

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
18 dicembre 1997 *

«Dipendenti – Mutamento della sede di servizio –
Ritorno nella sede di servizio originaria – Indennità di prima sistemazione»

Nella causa T-222/95,

Antonio Angelini, dipendente della Commissione delle Comunità europee, assegnato alla sede di Ispra del Centro comune di ricerca, con l'avv. Giuseppe Marchesini, patrocinante dinanzi alla Corte di Cassazione della Repubblica italiana, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Gianluigi Valsesia, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione con cui è stato rifiutato il versamento al ricorrente di un'indennità di prima sistemazione in occasione del ritorno di quest'ultimo alla sua sede di servizio iniziale, dopo un periodo di servizio al di fuori della sua istituzione,

* Lingua processuale: l'italiano.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dal signor A. Saggio, presidente, dalla signora V. Tiili e dal signor R.M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 23 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Sfondo normativo

- 1 In forza dell'art. 20 dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), i dipendenti comunitari sono tenuti a risiedere nel luogo della loro sede di servizio.
- 2 L'art. 71 dello Statuto prevede che il dipendente ha diritto al rimborso delle spese da lui sostenute in occasione della sua entrata in servizio e del suo trasferimento, alle condizioni stabilite all'allegato VII del detto Statuto.

- 3 L'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto riconosce al dipendente di ruolo il diritto ad un'«indennità di prima sistemazione» pari a uno o due mesi di stipendio base, qualora «giustifici di aver dovuto cambiare la residenza per soddisfare agli obblighi dell'art. 20 dello Statuto».
- 4 L'art. 10 dello stesso allegato prevede che «il funzionario che sia tenuto a cambiare residenza (...) ha diritto (...) ad un'indennità giornaliera» la cui durata di concessione è limitata ad un massimo di 120 o di 180 giorni.

Fatti all'origine della controversia

- 5 Il ricorrente, dipendente del quadro scientifico e tecnico della Commissione, in servizio presso il Centro comune di ricerca di Ispra, aveva, sino al 1993, la propria residenza a Ranco, località in cui possedeva una casa. Con decisione 6 aprile 1993 della Commissione, egli veniva assegnato all'Iter Home Central Team, un organismo non comunitario, a Garching (Germania), per il periodo tra il 16 aprile 1993 e il 31 dicembre 1994.
- 6 Durante tale periodo il ricorrente si sistemava, con la moglie, a Garching, località in cui prendeva in affitto un appartamento ammobiliato. A tal fine, egli beneficiava dell'indennità giornaliera e dell'indennità di prima sistemazione previste agli artt. 5 e 10 dell'allegato VII dello Statuto del personale.
7. Nel gennaio 1995 il ricorrente rientrava a Ispra, località in cui si sistemava nuovamente nella propria casa. Il 15 febbraio egli chiedeva all'amministrazione di versargli le indennità previste agli artt. 5 e 10 dell'allegato VII dello Statuto, a seguito del suo ritorno alla sua sede di servizio iniziale.

8 L'indennità giornaliera veniva versata dai servizi amministrativi. Per quanto riguarda l'indennità di prima sistemazione, il ricorrente veniva informato, con nota 17 maggio 1995, di una decisione della Commissione con cui gliene veniva rifiutato il versamento.

Procedimento

9 Avverso tale decisione, il ricorrente presentava un reclamo, registrato presso il segretariato generale della Commissione il 26 giugno 1995, che formava oggetto di una decisione implicita di rigetto.

10 Di conseguenza, con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 dicembre 1995, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

11 Poiché il ricorrente non ha presentato la replica entro il termine fissato, la fase scritta del procedimento si è conclusa il 6 maggio 1996.

12 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite all'udienza pubblica che si è svolta il 23 settembre 1997.

Conclusioni delle parti

13 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;

- dichiarare che la Commissione è tenuta a versargli le somme che gli spettano ai sensi dell'art. 5, n. 2, dell'allegato VII dello Statuto;
- maggiorare le dette somme di interessi al tasso dell'8% annuo, a decorrere dalla data della domanda;
- condannare la convenuta alle spese.

14 La Commissione, convenuta, conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- statuire sulle spese secondo giustizia.

Sul motivo unico, relativo ad una violazione dell'art. 5, n. 2, dell'allegato VII dello Statuto

Argomenti delle parti

- 15 Il ricorrente fa valere che la sua assegnazione a Garching costituisce un comando e non un trasferimento, e sostiene che la decisione impugnata ha violato l'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto. La Commissione contesta gli argomenti del ricorrente e conclude per il rigetto del ricorso.
- 16 Il ricorrente fa osservare che la decisione che lo assegnava a Garching è stata adottata sul fondamento dell'art. 7 dello Statuto, come se si trattasse di un trasferimento, mentre, in realtà, egli è stato sottoposto ad un comando ai sensi dell'art. 37 del detto Statuto. Egli sostiene, al riguardo, che le circostanze proprie del caso di specie sono tipicamente quelle che si riscontrano nel caso di un comando, e cioè che la detta decisione è stata adottata nell'interesse del servizio e previa consultazione dell'interessato, attraverso un mantenimento del suo impiego

originario e dei diritti connessi e una presa a carico, da parte della Commissione, delle spese relative. Egli sottolinea, parimenti, che l'atteggiamento della Commissione è contraddittorio, nei limiti in cui, pur versandogli l'indennità giornaliera, essa ha rifiutato di versargli l'indennità di prima sistemazione.

- 17 Per il ricorrente, le indennità di prima sistemazione e giornaliera sono soggette ad una condizione oggettiva, l'obbligo per il dipendente di trasferire la sua residenza per conformarsi all'obbligo di cui all'art. 20 dello Statuto. Lo Statuto non impone alcun'altra condizione e tali indennità hanno una natura forfettaria, che esonera l'interessato da ogni dimostrazione analitica.
- 18 La giurisprudenza della Corte ha limitato la portata di tali disposizioni solo nell'ambito di situazioni di fatto particolari. Così, le sentenze fatte valere dalla Commissione nella decisione impugnata riguardano situazioni di trasferimento intervenuto su domanda del dipendente (sentenza della Corte 9 novembre 1978, causa 140/77, Verhaaf/Commissione, Racc. pag. 2117) o di assenza di cambiamento di residenza (sentenza della Corte 18 marzo 1982, causa 90/81, Burg/Corte di giustizia, Racc. pag. 983).
- 19 Invece, nel caso di specie, il ricorrente ha dovuto affittare una casa in Germania, è stato raggiunto dalla moglie e è dovuto poi ritornare in Italia. Il fatto di aver conservato la propria casa nel paese d'origine rappresentava un sacrificio, in quanto, tenuto conto del limitato periodo della sua assenza e delle difficoltà connesse con il recupero della sua casa dopo un'eventuale locazione, egli aveva dovuto sopportare, durante il periodo di cui trattasi, l'onere relativo alle due abitazioni.
- 20 Il ricorrente sottolinea che la posizione della Commissione ingenera una profonda incertezza del diritto nel versamento delle indennità ai dipendenti assegnati a servizi esterni, che sono disciplinate da disposizioni ad hoc. Nella sua sentenza 27 ottobre 1994, causa T-508/93, Mancini/Commissione (Racc. PI pag. II-761), il Tribunale avrebbe censurato la politica della Commissione in questa materia. La posizione della convenuta sarebbe, nella fattispecie, abbastanza simile a quella censurata dal

Tribunale nella detta sentenza. Il fatto che, in tale causa, il dipendente fosse stato assegnato presso un'amministrazione nazionale non sarebbe significativo, in considerazione del fatto che, in entrambe le situazioni, si tratta di dipendenti assegnati ad un servizio esterno. D'altro canto, in esecuzione della sentenza del Tribunale, la Commissione avrebbe versato all'interessato l'indennità domandata.

- 21 La Commissione fa valere, in primo luogo, che, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, l'assegnazione provvisoria a Garching non era un comando ai sensi dell'art. 37 dello Statuto. Infatti, il dipendente nella situazione di comando è quello designato per occupare temporaneamente un impiego fuori della sua istituzione, come risulta dall'art. 35 dello Statuto. Il ricorrente, invece, aveva continuato ad occupare il proprio impiego, che aveva formato oggetto di un'assegnazione provvisoria all'estero, con il suo titolare, per ragioni di servizio. Il suo nome non ha mai figurato nell'organigramma dell'istituto di Garching ed egli era quindi in «attività di servizio», ai sensi del detto art. 35.
- 22 In secondo luogo, la Commissione asserisce che il diritto al versamento dell'indennità di prima sistemazione non dipende dal solo fatto che il dipendente è tenuto a cambiare residenza per soddisfare gli obblighi dell'art. 20 dello Statuto. Come la Corte ha dichiarato nella citata sentenza Verhaaf/Commissione, tale indennità ha uno scopo definito, che è quello di consentire al dipendente di sostenere gli oneri connessi al suo inserimento in un ambiente nuovo per un periodo di durata indeterminata ma rilevante.
- 23 La Commissione riconosce che il Tribunale, nelle sue sentenze 30 gennaio 1990, causa T-42/89, Yorck von Wartenburg/Parlamento (Racc. pag. II-31), e 4 luglio 1990, causa T-42/89 OPPO, Parlamento/Yorck von Wartenburg (Racc. pag. II-299), ha limitato la portata della citata sentenza Verhaaf/Commissione alle circostanze particolari del caso di specie e che l'indennità di prima sistemazione è dovuta al dipendente che sia obbligato a trasferire la sua residenza a seguito della sua assegnazione ad altra località.

- 24 Tuttavia, la nozione di prima sistemazione ai sensi dell'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto deve essere intesa non come un elemento astratto connesso al mero spostamento del dipendente, ma piuttosto come l'espressione dell'inserimento dell'interessato e della sua famiglia in un nuovo ambiente. Il fatto che la Corte abbia dato tale interpretazione in un contesto particolare non pregiudica la sua validità generale.
- 25 A tal fine, la Commissione sottolinea che il ricorrente si è allontanato dal suo servizio normale per 18 mesi, che ha trovato un alloggio provvisorio a Garching e che ha conservato la sua casa in Italia. Non è pertanto possibile affermare che il ricorrente ha dovuto sopportare, al momento del suo ritorno, le spese di prima sistemazione in un nuovo ambiente. Di conseguenza, la finalità perseguita dal versamento dell'indennità, quale esposta dalla Corte nella sua citata sentenza Verhaaf/Commissione, mancherebbe nel caso di specie. Ciò giustifica il rifiuto opposto dall'amministrazione alla domanda dell'interessato.
- 26 Tale ragionamento sarebbe confermato dal fatto che il ricorrente non pretende di aver sostenuto le spese della sua nuova sistemazione in Italia, ma basa la sua domanda sulle spese sostenute durante il periodo della sua assegnazione provvisoria a Garching. Ora, tali spese sono state compensate dall'indennità versata al ricorrente in occasione della sua sistemazione in Germania.
- 27 Riguardo all'argomento che il ricorrente fonda sul fatto che gli è stata versata un'indennità giornaliera, la convenuta sostiene che da tale versamento non discende l'obbligo di riconoscere al dipendente il diritto all'indennità di prima sistemazione. Quest'ultima deve formare oggetto di una valutazione autonoma e l'argomento fatto valere è quindi senza alcuna relazione con l'oggetto della controversia sottoposta al Tribunale.

- 28 Il rinvio operato dal ricorrente alla citata causa Mancini/Commissione è, per la Commissione, privo di pertinenza. In tale sentenza, il Tribunale ha annullato una decisione amministrativa cosiddetta di «comando» per mancanza di motivazione, e non si è pronunciato sul merito delle domande di indennità formulate; i provvedimenti adottati dall'amministrazione in esecuzione di tale sentenza non sarebbero pertanto in relazione alla presente fattispecie.
- 29 In conclusione, la Commissione asserisce che il provvedimento impugnato opera un'applicazione corretta dell'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto, che è conforme al principio della sana gestione delle risorse pubbliche che incombe all'amministrazione.

Giudizio del Tribunale

- 30 Si deve ricordare anzitutto, per quanto riguarda la qualificazione della decisione di assegnazione del ricorrente, che non si può annullare un provvedimento amministrativo perché è stato adottato su un fondamento giuridico scorretto qualora siffatto errore di diritto non abbia avuto nessuna influenza determinante sul giudizio dell'amministrazione (sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-75/95, Günzler Aluminium/Commissione, Racc. pag. II-497, punto 55). Un motivo tratto dalla scelta erronea del fondamento giuridico di un atto va infatti disatteso qualora abbia una portata meramente formale (sentenza della Corte 3 dicembre 1996, causa C-268/94, Portogallo/Consiglio, Racc. pag. I-6177, punto 79; sentenza Günzler Aluminium/Commissione, loc. cit., punto 55).
- 31 Il Tribunale ritiene che, nel caso di specie, la scelta del fondamento giuridico del trasferimento temporaneo del ricorrente a Garching non ha avuto alcuna influenza determinante sul contenuto della decisione impugnata. Infatti, nessun elemento agli atti consente di supporre che, nel caso in cui la Commissione avesse qualificato il trasferimento del ricorrente a Garching come comando e non come trasferimento, la sua valutazione della domanda del ricorrente stesso diretta ad ottenere l'indennità di prima sistemazione al momento del suo ritorno a Ispra sarebbe stata diversa. Il ricorrente non ha, del resto, addotto alcun argomento al riguardo. Risulta invece,

dalla nota del 17 maggio 1995, che la Commissione ha trattato la domanda del ricorrente sulla base dell'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto, fatto valere dal ricorrente nella sua domanda, e che il fondamento giuridico della decisione di assegnazione del ricorrente a Garching non ha avuto alcun ruolo nel ragionamento seguito dalla Commissione.

- 32 Al fine di stabilire la portata degli obblighi che, in fatto di indennità di prima sistemazione, sono imposti alle istituzioni dall'art. 71 dello Statuto e, in particolare, dall'art. 5 dell'allegato VII, si deve ricordare che, come risulta dall'art. 20 dello Statuto, il dipendente deve risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui è destinato o a una distanza conciliabile con l'adempimento dei suoi compiti. Tale dovere, previsto dallo Statuto, giustifica l'obbligo di versamento dell'indennità di prima sistemazione.
- 33 Come previsto dall'art. 5, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto, il dipendente che abbia dovuto cambiare la residenza per soddisfare agli obblighi dell'art. 20 ha diritto ad un'indennità pari ad uno o due mesi di stipendio base. Dal n. 2 del medesimo articolo risulta che un'indennità di pari importo viene versata al dipendente che abbia dovuto trasferire la propria residenza nel contesto dell'assegnazione ad una nuova sede di servizio.
- 34 Lo scopo di tale indennità è di consentire al dipendente di sostenere gli oneri inevitabili connessi al suo inserimento in un ambiente nuovo per un periodo indeterminato ma rilevante (citata sentenza della Corte Verhaaf/Commissione, punto 18).
- 35 Per giurisprudenza consolidata, tale indennità è forfettaria, nel senso che, qualora la sistemazione del dipendente sia provata, come esige l'art. 5, n. 3, secondo comma, dell'allegato VII dello Statuto, egli non è tenuto a dimostrare l'esistenza di spese effettive (sentenze del Tribunale 30 gennaio 1990, causa T-42/89, Yorck von Wartenburg/Parlamento, Racc. pag. II-31, punto 23; 12 dicembre 1996, causa T-33/95, Lozano Palacios/Commissione, Racc. PI pag. II-1535, punto 62, e causa

T-74/95, Monteiro da Silva/Commissione, Racc. PI pag. II-1559, punto 62). Ne consegue che le situazioni e condizioni su cui si fonda il diritto alla detta indennità sono quelle previste dall'art. 5 dell'allegato VII, e più in particolare, nel caso di specie, dal n. 2 del medesimo.

- 36 Ciò premesso, quando un dipendente deve trasferire la propria residenza per prendere servizio in una nuova sede, l'indennità compensativa gli è dovuta, fatte salve circostanze eccezionali, come quelle che comportino abusi (sentenza Verhaaf/Commissione, loc. cit., punto 20; conclusioni dell'avvocato generale Gordon Slynn presentate in occasione della sentenza della Corte 18 marzo 1982, causa 90/81, Burg/Corte di giustizia, Racc. pag. 983, in particolare pag. 995; sentenza Monteiro da Silva/Commissione, loc. cit., punto 62), in particolare qualora la nuova assegnazione sia avvenuta su richiesta del dipendente (sentenza Verhaaf/Commissione, loc. cit., punto 20; sentenza del Tribunale 4 luglio 1990, causa T-42/89 OPPO, Parlamento/Yorck von Wartenburg, Racc. pag. II-299, punto 20).
- 37 Nella fattispecie, il Tribunale constata che la lite verte sul rifiuto di versare al ricorrente l'indennità di prima sistemazione, a seguito del ritorno di quest'ultimo alla sua sede di servizio iniziale, ad Ispra (Italia), dopo aver prestato servizio a Garching, in Germania. Ora, è pacifico tra le parti che il ricorrente ha trasferito la sua residenza da Ispra a Garching per tornare poi, come gli impone l'art. 20 dello Statuto, alla sua residenza iniziale. Non è pertanto contestato il fatto che il ricorrente ha trasferito a due riprese la sua residenza.
- 38 Il Tribunale sottolinea altresì che le decisioni di assegnazione, come quelle di cui è stato destinatario il ricorrente, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto, sono state adottate nel solo interesse del servizio, nel contesto dei poteri di cui dispongono le istituzioni in tale materia, e che non è stato prospettato che un elemento di altro tipo abbia motivato i provvedimenti di cui trattasi.

- 39 Il Tribunale nota inoltre che, al momento della detta assegnazione a Garching, la Commissione ha versato al ricorrente l'indennità di prima sistemazione prevista dall'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto. Pertanto essa ha ritenuto che le circostanze della detta assegnazione esigessero da parte del ricorrente un trasferimento di residenza che soddisfacesse i requisiti di legge nonché quelli delineati dalla giurisprudenza (v. supra, punti 32 e 33).
- 40 Tenuto conto di quest'ultima decisione, è incontrovertibile che il ritorno del ricorrente in Italia configura altresì un cambiamento di residenza ai sensi dell'art. 20 dello Statuto e dell'art. 5, n. 2, dell'allegato VII.
- 41 Per quanto riguarda gli argomenti della Commissione relativi al fatto che il ricorrente non ha provato di aver sostenuto spese effettive al momento della sua sistemazione ad Ispra, il Tribunale ricorda che, come risulta dalla giurisprudenza (v. supra, punto 34), l'indennità di prima sistemazione è forfettaria. L'art. 5 dello Statuto non si richiama in alcun modo alla necessità di provare l'esistenza di spese effettive, a differenza, ad esempio, del regime in vigore per il rimborso delle spese di trasloco, le quali, stando all'art. 9 dell'allegato VII dello Statuto, vengono liquidate con riferimento ad un preventivo approvato.
- 42 La Commissione è stata interrogata in udienza sul tipo di spese che essa considera di norma atte a giustificare l'erogazione dell'indennità di cui trattasi, ed ha affermato che, qualora il ricorrente avesse provato di aver sostenuto spese al momento del suo ritorno, ad esempio per ritornare in possesso della propria abitazione, essa avrebbe corrisposto l'indennità nella sua integralità.
- 43 Emerge da questa posizione della Commissione che il versamento dell'indennità di prima sistemazione dipenderebbe da opzioni che esulano dall'art. 5. Infatti, l'acquisto di un'abitazione da parte del ricorrente nel luogo della sede di servizio iniziale, in linea di principio, gli precluderebbe, come nel caso di specie, la possibilità di aver diritto all'indennità. Tuttavia, se avesse locato a terzi la sua abitazione durante il soggiorno a Garching, e se per tal motivo avesse dovuto

sostenere spese per rientrare in possesso della medesima, la Commissione avrebbe accettato di erogare l'indennità. Ciò si verificherebbe anche qualora il ricorrente avesse venduto l'abitazione al momento di traslocare in Germania e ne avesse acquistata un'altra dopo il rientro in Italia. Se invece la nuova abitazione fosse stata acquistata prima del ritorno in Italia, il versamento non sarebbe stato dovuto.

- 44 Risulta da tali considerazioni che gli oneri sostenuti dal dipendente, che l'indennità mira a compensare, sono, innanzi tutto, connessi al fatto che l'interessato deve sistemarsi in un nuovo luogo di residenza. Dal momento in cui tale sistemazione avviene, il che nel caso di specie è pacifico ed è confermato dal fatto che la Commissione ha considerato che l'assegnazione a Garching giustificava una sistemazione in tale località, l'indennità dev'essere versata, dato che la sua natura forfettaria impedisce alla Commissione di esigere la prova dell'esistenza di spese effettive.
- 45 La Commissione si richiama anche, per giustificare le condizioni cui subordina il pagamento dell'indennità, agli obblighi di sana gestione dei fondi pubblici che essa deve amministrare. Su questo punto il Tribunale osserva che le conseguenze finanziarie derivanti dai diritti attribuiti dall'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto ai dipendenti che devono cambiare la propria residenza in conseguenza di una nuova assegnazione sono un elemento di gestione che dev'essere preso in considerazione al momento di emanare le decisioni da cui trae origine il pagamento.
- 46 Di conseguenza, la decisione controversa dev'essere annullata e la Commissione dev'essere condannata a versare al ricorrente l'indennità di prima sistemazione che gli spetta in applicazione dell'art. 5, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto. Poiché il ricorrente ha del pari domandato che tale condanna sia accompagnata da una maggiorazione per interessi al tasso dell'8% annuo a decorrere dalla data della domanda, e poiché la Commissione non ha contestato il tasso di interessi né le modalità di calcolo, il Tribunale ritiene che tale domanda dev'essere accolta.

Sulle spese

- ⁴⁷ Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione, convenuta, è risultata soccombente e il ricorrente ha chiesto la condanna di quest'ultima alle spese, la convenuta va condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione, comunicata con nota del 17 maggio 1995, con cui è stato rifiutato al ricorrente il pagamento dell'indennità di prima sistemazione, è annullata.**
- 2) La Commissione è condannata a versare al ricorrente l'importo dell'indennità di cui all'art. 5, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto, maggiorato di interessi al tasso dell'8% annuo a decorrere dalla data della domanda.**

3) La Commissione sopporterà le spese.

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 1997.

Il cancelliere
H. Jung

Il presidente
A. Saggio