini venissero prorogati.

Con lettera 30 ottobre 1980, gli veniva concessa la proroga al 31 dicembre 1981 del termine stabilito per il trasloco, ma gli veniva rifiutata quella del termine per la nuova sistemazione.

Con lettera 17 novembre 1980, il Gutmann chiedeva il versamento dell'indennità di nuova sistemazione dichiarando di aver lasciato il Lussemburgo e di essersi stabilito a Parigi. La domanda era accompagnata da un certificato di residenza rilasciato dalle autorità comunali di Parigi ed era seguita poco dopo da una bolletta del telefono che doveva attestare l'installazione dell'interessato in quella città. Il Gutmann precisava però che il trasloco sarebbe stato effettuato successivamente, in conformità alla lettera 30 ottobre 1980 della Commissione.

Di conseguenza, l'indennità di nuova sistemazione gli veniva versata il 23 marzo 1981. Tuttavia, già nel febbraio 1981 il coefficiente correttore lussemburghese applicato alla pensione era stato sostituito col coefficiente fissato per la Francia, con effetto retroattivo dal dicembre 1980.

Con lettera 4 marzo 1981 il Gutmann protestava contro la modifica del coefficiente correttore che gli arrecava pregiudizio. In questa lettera, egli scriveva, fra l'altro:

«Con la Vostra lettera 30. 11. 1980, n. 6755, mi avete concesso una proroga del termine stabilito per il trasloco.

Per contro, avete deciso di non concedermi alcuna proroga per quanto concerne la liquidazione dell'indennità di nuova sistemazione.

Tuttavia, non potevate ignorare, tenuto conto del certificato medico da me trasmessoVi il 27 ottobre 1980, che, in ragione della grave infermità di mia moglie, né il trasloco né la nuova sistemazione potevano aver luogo entro i termini stabiliti; pertanto, mi avete costretto

a creare una parvenza di nuova sistemazione che non poteva sfuggirVi.»

Di conseguenza, egli chiedeva che venisse annullato il provvedimento 5 gennaio 1981 con cui erano state modificate le sue spettanze di pensione e che la corrispondenza venisse inviata al suo indirizzo in Lussemburgo. Egli confermava questa domanda con lettera 13 marzo 1981.

Con lettera 31 marzo 1981, la convenuta rispondeva di non poter né applicare nuovamente il coefficiente correttore fissato per il Lussemburgo né prorogare il termine della nuova sistemazione.

Il 21 maggio 1981 il Gutmann presentava all'APN, in forza dell'art. 90 dello Statuto, un reclamo inteso a che venissero annullate le decisioni della convenuta di applicare, con effetto retroattivo, il coefficiente correttore fissato per la Francia al momento del suo collocamento a riposo e di inviargli la corrispondenza al suo indirizzo parigino.

Con lettera 16 giugno 1981, la convenuta dichiarava che la domanda formulata nel reclamo veniva accolta, ma che, d'altra parte, essa era costretta a prendere disposizioni affinché, in base agli artt. 85 dello Statuto e 46 dell'allegato VIII di questo, si procedesse al recupero delle somme, per un totale di 340 720 BFR, versate all'interessato come indennità di nuova sistemazione; infatti, questo versamento, ottenuto mediante false dichiarazioni, non aveva alcuna giustificazione obiettiva e costituiva un arricchimento senza causa. La convenuta concludeva annunciando che il recupero sarebbe stato effettuato mediante 4 trattenute mensili sulla pensione.

Il 6 settembre 1981 il Gutmann presentava reclamo contro quest'ultimo provve-

dimento in base all'art. 90, n. 2, dello Statuto. Il reclamo veniva respinto dall'APN con lettera 24 febbraio 1982.

Il Gutmann proponeva il presente ricorso con atto pervenuto in cancelleria il 18 marzo 1982. Dopo il suo decesso, la causa è stata proseguita dalla sue due figlie. La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

I *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

1. dichiarare il ricorso ricevibile;
2. accoglierlo e pertanto
3. dichiarare che a torto la Commissione ha adottato la decisione di trattenere sulle spettanze pensionistiche del Gutmann la somma di 340 720 BFR;
4. condannare la Commissione a rimborsare, entro otto giorni dall'emananda sentenza, gli importi indebitamente trattenuti;
5. dichiarare che la Commissione è debitrice degli interessi, nella misura del 12 %, su ogni somma trattenuta, a decorrere dal giorno in cui è stata effettuata ciascuna trattenuta;
6. per quanto necessario, annullare il rigogetto, sia implicito sia esplicito, del reclamo;
7. in ogni caso, condannare la Commissione alle spese di causa.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

- respingere il ricorso;
- statuire sulle spese in conformità alle norme vigenti.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I *ricorrenti* sostengono, nell'atto introduttivo, che la decisione impugnata è basata sull'art. 85 dello Statuto e che pertanto occorre accertare se il Gutmann «ha avuto conoscenza dell'irregolarità del pagamento o se tale irregolarità era così evidente che egli non poteva non accorgersene» (art. 85 dello Statuto). A loro avviso, la convenuta non ha precisato né in cosa consistano le «false dichiarazioni» del Gutmann, né quando e dove esse sono state fatte né come egli avrebbe dovuto sapere che il versamento oggi ripetuto era indebito. Il Gutmann aveva adeguatamente informato la Commissione del fatto che egli non avrebbe potuto installare contemporaneamente tutti i membri della sua famiglia a Parigi. Peraltro, è per questo motivo che il termine per effettuare il trasloco è stato prorogato dall'amministrazione, la quale, quindi, sapeva che il Gutmann e la figlia maggiore si erano stabiliti nel luogo della nuova sistemazione. Il Gutmann non ha mai smentito quanto da lui dichiarato a proposito di questa nuova sistemazione.

I ricorrenti si richiamano alla sentenza nella causa 140/77 (*Verbaaf/Commissione*, Racc. 1978, pag. 2117), da cui risulta che «lo scopo definito e tipico dell'indennità [di prima sistemazione] è di consentire al dipendente di sostenere, a parte le spese di trasloco, gli oneri inevitabili connessi al suo inserimento in un

ambiente nuovo per un periodo indeterminato, ma rilevante». La stessa considerazione vale per quanto concerne la nuova sistemazione.

La decisione della convenuta è insufficientemente motivata, il che equivale a mancanza di motivazione (violazione dell'art. 25 dello Statuto).

Nella fattispecie non si può applicare la sentenza *Meganck* (causa 36/72, Racc. 1973, pag. 527), in cui si faceva carico al ricorrente di essersi posto col proprio comportamento in una situazione irregolare, il che gli impediva di invocare la sua buona fede. Infatti, le dichiarazioni del *Meganck*, contrariamente a quelle del Gutmann, non erano tutte improntate alla correttezza prescritta dallo Statuto.

La *convenuta* non contesta la ricevibilità del ricorso. Nel merito, essa si richiama alle conclusioni presentate l'11 aprile 1973 dall'avvocato generale Mayras nella causa 71/72 (*Kuhl*, Racc. 1973, pag. 718), da cui risulta, fra l'altro, che l'amministrazione può procedere alla ripetizione di quanto indebitamente versato tranne che nel caso in cui «il dipendente ha ignorato l'irregolarità commessa dall'amministrazione e non poteva con la normale diligenza conoscerla, in quanto la medesima non era per lui in alcun modo evidente».

A suo avviso, innanzitutto vi è stato manifestamente versamento indebito dell'indennità di nuova sistemazione. Infatti, l'art. 6, n. 4, dell'allegato VII dello Statuto indica che il versamento dell'indennità di nuova sistemazione è subordinato alla sistemazione *effettiva* del dipendente e della famiglia, e quindi allo stabili-

mento della *residenza familiare principale*, in una località situata ad oltre 70 km dalla sede di servizio entro tre anni dalla cessazione dal servizio.

Orbene, nella fattispecie non vi è stata nuova sistemazione.

In secondo luogo occorre accertare se il Gutmann avesse una conoscenza *effettiva* del carattere indebito del versamento (art. 85 dello Statuto) o se abbia provocato egli stesso, col suo comportamento, l'errore dell'amministrazione (sentenza *Meganck* precitata). Quest'ultima ipotesi si è verificata nella fattispecie. Il Gutmann dichiarò infatti con lettera 17 novembre 1980 di aver lasciato il Lussemburgo e di essersi stabilito a Parigi. Con lettera 4 marzo 1981 egli confessò di aver creato una «parvenza di nuova sistemazione» e che il domicilio parigino da lui indicato corrispondeva ad un appartamento abitato dalla figlia maggiore che proseguiva gli studi in Francia, mentre la moglie, la figlia minore ed *egli stesso* abitavano ancora a Lussemburgo. D'altra parte, è evidente che il Gutmann non poteva, senza creare detta «parvenza», pretendere di fruire dell'indennità di nuova sistemazione pur esigendo che all'importo della sua pensione continuasse ad essere applicato il coefficiente correttore fissato per il Lussemburgo.

In subordine, la convenuta sostiene che, anche ammesso che il Gutmann non fosse effettivamente a conoscenza del carattere indebito del versamento, tale carattere indebito era comunque talmente evidente nella fattispecie che non poteva sfuggire ad un dipendente di normale diligenza (sentenza 11 luglio 1979, causa 252/78, *Broe/Commissione*, Racc. pag. 2393).

Infine, qualora dopo il collocamento a riposo del dipendente risulti che egli ha indebitamente percepito dalla Commissione somme che questa ha il diritto di ripetere, queste somme possono in qualsiasi momento essere detratte dalla pensione.

Nella replica i *ricorrenti* ricordano che il Gutmann non ha mai dichiarato che «il trasloco è stato effettuato», anzi ha sempre affermato chiaramente il contrario. Egli pertanto non ha mai fatto dichiarazioni false che avrebbero potuto indurre in errore l'amministrazione, ma ha fatto presente, con chiarezza, di non poter trasferire la famiglia a Parigi o altrove per motivi d'ordine familiare. La convenuta non poteva ignorare che il Gutmann continuava ad abitare a Lussemburgo, poiché egli aveva chiesto e ottenuto la proroga del termine per il trasloco.

Usando il termine «parvenza» di nuova sistemazione, il Gutmann aveva solo voluto far capire che egli stesso e la figlia maggiore si erano stabiliti in Francia. Il termine suddetto significa pertanto «impossibilità, hic et nunc, di stabilirsi a Parigi con *tutta* la famiglia» (come prescrive l'art. 6, n. 4, 1° comma, dell'allegato VII dello Statuto). Orbene, non ci si stabilisce a Parigi, non ci si abbona al telefono e non si chiede l'allacciamento alla rete elettrica per una «apparenza senza realtà».

La sentenza *Kuhl*, invocata dalla convenuta, riguarda un caso del tutto diverso, poiché la ricorrente in quella causa difficilmente poteva far credere che le fosse impossibile rendersi conto dell'irregolarità del versamento.

Il Gutmann ha solo commesso un lieve errore d'interpretazione a proposito di talune disposizioni dello Statuto e degli allegati di questo ed ha creduto di avere diritto al coefficiente fissato per il Lussemburgo, dove egli doveva sopportare spese più elevate, mentre l'indennità di nuova sistemazione (Parigi) e il coefficiente correttore chiesto (Lussemburgo) non sono conciliabili tra loro (su tale questione, però, non è ancora stata detta l'ultima parola).

La convenuta cerca di dimostrare la malafede del Gutmann per quanto concerne i coefficienti correttori, ma non considera che nessuna persona ragionevole vorrebbe rischiare di perdere l'indennità di nuova sistemazione per intascare pochi franchi in più sul coefficiente correttore.

Nella controreplica la *convenuta* ricorda che il Gutmann non presentò reclamo contro il rifiuto di prorogare il termine per la nuova sistemazione, ma, al contrario, affermò di essersi stabilito a Parigi. Il 4 marzo 1981, però, egli confessò che la nuova sistemazione «non poteva aver luogo» e che continuava «ad abitare a Lussemburgo».

Orbene, dalla sentenza *Verbaaf* (già citata) risulta che l'indennità di prima sistemazione o di nuova sistemazione deve consentire al dipendente di far fronte agli «oneri inevitabili connessi al suo inserimento in un ambiente nuovo». Pertanto, la nuova sistemazione è legata alla nozione di residenza. Deve esservi un legame effettivo, reale e avente una certa continuità tra l'interessato e la famiglia, da un lato, e il luogo indicato come quello della residenza familiare, dall'altro.

Anche se tra l'indennità di nuova sistemazione e l'indennità di trasloco esiste una certa relazione, nel senso che la nuova sistemazione si accompagna in generale al trasloco, non è detto che esse vadano necessariamente di pari passo. Il trasloco può essere anteriore o posteriore alla nuova sistemazione e talvolta mancare del tutto. Ciò accade, in particolare, quando il dipendente abbia conservato nel paese d'origine un'abitazione arredata ed occupi un appartamento ammobiliato nella sede di servizio.

Di conseguenza, il Gutmann, anche se si trovava nell'impossibilità di rispettare il termine per il trasloco (ed ottenne per questo motivo la proroga di detto termine), non era affatto obbligato a creare una parvenza di nuova sistemazione.

Il termine «*simulacre*» («*parvenza*») ha, peraltro, un significato ben preciso e non si può credere che il Gutmann, di madrelingua francese, l'abbia usato senza discernimento.

IV — La fase orale del procedimento

I ricorrenti, rappresentati dall'avv. Biel, del foro di Lussemburgo, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Hendrik Van Lier, agente, assistito dall'avv. Robert Andersen, del foro di Bruxelles, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 22 settembre 1983.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 6 ottobre 1983.

In diritto

- 1 Con atto 18 marzo 1982, il sig. Gutmann, ex consigliere presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee in Lussemburgo, ha proposto un ricorso inteso all'annullamento della decisione 16 giugno 1981 con cui la Commissione, in base all'art. 85 dello Statuto del personale (in prosieguo: lo Statuto), ha disposto il recupero di somme versate come indennità di nuova sistemazione.
- 2 Poiché il Gutmann è deceduto il 22 marzo 1982, la causa è stata proseguita dalle due figlie.
- 3 Dopo essere stato collocato a riposo, il Gutmann, dichiarando di aver lasciato il Lussemburgo e di essersi stabilito a Parigi, chiedeva ed otteneva, in base all'art. 6, n. 4, dell'allegato VII dello Statuto, un'indennità di

340 720 BFR. Contemporaneamente il coefficiente correttore per il Lussemburgo applicato alla pensione veniva sostituito con quello fissato per la Francia.

- 4 Con lettera 4 marzo 1981, il Gutmann protestava presso la Commissione contro la modifica del coefficiente correttore. A questo proposito egli rimproverava alla Commissione di averlo «costretto a creare una parvenza di nuova sistemazione». La Commissione gli aveva in effetti negato la proroga del termine fissato per la nuova sistemazione pur concedendogli contemporaneamente la proroga del termine di trasloco. Il Gutmann faceva presente che il realtà «né il trasloco né la nuova sistemazione potevano aver luogo» per motivi di famiglia e che egli abitava ancora a Lussemburgo con la moglie e una delle figlie.
- 5 Con lettera 31 marzo 1981, la Commissione rispondeva che doveva continuare ad applicare il coefficiente correttore fissato per la Francia.
- 6 Il 16 giugno 1981, a seguito di un reclamo proposto dal Gutmann in forza dell'art. 90 dello Statuto, la Commissione disponeva infine che venisse applicato il coefficiente correttore per il Lussemburgo. Tuttavia, al tempo stesso essa dichiarava di essere tenuta a recuperare, in base agli artt. 85 dello Statuto e 46 dell'allegato VIII di questo, le somme indebitamente versate come indennità di nuova sistemazione, per il motivo che questo versamento, ottenuto mediante false dichiarazioni, non aveva alcuna giustificazione obiettiva e costituiva un arricchimento senza causa.
- 7 Questa è la decisione impugnata col ricorso d'annullamento.
- 8 A tenore dell'art. 85 dello Statuto, «qualsiasi somma percepita indebitamente dà luogo a ripetizione se il beneficiario ha avuto conoscenza dell'irregolarità del pagamento o se tale irregolarità era così evidente che egli non poteva non accorgersene».

- 9 Nell'atto introduttivo il Gutmann sostiene che la Commissione non ha precisato in cosa consistano le «false dichiarazioni» attribuitegli né come egli avrebbe dovuto avere conoscenza del carattere indebito del versamento dell'indennità di nuova sistemazione. Infatti egli avrebbe adeguatamente informato la Commissione del fatto che non gli era possibile installare contemporaneamente tutti i membri della sua famiglia a Parigi.
- 10 Occorre osservare in proposito che, a norma dell'art. 6, n. 4, dell'allegato VII dello Statuto, l'indennità di nuova sistemazione «è versata dietro documentazione dell'avvenuta sistemazione del funzionario e della sua famiglia ...». Orbene, il Gutmann ha ammesso più volte, e in particolare nella lettera 4 marzo 1981, di non essere mai andato a stabilirsi a Parigi e che il suo asserito domicilio parigino corrispondeva all'appartamento abitato dalla figlia maggiore che proseguiva gli studi in Francia, mentre la moglie, la figlia minore ed egli stesso abitavano ancora a Lussemburgo.
- 11 Di conseguenza, bisogna concludere che il Gutmann aveva o avrebbe dovuto avere conoscenza dell'irregolarità del versamento dell'indennità di nuova sistemazione ai sensi dell'art. 85 dello Statuto e che, letta nel suo contesto, la decisione della Commissione era sufficientemente motivata.
- 12 Il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

Sulle spese

- 13 A termini dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombeante è condannata alle spese.
- 14 Tuttavia, a norma dell'art. 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse da dipendenti della Comunità le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Galmot

Mackenzie Stuart

Everling

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 20 ottobre 1983.

Per il cancelliere

Il presidente della Terza Sezione

J. A. Pompe

Y. Galmot

cancelliere aggiunto

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
G. FEDERICO MANCINI
DEL 6 OTTOBRE 1983

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Il ricorso 18 marzo 1982 con cui è stata introdotta la presente causa si articola in una serie di pretese — dirette ad

ottenere l'annullamento di una decisione riguardante la ripetizione dell'indennità di nuova sistemazione e il rimborso delle somme trattenute con gli interessi — che il signor Max Gutmann, già dipendente della Commissione delle Comunità europee, avanza nei confronti di quest'ultima.