

che l'amministrazione gli ha dato aspettative fondate.

possono suscitare il legittimo affidamento al loro destinatario.

3. Nessun dipendente può invocare una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione. Il silenzio serbato dalla Commissione dopo la richiesta del ricorrente di confermare i suoi diritti, per quanto deplorabile, non equivale ad una conferma di tali diritti in capo al ricorrente né può considerarsi assicurazione precisa fornita dall'amministrazione.
4. Un'istituzione può, senza violare i diritti quesiti, rifiutare l'indennità di dislocazione ad un dipendente che, durante il periodo di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), dell'allegato VII dello statuto, abbia svolto abitualmente la propria attività professionale sul territorio dello stato di assegnazione presso organizzazioni che, in seguito all'adozione di nuovi criteri, non erano più considerate, alla data in cui l'interessato è stato assunto, come organizzazioni internazionali ai sensi della citata disposizione, pur continuando ad accordare tale indennità agli ex impiegati di queste stesse organizzazioni da essa assunti quando la nozione di «organizzazione internazionale» era ancora definita secondo i vecchi criteri.
5. La revoca retroattiva di un atto legittimo con il quale siano stati attribuiti diritti soggettivi o analoghi vantaggi è contraria ai principi generali del diritto.

Persino se un dipendente ottenesse dall'amministrazione una conferma, erronea, dei diritti che egli rivendica, un simile impegno non potrebbe suscitare in lui un legittimo affidamento, dato che nessun dipendente di un'istituzione comunitaria può validamente impegnarsi a non applicare il diritto comunitario e considerato che la comunicazione di un'erronea interpretazione della norma comunitaria non può, d'altra parte, far sorgere la responsabilità dell'amministrazione. Le promesse che non tengono conto delle disposizioni statutarie non

## SENTENZA DEL TRIBUNALE (quarta sezione)

27 marzo 1990 \*

Nella causa T-123/89,

**Jean-Louis Chomel**, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente in Bruxelles, con l'avv. Jean-Noël Louis, del foro di Bruxelles, con

\* Lingua processuale: il francese.

domicilio eletto in Lussemburgo presso la Sarl Fiduciaire Myson, 6-8, rue Origer,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Sean van Raepenbusch, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, centro Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione con cui la Commissione ha negato al ricorrente l'indennità di dislocazione,

IL TRIBUNALE (quarta sezione),

composto dai signori D. A. O. Edward, presidente di sezione, R. Schintgen e R. García-Valdecasas, giudici,

cancelliere: H. Jung

viste le memorie scritte delle parti in seguito alla trattazione orale del 7 febbraio 1990,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Gli antefatti del ricorso

- 1 Il ricorrente Jean-Louis Chomel, cittadino francese, era occupato a Bruxelles dal 1° gennaio 1980 al 15 settembre 1981 presso il Comitato delle organizzazioni professionali agricole della Comunità europea a Bruxelles (in prosieguo: il « COPA »), dal 16 settembre 1981 al 31 ottobre 1983 presso lo studio legale J. M. Didier et Associates nonché presso il Comitato generale della cooperazione agricola della CEE (in prosieguo: il « Cogeca »), quindi, dal 1° novembre 1983 al 30 settembre 1988, nuovamente presso il COPA.
- 2 Il 1° settembre 1988 la Commissione offriva al ricorrente un posto di amministratore di grado A 7 presso la direzione generale VI « Agricoltura ». Con lettera 4 settembre 1988, il ricorrente accettava tale offerta di impiego. Precisava, però richiamandosi alle disposizioni dell'art. 4, n. 1, lett. a), secondo trattino, dell'allegato VII dello statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « statuto ») che, a suo parere, egli aveva « diritto all'indennità di dislocazione » in considerazione del fatto che le funzioni che egli svolgeva allora costituivano « servizi effettuati per organizzazioni internazionali ». Nella stessa lettera il ricorrente invitava la Commissione a confermargli per iscritto di riconoscere tale suo diritto all'indennità di dislocazione. Egli entrava in servizio il 3 ottobre 1988 senza avere ottenuto conferma scritta o verbale delle sue spettanze da parte degli uffici della Commissione. Di fatto, con la prima retribuzione relativa al mese di ottobre 1988, l'indennità di dislocazione non gli veniva versata.
- 3 Al momento dell'entrata in servizio del ricorrente i dipendenti della Commissione precedentemente impiegati presso il COPA o il Cogeca fruivano dell'indennità di cui trattasi.
- 4 Il 7 dicembre 1988 il ricorrente proponeva un reclamo, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto, contro il rifiuto della Commissione, concretato col foglio paga del mese di ottobre 1988, di attribuirgli l'indennità di dislocazione ai sensi dell'art. 4 dell'allegato VII dello statuto.

## Il procedimento

- 5 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 10 luglio 1989, il sig. Chomel ha proposto dinanzi alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 91 dello statuto, un ricorso tendente all'annullamento della decisione con cui la Commissione gli ha negato l'indennità di dislocazione prevista dall'art. 4 dell'allegato VII dello statuto, nonché del silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione al suo reclamo del 7 dicembre 1988.
  
- 6 Con lettera 11 luglio 1989 la Commissione ha respinto espressamente il reclamo del ricorrente motivando che, in considerazione dell'interpretazione restrittiva della nozione di organizzazione internazionale adottata nella conclusione dei capi di amministrazione del 28 maggio 1986, il COPA e il Cogeca non sono organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 4 dell'allegato VII dello statuto.
  
- 7 Il ricorrente conclude che la Corte voglia:
  - 1) dichiarare il ricorso ricevibile e accoglierlo;
  
  - 2) annullare:
    - la decisione della Commissione con cui gli viene negata l'indennità di dislocazione ai sensi dell'art. 4 dell'allegato VII dello statuto del personale, decisione di cui egli ha avuto conoscenza solo ricevendo il suo primo foglio paga nell'ottobre 1988;
  
    - per quanto necessario, il silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione al suo reclamo proposto il 7 dicembre 1988 ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto del personale;
  
  - 3) condannare la convenuta alle spese di causa, ai sensi dell'art. 69, n. 2, o ai sensi dell'art. 69, n. 3, secondo comma, del regolamento di procedura, nonché alle spese indispensabili sostenute ai fini del procedimento e in particolare le spese di elezione di domicilio, di spostamento, di soggiorno e dell'onorario dell'avvocato, ai sensi dell'art. 73, lett. b), del medesimo regolamento.

- 8 La convenuta conclude che la Corte voglia:
- respingere il ricorso;
  - statuire sulle spese secondo le norme vigenti.
- 9 La fase scritta del procedimento si è svolta interamente dinanzi alla Corte. Essa ha avuto un corso rituale, ad esclusione del fatto che il ricorrente ha rinunciato alla replica.
- 10 Con ordinanza 15 novembre 1989, la Corte (quarta sezione), in base all'art. 3, n. 1, della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, che istituisce il Tribunale di primo grado delle Comunità europee, ha rinviato la causa al Tribunale.
- 11 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (quarta sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.
- 12 I patrocinanti delle parti hanno svolto le difese orali ed hanno risposto ai quesiti posti loro dal Tribunale all'udienza del 7 febbraio 1990.

### **Nel merito**

- 13 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), secondo trattino, dell'allegato VII dello statuto, l'indennità di dislocazione è concessa al dipendente:
- che non ha e non ha mai avuto la cittadinanza dello stato sul cui territorio è situata la sede di servizio;
  - che non ha « abitualmente abitato o svolto la sua attività professionale principale sul territorio europeo di detto stato durante il periodo di cinque anni che scade sei mesi prima della sua entrata in servizio », fermo restando che « non si

tiene conto delle situazioni risultanti da servizi effettuati per un altro stato o per un'organizzazione internazionale ».

- 14 Si deve ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (vedasi le sentenze 2 maggio 1985, causa 246/83, De Angelis/Commissione, Racc. 1985, pag. 1253; 13 novembre 1986, causa 330/85, Richter/Commissione, Racc. 1986, pag. 3439; 23 marzo 1988, causa 105/87, Morabito/Parlamento, Racc. 1988, pag. 1707), l'indennità di dislocazione ha lo scopo di compensare gli oneri e gli svantaggi particolari cui sono soggetti i dipendenti che, in conseguenza della loro entrata in servizio presso le Comunità, siano obbligati a trasferirsi dal paese di residenza al paese della sede di servizio e ad integrarsi in un nuovo ambiente.
- 15 Nella riunione del 26 e 27 giugno 1975, il collegio dei capi di amministrazione adottava una conclusione relativa all'indennità di dislocazione e proponeva di considerare organizzazione internazionale, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), secondo trattino, dell'allegato VII dello statuto, le organizzazioni che soddisfacessero i seguenti requisiti:
- a) essere internazionale per la sua composizione, ossia essere composta di membri di differenti paesi e aperta ad elementi analoghi di diverse nazioni;
  - b) esercitare un'attività internazionale di interesse generale, in particolare nel campo politico, economico, sociale, umanitario, scientifico, culturale;
  - c) avere carattere permanente e una struttura organizzativa in cui si conferisca ai membri il diritto di designare periodicamente le persone chiamate a dirigere l'organizzazione (sede permanente, segretariato, eccetera);
  - d) non avere scopo di lucro.

In base a tale conclusione, il COPA e il Cogeca andavano considerati « organizzazioni internazionali » ai sensi del citato articolo dello statuto.

- 16 Successivamente, il 28 maggio 1986, il collegio dei capi di amministrazione adottava una nuova conclusione, proponendo di considerare come organizzazione internazionale, ai fini dell'applicazione dell'art. 4 dell'allegato VII dello statuto, le organizzazioni che soddisfacessero unicamente il seguente requisito:

« essere creata da stati o da un'organizzazione a sua volta creata da stati ».

Nella suddetta conclusione, che si applicava dal 1° giugno 1986, si precisava che i dipendenti cui era stata attribuita l'indennità di dislocazione in base alla conclusione del 26 e 27 giugno 1975 avrebbero continuato a fruirne, conformemente al principio dei diritti quesiti, per tutta la durata della loro carriera.

In base a tale conclusione, il COPA e il Cogeca non venivano più considerati organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 4 dell'allegato VII dello statuto.

- 17 Né la conclusione adottata il 26 e 27 giugno 1975 né quella del 28 maggio 1986 sono state pubblicate.
- 18 Il ricorrente, lavorando per il COPA e il Cogeca, ha risieduto ed esercitato la propria attività professionale a Bruxelles, dunque nel territorio dello stato in cui è stata fissata la sua sede di servizio come dipendente della Commissione, durante gli otto anni precedenti la sua entrata in servizio come dipendente della Comunità.
- 19 La convenuta ha negato al ricorrente l'indennità di dislocazione in quanto, in base alla conclusione adottata dal collegio dei capi di amministrazione il 28 maggio 1986, il COPA e il Cogeca devono essere considerati alla stregua di semplici organizzazioni professionali agricole raggruppate a livello comunitario, non già come organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 4 dell'allegato VII dello statuto.
- 20 Il ricorrente non ha contestato la legittimità della nuova interpretazione data dal collegio dei capi di amministrazione alla nozione di organizzazione internazionale, ai fini dell'applicazione dell'art. 4 dell'allegato VII dello statuto.

- 21 Conseguentemente, è sufficiente limitarsi all'esame della legittimità della decisione della Commissione con riguardo alle circostanze della sua adozione.
- 22 Sotto tale profilo, il ricorrente deduce un unico mezzo, relativo alla violazione dei principi del legittimo affidamento e di buona fede, nonché del principio di sana amministrazione e del dovere di sollecitudine.
- 23 Il ricorrente sostiene che al momento dell'accettazione della sua nomina egli ignorava l'esistenza della conclusione adottata dal collegio dei capi di amministrazione il 28 maggio 1986 e presumeva di aver diritto all'indennità di dislocazione così come i suoi ex colleghi del COPA, nel frattempo nominati dipendenti della Comunità. Il ricorrente fa valere che la Commissione, non dando alcun riscontro alla sua lettera del 4 settembre 1988, ha omesso di informarlo lealmente delle esatte condizioni d'impiego che gli venivano offerte, dell'esatta portata dei suoi diritti e del modo in cui andavano interpretate le pertinenti norme statutarie e regolamentari. Secondo il ricorrente, la Commissione ha commesso un errore o, quantomeno, si è resa responsabile di colpevole reticenza, con la conseguenza che egli non ha potuto rispondere all'offerta di impiego con piena cognizione di causa.
- 24 La Commissione fa rilevare, a sua volta, che questo complesso di circostanze non può essere addotto quale ipotesi di violazione dei principi richiamati dal ricorrente.
- 25 La giurisprudenza della Corte ha chiarito che il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione gli ha dato aspettative fondate (sentenza 19 maggio 1983, causa 289/81, Mavridis/Parlamento, Racc. 1983, pag. 1731).
- 26 Per contro, nessun dipendente può invocare una violazione del principio del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (conclusioni dell'avvocato generale Capotorti per la causa 268/80, Guglielmi/Parlamento, Racc. 1981, pagg. 2295 e 2307; conclusioni dell'avvocato generale Warner per la causa 2/80, Dautzenberg/Corte di giustizia, Racc. 1980, pagg. 3107 e 3121).

- 27 Nella fattispecie, il silenzio serbato dalla Commissione dopo la richiesta del ricorrente di confermare i suoi diritti, per quanto deplorabile, non equivale a una conferma di tali diritti in capo al ricorrente né può considerarsi assicurazione precisa fornita dall'amministrazione.
- 28 Supponendo anche che il ricorrente avesse ottenuto dagli uffici della Commissione una conferma dei diritti che egli rivendicava, un simile impegno non avrebbe potuto suscitare in lui un legittimo affidamento, dato che nessun dipendente di un'istituzione comunitaria può validamente impegnarsi a non applicare il diritto comunitario (sentenza 16 novembre 1983, causa 188/82, Thyssen/Commissione, Racc. 1983, pag. 3721).
- 29 Come emerge dalla costante giurisprudenza della Corte, la comunicazione di una erronea interpretazione della norma comunitaria non avrebbe potuto, peraltro, far sorgere la responsabilità dell'amministrazione (sentenza 28 maggio 1970, cause riunite 19, 20, 25 e 30/69, Richez-Parise e altri/Commissione, Racc. 1970, pag. 325; sentenza 9 luglio 1970, causa 23/69, Fiehn/Commissione, Racc. 1970, pag. 547; sentenza 11 luglio 1980, causa 137/79, Kohll/Commissione, Racc. 1980, pag. 2601).
- 30 Infine, come la Corte ha già avuto modo di rilevare, le promesse che non tengono conto delle disposizioni statutarie non possono suscitare il legittimo affidamento del loro destinatario (sentenza 6 febbraio 1986, causa 162/84, Vlachou/Corte dei conti, Racc. pag. 481).
- 31 Il ricorrente, del resto, ben poteva riservarsi la decisione di accettare o rifiutare il posto che gli era stato offerto fintantoché la Commissione non avesse confermato o negato le sue pretese.

- 32 Quanto all'asserita violazione del principio di sana amministrazione e del dovere di sollecitudine, è opportuno ricordare che la tutela dei diritti e degli interessi dei dipendenti deve sempre trovare un limite nell'osservanza delle norme vigenti; il solo fatto di chiedere, al momento dell'accettazione di un'offerta di impiego, di fruire di un diritto non può in nessun caso comportare l'attribuzione di tale diritto, in contrasto con le norme statutarie, per il semplice motivo che l'amministrazione non ha dato risposta a tale richiesta prima dell'entrata in servizio. Ne consegue che l'assunto secondo cui la Commissione ha tenuto in non cale l'insieme degli elementi del caso di specie e non ha tenuto conto dell'interesse del servizio, né di quello del dipendente interessato, non può essere accolto.
- 33 Nel corso della trattazione orale, il ricorrente ha ampliato il suo unico mezzo di ricorso deducendo la violazione, da parte della Commissione, del principio di parità di trattamento in quanto, malgrado la mutata interpretazione della nozione di organizzazione internazionale, essa continua ad accordare agli ex dipendenti del COPA e del Cogeca l'indennità di dislocazione, creando in tal modo una oggettiva situazione di discriminazione tra i suoi dipendenti.
- 34 Deve rilevarsi, in proposito, che la Commissione, garantendo l'osservanza dei diritti acquisiti dai dipendenti che in precedenza occupati presso organizzazioni rispondenti ai criteri applicati fino al 31 maggio 1986 per l'interpretazione della nozione di organizzazione internazionale e che in tale data si trovavano al suo servizio, non ha fatto altro che applicare correttamente il principio dei diritti questi. Infatti, come la Corte ha già dichiarato, la revoca retroattiva di un atto legittimo con il quale siano stati attribuiti diritti soggettivi o analoghi vantaggi è contraria ai principi giuridici generali (sentenza 22 settembre 1983, causa 159/82, Verli-Wallace/Commissione, Racc. 1983, pag. 2711).
- 35 Il mezzo relativo alla violazione dei principi soprammenzionati non può quindi essere accolto.
- 36 Dai rilievi sopra svolti discende che il ricorso dev'essere respinto.

## **Sulle spese**

<sup>37</sup> Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, che si applica *mutatis mutandis* al Tribunale in forza dell'art. 11 della summenzionata decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi dell'art. 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste ultime.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (quarta sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Edward

Schintgen

García-Valdecasas

Così deciso e pronunciato in Lussemburgo il 27 marzo 1990.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

D. A. O. Edward