

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
18 dicembre 1997 *

«Dipendenti delle Comunità europee – Mutamento della sede di servizio –
Ritorno nella sede di servizio originaria – Indennità di prima sistemazione –
Indennità giornaliera»

Nella causa T-57/96,

Livio Costantini, dipendente di ruolo della Commissione delle Comunità europee, in servizio presso lo stabilimento di Ispra del Centro comune di ricerca, rappresentato e difeso dall'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 la domanda di annullamento delle decisioni della Commissione con cui è stato negato al ricorrente il versamento di un'indennità di nuova sistemazione e di un'indennità giornaliera al rientro di quest'ultimo nella sede di servizio iniziale dopo un periodo di servizio esterno,

* 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 ed in esito alla trattazione orale del 23 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 Ai sensi dell'art. 20 dello Statuto del personale di ruolo delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), i dipendenti comunitari devono risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui sono destinati.
- 2 L'art. 71 dello Statuto stabilisce che il dipendente ha diritto al rimborso delle spese sostenute in occasione dell'entrata in servizio e di trasferimenti alle condizioni fissate dall'allegato VII del detto Statuto.
- 3 L'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto attribuisce al dipendente di ruolo il diritto ad una «indennità di prima sistemazione» pari a uno o due mesi di stipendio base se prova di essere stato «costretto a trasferire la sua residenza per soddisfare agli obblighi dell'articolo 20 dello Statuto».

- 4 L'art. 10 del medesimo allegato prevede che «il funzionario che sia tenuto a cambiare residenza (...) ha diritto (...) ad un'indennità giornaliera» che viene erogata per un massimo di 120 o 180 giorni.

Fatti

- 5 Il ricorrente, dipendente del ruolo scientifico e tecnico della Commissione, in servizio presso il Centro comune di ricerca in Ispra, veniva invitato a svolgere le sue mansioni presso l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (in prosieguo: la «AIEA») di Vienna (Austria) per la durata di un anno dal 1° gennaio al 31 dicembre 1993, assegnazione successivamente prorogata fino al 28 febbraio 1995.
- 6 Durante tale periodo il ricorrente si trasferiva con la moglie a Vienna. A tal fine, la Commissione, in forza dell'allegato X dello Statuto, prendeva a carico le spese locative in Vienna e versava al ricorrente l'indennità di prima sistemazione e di indennità giornaliera prevista all'allegato VII dello Statuto.
- 7 Al momento del ritorno ad Ispra il 1° marzo 1995 il ricorrente chiedeva il versamento di una «indennità di nuova sistemazione» e di una indennità giornaliera.
- 8 L'amministrazione respingeva la domanda con due note distinte 17 maggio 1995 e 26 luglio 1995 (in prosieguo: le «decisioni»).

Procedimento

- 9 Con lettere 1° agosto 1995 e 13 settembre 1995 il ricorrente presentava reclami contro le dette decisioni. I reclami venivano respinti mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno del 18 gennaio 1996.
- 10 Pertanto il ricorrente, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 22 aprile 1996, ha proposto il presente ricorso.
- 11 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale nel corso dell'udienza tenutasi il 23 settembre 1997.

Conclusioni delle parti

- 12 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
 - annullare le decisioni impugnate;
 - dichiarare che la Commissione è tenuta a corrispondergli le somme spettantigli a norma degli artt. 5 e 10 dell'allegato VII dello Statuto ovvero quelle spettantigli ai sensi dell'art. 38 del detto Statuto;
 - maggiorare le dette somme degli interessi al saggio dell'8% annuo dalla domanda al saldo;
 - con vittoria di spese ed onorari di causa.

13 La Commissione, convenuta, chiede che il Tribunale voglia:

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

Il motivo unico di trasgressione degli artt. 5 e 10 dell'allegato VII dello Statuto

Argomenti delle parti

14 Il ricorrente assume che la sua assegnazione a Vienna configura un comando e non un trasferimento e sostiene che i provvedimenti impugnati hanno trasgredito gli artt. 5 e 10 dell'allegato VII dello Statuto. La Commissione contesta gli argomenti del ricorrente e chiede il rigetto del ricorso.

15 Il ricorrente osserva che la decisione di assegnazione a Vienna è stata adottata sul fondamento dell'art. 7 dello Statuto come se si trattasse di un trasferimento mentre in realtà egli sarebbe stato comandato ai sensi dell'art. 37 del detto Statuto. A questo proposito chiarisce che la fattispecie è quella tipica del comando, in quanto la detta decisione è stata adottata nell'interesse del servizio, sentito l'interessato, con mantenimento del posto di origine e dei diritti connessi e con assunzione degli oneri finanziari da parte della Commissione. Il ricorrente ne deduce che la sua domanda avrebbe dovuto essere esaminata alla luce degli artt. 37 e 38 dello Statuto.

16 Il ricorrente ritiene che, al momento del suo ritorno ad Ispra, egli soddisfacesse i presupposti cui è subordinata la concessione dell'indennità di prima sistemazione e dell'indennità giornaliera previsti rispettivamente dagli artt. 5 e 10 dell'allegato VII dello Statuto. Egli considera in particolare di essere stato costretto a trasferire la propria residenza per ottemperare all'art. 20 dello Statuto.

- 17 Il ricorrente aggiunge che, al fine di ottenere l'indennità di prima sistemazione e l'indennità giornaliera previste dallo Statuto, non spetta al dipendente interessato dimostrare di avere effettivamente sopportato le spese connesse alla sua sistemazione nella sede di servizio.
- 18 Il ricorrente sottolinea che, in taluni casi identici al suo, la Commissione ha versato senza alcuna esitazione l'indennità giornaliera.
- 19 Secondo la convenuta il trasferimento del ricorrente non può essere qualificato come comando, posto che un comando implica che il dipendente considerato lavori temporaneamente fuori della sua istituzione, mentre il ricorrente ha continuato a far parte del Centro comune di ricerca e il suo nome non ha mai figurato nell'organico dell'AIEA. A questo proposito la convenuta sottolinea che la nozione di «comando» va interpretata alla luce dell'art. 35 dello Statuto, nel quale è chiaramente distinta dalla nozione di «attività di servizio». Ora, a Vienna il ricorrente avrebbe sempre lavorato come dipendente della Commissione, cosa che dimostra, secondo la convenuta, che si trovava in situazione di «attività di servizio» e non di «comando».
- 20 La convenuta ricorda che lo scopo dell'indennità di prima sistemazione è di consentire al dipendente di sostenere gli oneri inevitabili connessi al suo inserimento in un ambiente nuovo. Essa considera manifesto che il ritorno del ricorrente ad Ispra non necessitasse siffatto reinserimento.
- 21 Quanto all'indennità giornaliera, la convenuta ricorda che la finalità di detta indennità è quella di compensare le spese e gli inconvenienti che il dipendente deve affrontare in conseguenza della necessità di trasferirsi e di alloggiare nel luogo della nuova sede di servizio pur conservando, in via provvisoria, la sua residenza anteriore. Essa conclude che il ricorrente non aveva palesemente diritto a tale indennità. In primo luogo, il ricorrente non sopportava gli oneri finanziari del suo alloggio in Vienna e, inoltre, non aveva nessun motivo di conservare il detto alloggio dopo il ritorno ad Ispra. In secondo luogo, il ricorrente fruiva già di una sistemazione nel luogo della sede di servizio. Per il resto, la convenuta ritiene che

il caso del ricorrente debba essere valutato nel suo contesto specifico e che i provvedimenti presi nel caso di altri dipendenti non possano pertanto condurre a diversa conclusione.

- 22 Infine la convenuta osserva che, comunque, il ricorrente non ha prospettato alcun argomento concreto al fine di dimostrare l'esistenza di oneri che avrebbe sopportato e che non siano già stati presi a carico o rimborsati dalla Commissione.

Giudizio del Tribunale

- 23 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/Commissione, Racc. pag. I-6177, punto 79; sentenza Günzler Aluminium/Commissione, loc. cit., punto 55).
- 24 Il Tribunale osserva che nel caso di specie la scelta del fondamento giuridico del trasferimento temporaneo del ricorrente a Vienna non ha avuto nessuna influenza determinante sul contenuto del provvedimento impugnato. Infatti, nessun elemento del fascicolo processuale consente di supporre che, nel caso in cui la Commissione avesse qualificato l'assegnazione del ricorrente a Vienna come comando e non come trasferimento, l'esito della domanda volta ad ottenere indennità di prima sistemazione e giornaliera all'atto del ritorno a Ispra sarebbe stato diverso. Il ricorrente non ha del resto dedotto nessun argomento a questo proposito. Emerge invece dalle note 17 maggio e 26 luglio 1995 che la Commissione ha valutato la domanda del ricorrente sulla scorta degli artt. 5 e 10 dell'allegato VII dello Statuto, invocati dal ricorrente nella domanda stessa, e che il fondamento giuridico del

provvedimento di assegnazione del ricorrente a Vienna non è stato affatto preso in considerazione nel ragionamento della Commissione.

- 25 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.
- 26 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.
- 27 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 (sentenza della Corte 9 novembre 1978, causa C-140/77, Verhaaf/Commissione, Racc. pag. 2117, punto 18, in prosieguo: la «sentenza Verhaaf»).
- 28 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.

- 29 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).
- 30 Nel caso di specie il Tribunale rileva che la controversia riguarda il diniego di versare al ricorrente l'indennità di prima sistemazione in esito al ritorno di quest'ultimo nella sede di servizio iniziale ad Ispra, in Italia, dopo essere stato assegnato a Vienna, in Austria. Ora, è pacifico tra le parti che il ricorrente ha trasferito la propria residenza da Ispra a Vienna per poi, come impostogli dall'art. 20 dello Statuto, far ritorno nella residenza iniziale. Non è quindi contestato che il ricorrente abbia trasferito due volte la propria residenza.
- 31 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.

- 32 Il Tribunale nota inoltre che, al momento della detta assegnazione a Vienna, 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 26 e 27).
- 33 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.
- 34 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 28), 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.
- 35 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.
- 36 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 Vienna, 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 Austria 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.

- 37 Da queste considerazioni si ricava che gli oneri a carico del dipendente che devono essere rimborsati mediante l'indennità sono anzitutto collegati alla necessità per quest'ultimo di provvedere alla propria sistemazione in una nuova residenza. Non appena la detta sistemazione è avvenuta, l'indennità deve essere versata in quanto, essendo forfettaria, la Commissione non può esigere la prova dell'esistenza di spese effettive.
- 38 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.
- 39 Pertanto, la parte della decisione della Commissione relativa all'indennità di prima sistemazione dev'essere annullata e la Commissione va condannata a versare al ricorrente l'indennità di prima sistemazione che gli spetta ai sensi dell'art. 5, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto. Poiché il ricorrente ha altresì chiesto che alla detta condanna vengano aggiunti gli interessi annui al saggio dell'8% a decorrere dal giorno della domanda, e poiché la Commissione non ha contestato i tassi di interesse né le modalità di calcolo, il Tribunale ne conclude che la detta domanda va accolta.

- 40 Per quanto riguarda l'indennità giornaliera, il Tribunale ricorda che l'art. 10 dell'allegato VII dello Statuto attribuisce al dipendente che provi di essere stato tenuto a cambiare residenza per adempiere gli obblighi di cui all'art. 20 del medesimo Statuto il diritto ad un'indennità giornaliera sino alla data in cui ha effettuato il trasloco. Tale indennità, la cui durata non può essere superiore a determinati limiti, ha il fine di compensare le spese e gli inconvenienti che il dipendente deve affrontare in conseguenza della necessità di trasferirsi o di alloggiare provvisoriamente nel luogo della sede di servizio, anche se conserva, pure in via provvisoria, la sua residenza nel luogo di assunzione o della precedente sede di servizio (sentenza della Corte 5 febbraio 1987, causa 280/85, Mouzourakis/Parlamento, Racc. pag. 589, punto 9; sentenza del Tribunale 10 luglio 1992, causa T-63/91, Benzler/Commissione, Racc. pag. II-2095, punto 20).
- 41 Nel caso di specie il Tribunale rileva che il ricorrente non ha fornito la prova di aver dovuto affrontare spese o inconvenienti provvisori al momento del ritorno nella propria abitazione di Ispra, di cui aveva conservato la disponibilità durante il soggiorno a Vienna. Ne consegue che la situazione del ricorrente non corrisponde affatto alla finalità dell'art. 10 dell'allegato VII dello Statuto, alla luce del quale tale medesima disposizione va interpretata ed applicata.
- 42 Di conseguenza il ricorso va respinto nella parte in cui lamenta una trasgressione dell'art. 10 dell'allegato VII dello Statuto.

Sulle spese

- 43 Ai sensi dell'art. 87, n. 3, primo comma, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Ai sensi dell'art. 88 del medesimo regolamento, nelle cause tra le Comunità e i loro dipendenti, le spese sostenute dalle istituzioni restano comunque a loro carico.

- 44 Poiché la convenuta è rimasta parzialmente soccombente e il ricorrente ha chiesto la condanna della convenuta alle spese, occorre condannare la convenuta a sostenere le proprie spese e la metà delle spese del ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione della Commissione che nega al ricorrente il versamento dell'indennità di prima sistemazione è annullata.**
- 2) **La Commissione è condannata a versare al ricorrente l'importo dell'indennità prevista dall'art. 5, n. 3, dell'allegato VII dello Statuto, oltre agli interessi al saggio dell'8% annuo a decorrere dalla data della domanda.**
- 3) **Per il resto il ricorso è respinto.**
- 4) **La Commissione supporterà le proprie spese e la metà delle spese del ricorrente. Il ricorrente supporterà la metà delle proprie spese.**

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 dicembre 1997.

Il cancelliere
H. Jung

Il presidente
A. Saggio