

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
1° ottobre 1992 *

Nella causa T-7/91,

Sibylle Schavoir, dipendente di ruolo del Consiglio delle Comunità europee, residente in Ottignies-Louvain-la Neuve (Belgio), con l'avv. Jacques Buekenhoudt, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Patrick Birden, 5, rue de la Reine,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal signor Rüdiger Bandilla, direttore del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Xavier Herlin, vicedirettore presso la direzione affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione 5 novembre 1990 con cui il Consiglio ha negato alla ricorrente la concessione dell'indennità di dislocazione,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, A. Saggio, e J. Biancarelli, giudici, cancelliere: signora B. Pastor, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 1° luglio 1992,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

Antefatti della controversia

- 1 La ricorrente, dipendente di ruolo di categoria C, entrava in servizio presso il Consiglio il 16 aprile 1982. È cittadina tedesca e belga. Ha acquisito quest'ultima cittadinanza in seguito a matrimonio con un cittadino belga.

- 2 Al momento dell'entrata in servizio, non le veniva accordato il diritto all'indennità di dislocazione previsto dall'art. 4 dell'allegato VII dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), come risulta dalla nota 20 aprile 1982 redatta dal servizio del personale e destinata all'ufficio «stipendi e indennità».

- 3 Il 9 ottobre 1989, la ricorrente inviava una nota al direttore della direzione del personale e dell'amministrazione del Consiglio, chiedendogli di esaminare il suo caso, in quanto gli impiegati incaricati di esaminare la sua pratica a livello gerarchico inferiore non avevano accolto la sua tesi, secondo la quale essa soddisfaceva i requisiti per l'indennità di cui trattasi.

- 4 Con lettera 5 febbraio 1990, il direttore della direzione del personale e dell'amministrazione comunicava alla ricorrente che, «nonostante un'impressione iniziale favorevole alla Sua domanda di poter fruire dell'indennità di dislocazione, consultazioni successive all'interno della direzione del personale, nonché presso altre istituzioni, mi hanno indotto a ritenere che, allo stato attuale, non posso pronunciarmi, né sulla Sua domanda né su altre in corso di esame». Dopo aver segnalato che aveva deciso di presentare il fascicolo al servizio giuridico del Consiglio, per ottenerne un parere, il direttore concludeva la lettera come segue: «Spero di poter disporre del parere del servizio giuridico entro qualche settimana, e La prego quindi di aver la gentilezza di attendere ancora un po' di tempo prima di ricevere una risposta definitiva.»

- 5 Il 6 febbraio 1990, la ricorrente inviava al servizio giuridico la seguente nota: «Con lettera 5 febbraio 1990, il signor H. (direttore presso la direzione del personale e dell'amministrazione) mi informa, in risposta alla mia lettera 9 ottobre 1989, che ha deciso di presentare la questione al servizio giuridico, onde ottenerne un parere. In realtà, il mio fascicolo Vi è stato inviato da non pochi anni, e da allora sono in attesa di risposta (v., altresì, la mia lettera 9 ottobre 1989 al signor H., ultimo capoverso). Per informazione, allego qualche documento, sempre concernente il mio caso (...)».
- 6 Il 27 aprile 1990, il Consiglio respingeva la domanda della ricorrente motivando la sua decisione con considerazioni relative all'esame di merito delle questioni sollevate. L'8 giugno 1990, la ricorrente presentava avverso la suddetta nota un reclamo ex art. 90 dello Statuto. Il reclamo veniva respinto dal convenuto, con lettera 5 novembre 1990, del seguente tenore: «Ho proceduto ad un approfondito esame della Sua nota. Considerato che quando è entrata in servizio Lei aveva — oltre alla cittadinanza tedesca — la cittadinanza belga, il diritto all'indennità di dislocazione è — per quanto la riguarda — subordinato alle condizioni previste dall'art. 4, n. 1, lett. b), dell'allegato VII dello Statuto. Conformemente a queste disposizioni, l'indennità di dislocazione viene concessa... Orbene, considerata la Sua iscrizione a partire dal 15 maggio 1970 nei registri dell'anagrafe di Ganshoren e di Bruxelles, nonché la Sua attività professionale a Bruxelles a partire dal 1° luglio 1980, constato che Lei ha abitato fuori dal Belgio per un periodo inferiore a dieci anni, il quale termina il 16 aprile 1982, data della Sua entrata in servizio (v. sentenza 17 febbraio 1976 della Corte di giustizia nella causa 42/75 Delvaux, Racc. pag. 167). Pertanto, posso soltanto ribadire che è stata giusta la decisione — adottata in occasione della Sua entrata in servizio nel 1982 —, con la quale le è stata negata l'indennità di dislocazione».

Procedimento

- 7 Stando così le cose, la ricorrente ha proposto il presente ricorso il 1° febbraio 1991.
- 8 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale il 25 marzo 1991, il Consiglio ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità, relativa all'inosservanza dei termini fissati dall'art. 90 dello Statuto per l'espletamento del procedimento ammini-

strativo precontenzioso. Con ordinanza 22 luglio 1991, il Tribunale ha deciso di riunire l'esame dell'eccezione al merito della causa.

- 9 Il convenuto non ha presentato il controricorso entro il termine fissato. Su domanda del Consiglio, e dopo aver invitato la ricorrente a presentare le sue osservazioni, il Tribunale, con ordinanza 7 ottobre 1991, ha disposto la riapertura della fase scritta.
- 10 La fase scritta si è quindi svolta ritualmente e si è conclusa il 19 marzo 1992.
- 11 Con lettera 9 aprile 1992, il Tribunale ha invitato il Consiglio a produrre tutti i documenti relativi all'eventuale concessione dell'indennità di dislocazione figuranti nel fascicolo personale della ricorrente. In risposta, il Consiglio ha depositato il fascicolo personale della ricorrente.
- 12 Con lettera 22 maggio 1992, il Tribunale ha chiesto al convenuto se esistessero dei documenti che comprovino che nel 1982 era stata adottata una decisione sul diritto della ricorrente all'indennità di dislocazione, e, in caso affermativo, di produrli. In risposta a questa lettera, il Consiglio ha depositato la nota di cui al punto 2 della presente sentenza.
- 13 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale, limitata all'esame della ricevibilità della domanda, senza procedere a istruttoria.
- 14 Le parti hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 1° luglio 1992.

Conclusioni delle parti

15 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso ricevibile ed accoglierlo;
- annullare la decisione 5 novembre 1990 del Consiglio, notificata il 6 novembre 1990, che le nega la concessione dell'indennità di dislocazione;
- dichiarare che essa soddisfa i requisiti per la concessione dell'indennità di dislocazione, in forza dell'art. 4, n. 1, lett. a), dell'allegato VII dello Statuto del personale e, in subordine, in base all'art. 4, n. 1, lett. b), del medesimo Statuto;
- riservare la decisione relativa agli interessi moratori;
- condannare il Consiglio alle spese del procedimento, a norma degli artt. 87 e 91 del progetto di regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, e, in subordine, in base agli artt. 69 e 73 del progetto di regolamento di procedura della Corte.

Nella sua replica all'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio, la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- darle atto delle sue riserve concernenti l'applicazione della responsabilità per fatto illecito del convenuto, a causa della tattica difensiva negligente e colposa che esso ha adottato nell'istruzione della causa.

16 Il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese che non siano a carico del convenuto a norma dell'art. 88 del regolamento di procedura del Tribunale.

Sulla ricevibilità

Mezzi ed argomenti delle parti

- 17 A sostegno dell'eccezione d'irricevibilità che solleva, il Consiglio adduce l'inosservanza, da parte della ricorrente, dei termini prescritti dall'art. 90 dello Statuto. Secondo il Consiglio, l'atto recante pregiudizio alla ricorrente è costituito dalla decisione adottata dall'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») al momento dell'entrata in servizio della ricorrente nel 1982, che le nega il beneficio dell'indennità di dislocazione.
- 18 A questo proposito, il Consiglio si richiama, innanzitutto, alla giurisprudenza della Corte, in particolare alla sentenza 21 febbraio 1974, Schots-Kortner e a./Consiglio, Commissione e Parlamento (cause riunite 15/73-33/73, cause 52/73, 53/73, cause riunite 57/73-109/73, cause 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 e cause riunite 135/73-137/73, Racc. pag. 177), dalla quale risulterebbe che una scheda di stipendio deve essere considerata una decisione nei confronti del dipendente al quale viene comunicata. Le schede di stipendio della ricorrente, recanti dall'aprile 1982 uno «0» nella casella «indennità di dislocazione», avrebbero evidenziato che l'amministrazione aveva deciso di negarle il beneficio di detta indennità, e tale indicazione non avrebbe potuto sfuggirle.
- 19 Il Consiglio si riferisce poi alle varie note inviate all'amministrazione dalla ricorrente, a partire dal 1988, dalle quali risulterebbe che essa, fin dal principio, si rendeva conto della decisione negativa adottata nei suoi confronti. La nota 9 ottobre 1989 dimostra, secondo il Consiglio, che la ricorrente considerava il diniego di cui trattasi una decisione adottata, nel suo caso, sulla scorta dei dati che aveva fornito

in occasione della sua assunzione. Orbene, il Consiglio osserva che quei dati contenevano fin da allora tutti gli elementi essenziali per l'adozione di una decisione sulla concessione o sul diniego dell'indennità di cui trattasi e che essi sono rimasti immutati da allora, vale a dire le due cittadinanze della ricorrente e i suoi successivi luoghi di residenza dopo il 1970.

- 20 Il fatto che l'APN, in seguito alla nota della ricorrente 8 giugno 1990, abbia riesaminato il fascicolo sotto tutti gli aspetti e vi abbia risposto con nota 5 novembre 1990 non può, secondo il convenuto, indurre a concludere diversamente, dal momento che la suddetta nota 5 novembre 1990 si è limitata a ribadire esplicitamente la decisione già adottata nel 1982. Invocando la sentenza della Corte 15 giugno 1976, *Wack/Commissione* (causa 1/76, Racc. pag. 1017), il Consiglio sottolinea, infatti, che i fatti all'origine della causa, che hanno motivato il diniego opposto dai suoi servizi nel 1982, non hanno subito alcuna modifica da allora, e che la ricorrente non ha addotto nessun fatto nuovo che avrebbe potuto essere ritenuto rilevante.
- 21 Contro tale argomentazione, la ricorrente sostiene che è privo di rilevanza nella fattispecie qualsiasi paragone con le citate sentenze *Kortner* e *Wack*. In entrambe queste cause, infatti, nel momento in cui le schede di stipendio di cui trattasi erano state trasmesse agli interessati, il beneficio dell'indennità di dislocazione era già controverso tra le parti. Nella causa *Kortner*, in particolare, l'amministrazione, dopo aver in un primo momento concesso ai ricorrenti il beneficio dell'indennità, lo aveva successivamente revocato; la scheda di stipendio costituiva pertanto la palese concretizzazione della decisione di revoca. Nel presente caso, per contro, prima del 1989 nessuna domanda sarebbe mai stata inoltrata dalla ricorrente, né sarebbe stata avanzata alcuna discussione con il convenuto, ai sensi dell'art. 90 dello Statuto, sulla questione se quest'ultimo fosse sufficientemente informato della situazione della ricorrente al momento della sua assunzione.
- 22 Secondo la ricorrente, la trasmissione di una scheda di stipendio può avere l'effetto di far decorrere i termini per proporre ricorso avverso una decisione amministrativa soltanto se la scheda attesta chiaramente l'esistenza di una decisione. Richiamandosi alla sentenza della Corte 2 luglio 1981, *Garganese/Commissione* (causa 185/80, Racc. pag. 1875), la ricorrente sostiene che il «silenzio della sua scheda di stipendio» riguardo alla controversa indennità non può essere equiparato ad una

decisione ai sensi dello Statuto. Il comportamento assunto dal convenuto comporterebbe necessariamente che prima del 1989 non ha potuto essere adottata nessuna decisione sulla concessione dell'indennità di cui trattasi. La decisione adottata dal Consiglio il 5 novembre 1990 costituirebbe quindi un atto giuridico autonomo.

- 23 La ricorrente fa altresì valere che, nella sentenza 22 settembre 1988, *Canters/Commissione*, (causa 159/86, Racc. pag. 4859), la Corte ha considerato che l'omissione di un'indennità controversa in una scheda di stipendio non può essere equiparata ad una decisione di diniego qualora l'amministrazione sia stata in grado di accertare che l'interessato soddisfaceva i requisiti per la concessione di detta indennità soltanto dopo che ne fu fatta domanda. La ricorrente sottolinea che nella fattispecie ha presentato nel 1989 insieme alla sua domanda un fascicolo composto da elementi di fatto ignorati fino a quel momento dal Consiglio, attestanti in particolare che essa aveva abitato in Germania tra il 1972 e il 1980, nonostante le indicazioni figuranti d'ufficio sui documenti belgi di stato civile.
- 24 Secondo la ricorrente, dai documenti provenienti dal Consiglio nella presente controversia emerge chiaramente che gli stessi servizi del Consiglio non ritenevano che nel 1982 fosse stata adottata una decisione.
- 25 La ricorrente rileva inoltre che nessuna disposizione statutaria obbliga un dipendente a inoltrare una domanda per ottenere il beneficio dell'indennità di espatrio, così come nessuna norma statutaria stabilisce un termine di prescrizione per chiedere il pagamento effettivo di tale indennità. La ricorrente è del parere che essa si trovi, per questo motivo, in una situazione analoga a quella della signora Jeanne Airola, entrata in servizio presso la Commissione nel 1965, senza che le fosse concessa l'indennità di dislocazione, e che l'ha chiesta, con successo, solo nel 1972, vale a dire dopo sette anni di servizio (sentenza 20 febbraio 1975, *Airola/Commissione*, causa 21/74, Racc. pag. 221). La sua situazione potrebbe essere paragonata anche a quella del signor Michele Canters, entrato in servizio presso la Commissione nel 1975, che ha chiesto, con successo, l'indennità di dislocazione solo nel 1985, vale a dire dopo dieci anni di servizio.
- 26 In subordine, la ricorrente asserisce che, a partire dal 9 ottobre 1989, i servizi del Consiglio, su sua domanda, hanno proceduto, se non ad un esame, quantomeno ad

un riesame approfondito della sua situazione. Al termine di detto procedimento e per la prima volta, il Consiglio avrebbe manifestato il suo punto di vista unitamente ad una motivazione formale, ai sensi dell'art. 25 dello Statuto. Si dovrebbe quindi ritenere che, in ogni caso, la decisione emessa il 5 novembre 1990 sostituisca qualsiasi altra decisione che avrebbe potuto essere stata emessa anteriormente e non potrebbe essere considerata meramente confermativa di una di queste decisioni (sentenze della Corte 11 marzo 1986, Sorani e a./Commissione, causa 293/84, Racc. pag. 967, e 16 dicembre 1987, Beiten/Commissione, causa 206/85, Racc. pag. 5301).

- 27 La ricorrente è inoltre del parere che il comportamento del Consiglio nella presente controversia riveli una negligenza colpevole, pregiudizievole ai suoi interessi di dipendente del Consiglio. Il convenuto avrebbe adottato nel corso dell'istruzione di questa causa un «comportamento abusivo, inutilmente vessatorio, e quindi colposo, atto a far sorgere la sua responsabilità per fatto illecito». Sarebbe ovvio che le spese non ripetibili sostenute per opporsi ad una tale tattica difensiva fanno parte del pregiudizio subito dall'interessata, che deve essere risarcito. Comportamenti del genere che, «pur privi di giustificazione, impongono alla parte avversa sforzi gravosi ed inutilmente onerosi», andrebbero puniti con l'attribuzione di un indennizzo.

Valutazione del Tribunale

- 28 In limine, il Tribunale constata, innanzitutto, che dalla citata nota 20 aprile 1982, emessa dal servizio del personale del Consiglio ed intitolata «Nota per il servizio stipendi ed indennità», che riporta in forma schematizzata varie informazioni personali concernenti la ricorrente e indica un «no» accanto alla dicitura «Idepex», risulta che l'amministrazione ha adottato, al momento dell'entrata in servizio della ricorrente, la decisione di non concederle il beneficio dell'indennità di dislocazione. L'interessata non ha negato di aver allora ricevuto copia della nota.
- 29 Il Tribunale rileva, in secondo luogo, che le copie delle schede di stipendio compilate con il nome della ricorrente per i mesi di aprile e di maggio 1982, che sono state prodotte dinanzi al Tribunale dal convenuto, recano uno «0» nella casella «IND. DEP./EXP».

- 30 In terzo luogo, è pacifico che, nella nota che aveva inviato il 9 ottobre 1989 al direttore della direzione del personale e dell'amministrazione, la ricorrente si è espressa come segue: «Ho sempre considerato ingiusta la decisione della signora V. Ecco perché mi sono rivolta più volte, tanto durante il primo che durante il secondo anno della mia assegnazione, alla signora V., al signor L., nonché al servizio giuridico, cioè al signor S. (...)».
- 31 Alla luce di questi elementi di fatto, il Tribunale che, anche se si dovesse ammettere che la dicitura «Idepex», riportata dalla nota 20 aprile 1982, può risultare difficilmente comprensibile, in tutta la sua portata e le sue implicazioni, per un dipendente recentemente assunto, è nondimeno accertato che, nel 1982, la ricorrente sapeva, da un lato, che poteva aver diritto, a certe condizioni, all'indennità di dislocazione, e, dall'altro, che l'amministrazione aveva adottato la decisione di non concederle questa indennità.
- 32 Alla luce di queste considerazioni, il Tribunale deve valutare la posizione della ricorrente rispetto all'obbligo di rispettare i termini imposti dagli artt. 90 e 91 dello Statuto, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale.
- 33 L'art. 90, n. 2, dello Statuto dispone che il reclamo diretto contro un atto recante pregiudizio ad un dipendente deve essere presentato entro un termine di tre mesi a decorrere, per quanto concerne il caso di specie, dal giorno in cui la ricorrente ne è venuta a conoscenza.
- 34 A tale proposito, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte (v., da ultimo, sentenza 22 settembre 1988, Canters, punto 6 della motivazione, causa 159/86, Racc. pag. 4859), «la trasmissione della scheda mensile di stipendio ha l'effetto di far decorrere i termini d'impugnazione contro una decisione amministrativa quando dallo stesso documento risulti chiaramente l'esistenza di detta decisione».

- 35 Essendo soddisfatto nella fattispecie questo presupposto, considerate le suesposte circostanze di fatto, il Tribunale può soltanto rilevare che la trasmissione alla ricorrente, avvenuta nell'aprile 1982, della sua prima scheda di stipendio ha fatto iniziare il decorso del termine per il ricorso previsto dall'art. 90 dello Statuto. Ne consegue che devono essere considerate tardive le diverse richieste effettuate nel 1989-1990 ed in seguito alle quali è stato proposto il presente ricorso.
- 36 Va aggiunto che la situazione della ricorrente non può essere paragonata a quella dei dipendenti ricorrenti nelle citate cause Garganese o Canters. Infatti, da queste sentenze emerge chiaramente che la mancanza di menzione, sulle schede di stipendio degli interessati, dell'indennità di dislocazione, o la mancanza di apposizione della cifra 0 nella casella corrispondente, erano solo l'espressione del fatto che l'istituzione competente non aveva ancora adottato alcuna decisione nel loro caso al momento della comunicazione dei fogli paga di cui trattavasi. La situazione è diversa nel caso di specie, nel quale l'amministrazione aveva già deciso di negare l'indennità di dislocazione, prima della trasmissione alla ricorrente del suo primo foglio paga.
- 37 Con riguardo all'argomento della ricorrente relativo al fatto che, in seguito alla sua nota 9 ottobre 1989, il convenuto ha effettuato un esame o un riesame della sua situazione, si deve rilevare, da una parte, che tra il 1982 e il 1989 non è avvenuto nessun fatto nuovo, atto a modificare la valutazione della situazione della ricorrente rispetto ai requisiti per la concessione dell'indennità di dislocazione.

Occorre, d'altro canto, rilevare che le note inviate nel 1990 dal convenuto alla ricorrente, che si riferiscono esplicitamente alla decisione adottata nel 1982 e che non formulano, in relazione a quest'ultima, nessuna riserva atta a modificarne la portata, non possono essere considerate espressione di una nuova decisione che si sia sostituita a quella adottata quando la ricorrente è entrata in servizio, diversamente da come quest'ultima ha erroneamente sostenuto. Ne consegue che questo argomento dev'essere respinto.

- 38 Nelle circostanze della fattispecie, va sottolineato che il fatto che un'istituzione comunitaria non sollevi, nella fase del procedimento precontenzioso, eventuali problemi di ricevibilità e proceda ad un esame di merito della controversia non può avere l'effetto, trattandosi, come nella fattispecie, di una decisione meramente confermativa, di riaprire, a favore del dipendente interessato, un termine per il reclamo e per il ricorso già scaduto.
- 39 Dall'insieme di quanto precede risulta che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

- 40 A norma dell'articolo 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, a norma dell'art. 88 del medesimo regolamento, le spese sostenute dalle istituzioni nei ricorsi dei dipendenti delle Comunità restano a carico di queste.
- 41 Tenuto conto, in particolare, dell'incertezza nella quale il convenuto ha mantenuto la ricorrente, a cagione delle varie note che le sono state inviate, nonché del fatto che il convenuto, anche se non vi era obbligato, non ha nella fase del procedimento precontenzioso attirato l'attenzione della ricorrente sui problemi di ricevibilità della sua azione in considerazione di una giurisprudenza consolidata della Corte, si deve, in forza dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, condannare il convenuto a rimborsare alla ricorrente la metà delle spese che questa ha sostenuto.
- 42 Ne consegue che il Consiglio sopporterà le proprie spese, nonché la metà delle spese della ricorrente. La ricorrente sopporterà l'altra metà delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è irricevibile.**

- 2) Il Consiglio sopporterà le proprie spese, nonché la metà delle spese della ricorrente. La ricorrente sopporterà l'altra metà delle proprie spese.**

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° ottobre 1992.

Il cancelliere

Il presidente
della Terza Sezione

H. Jung

B. Vesterdorf