CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 20 NOVEMBRE 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

al centro della presente causa di personale si trova l'indennità di dislocazione di cui all'art. 69 dello Statuto del personale delle Comunità europee, la quale ha già costituito oggetto di numerose pronunzie della Corte. I presupposti per la sua attribuzione sono indicati nell'art. 4, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto. L'indennità viene fra l'altro attribuita:

«a) al funzionario:

— che non ha e non ha mai avuto la nazionalità dello Stato sul cui territorio è situata la sede di servizio e,

— che non ha, abitualmente, abitato o svolto la sua attività professionale principale sul territorio europeo del suo Stato durante il periodo di cinque anni che scade sei mesi prima della sua entrata in servizio. Nell'applicazione della presente disposizione, non si tiene conto delle situazioni risultanti dai servizi effettuati per un altro Stato o per un'organizzazione internazionale».

Nel regolamento del Consiglio 2 maggio 1978, n. 921, che modifica 10 Statuto del personale delle Comunità europee (GU n. L 119 del 3 maggio 1978, pag. 1) è stato aggiunto al detto articolo un n. 2, del seguente tenore:

«Il funzionario che, non avendo e non avendo mai avuto la nazionalità dello Stato sul cui territorio è situata la sua sede di servizio, non soddisfa alle condizioni di cui al par. 1, ha diritto ad un'indennità di espatrio pari a un quarto dell'indennità di dislocazione».

A norma di questa disposizione anche il ricorrente, cittadino italiano in servizio presso la Commissione, riceve la cosiddetta indennità di espatrio. Egli è nato in Sicilia nel 1944 e nel 1947 ha seguito suo padre nel Belgio, dove vissuto da allora senza interruzione, ha compiuto i suoi studi ed ha occupato vari posti prima di essere assunto dalla Commissione il 17 marzo 1975. Con provvedimento del capo della divisione «Assunzioni, nomine, promozioni», il 1° aprile 1979 veniva nominato in prova al grado D 3 e con effetto dal 1° ottobre 1979 veniva nominato in ruolo allo stesso grado.

Il ricorrente, dato che ha conservato la cittadinanza italiana ed è iscritto nelle liste elettorali italiane, che sua moglie è del pari cittadina italiana ed i figli frequentano la scuola italiana di Bruxelles, sostiene di aver diritto all'indennità di dislocazione di cui all'art. 4, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto del personale.

1 — Traduzioni dal tedesco.

Non avendola ottenuta, il 19 giugno 1979 ha proposto reclamo a norma dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, e, dopo che il 25 settembre 1979 gli era stata notificata una decisione negativa, ha proposto il presente ricorso, pervenuto in Cancelleria il 21 dicembre 1979, con cui chiede che la sua domanda sia dichiarata ricevibile e accolta, e che di conseguenza sia annullata la decisione, notificatagli il 25 settembre 1979, con cui la Commissione ha respinto il reclamo da lui proposto il 19 giugno 1979 a norma dell'art. 90, n. 2, dello Statuto del personale delle Comunità europee, col quale aveva chiesto l'attribuzione dell'indennità di dislocazione di cui all'art. 4 dell'allegato VII dello Statuto, ed inoltre che la Commissione sia condannata alle spese di causa.

Ecco il mio punto di vista:

Nel ricorso, proposto tempestivamente e ritualmente, il ricorrente critica l'illegittimità dell'art. 4, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto del personale, che costituisce il fondamento dell'impugnata decisione, senza porre in discussione l'applicazione della disposizione stessa. Come già nella causa Hochstrass (causa 147/79, René Hochstrass c/ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 16 ottobre 1980) sorge anche qui la questione di ricevibilità — non sollevata dalla Commissione — se il ricorrente abbia interesse ad agire, dato che, anche se la Corte dovesse dichiarare inapplicabile la disposizione di cui trattasi, esso non avrebbe alcun diritto all'indennità di dislocazione. Tenuto conto di quanto la Corte ha affermato nella causa Hochstrass, mi sembra tuttavia ragionevole anche in questo caso, dato lo stretto nesso esistente tra la questione dell'interesse ad agire e le tesi svolte dalle parti nel merito, esaminare direttamente la seconda questione.

Il ricorrente sostiene che l'illegittimità dell'art. 4, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto del personale deriva dalla trasgressione di un principio giuridico superiore, cioè del principio della parità di trattamento e di non discriminazione. Questi sarebbero violati in quanto la disposizione non attribuisce il diritto all'indennità di dislocazione al dipendente che, non avendo e non avendo mai avuto la cittadinanza dello Stato nel cui territorio è situata la sede di servizio, abbia dimorato abitualmente o svolto la propria attività professionale principale in detto Stato durante il periodo di cinque anni che scade sei mesi prima della sua entrata in servizio. Per contro, l'indennità di dislocazione verrebbe attribuita a tre gruppi di dipendenti i quali, per quanto riguarda il «vivere in un paese straniero» (dislocazione) si troverebbero di fatto in una situazione analoga. L'indennità spetta infatti ai dipendenti i quali, al momento dell'assunzione, abbiano dimorato abitualmente o abbiano svolto la loro attività professionale principale nel territorio europeo dello Stato di cui trattasi per meno di cinque anni e mezzo. L'indennità compete poi anche ai dipendenti i quali, indipendentemente dalla durata della loro dimora abituale nello Stato di cui trattasi, siano stati alle dipendenze di un altro Stato o di un'organizzazione internazionale. Infine l'indennità viene attribuita senza limiti di tempo anche ai di-

pendenti che sono occupati presso le Comunità da più di cinque anni e mezzo. Ora, detti dipendenti sarebbero soggetti, per quanto riguarda i legami col paese d'origine, agli stessi inconvenienti materiali e morali. La differenza di trattamento sarebbe quindi immotivata e non pertinente, soprattutto sotto l'aspetto delle esigenze del servizio.

La Commissione, richiamandosi soprattutto alla giurisprudenza della Corte, sostiene che il ricorso è infondato.

Ritengo che essa abbia ragione, per i seguenti motivi. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, il principio della parità di trattamento o di non discriminazione vieta solo le differenze di trattamento effettivamente ingiustificate. Il trattamento differenziato dei dipendenti è invece lecito qualora vi siano particolari motivi che lo giustificano.

Nel presente caso si deve quindi accertare se il diverso trattamento dei dipendenti, per quanto riguarda l'indennità di dislocazione, prescritto dall'art. 4, n. 1, lettera a), dell'allegato VII dello Statuto sia effettivamente giustificato. Ciò a sua volta dipende dalla natura e dallo scopo dell'indennità di dislocazione.

Come la Corte ha rilevato — da ultimo nella sentenza Hochstrass, rifacendosi alle sentenze 21/74 (Airola c/ Commissione, 20 febbraio 1975, Racc. 1975, pag. 221) e 37/74 (Van den Broeck c/Commissione, 20 febbraio 1975, Racc. 1975, pag. 235) — scopo dell'indennità di dislocazione è «di compensare gli oneri e gli svantaggi particolari derivanti dall'entrata in servizio presso le Comunità per i dipendenti che sono per questo fatto obbligati a cambiare residenza» (cfr. in proposito anche le sentenze 20/71 — Sabbatini c/ Parlamento, 7 giugno 1972, Racc. 1972, pag. 345 — e 32/71 — Bauduin c/ Commissione, 7 giugno 1972, Racc. 1972, pag. 363).

Nella sentenza Hochstrass a questo compito viene espressamente contrapposto lo scopo dell'indennità di espatrio, di cui all'art. 4, n. 2, dell'allegato VII dello Statuto, la quale serve a «compensare le difficoltà e gli svantaggi che derivano dallo status di straniero nel paese di residenza». A questi svantaggi — come il ricorrente giustamente rileva — sono soggetti tutti i dipendenti che non possiedono la cittadinanza dello Stato nel cui territorio svolgono la loro attività. Di conseguenza, nella sentenza Hochstrass la Corte ha affermato che il Consiglio è rimasto entro i limiti del proprio potere discrezionale facendo dipendere l'attribuzione dell'indennità di espatrio unicamente dal criterio della cittadinanza.

Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, dall'esistenza dell'indennità di espatrio la quale — come abbiamo detto — viene attribuita per motivi diversi da quelli che valgono per l'indennità di dislocazione, non si può quindi desumere l'illegittimità dei presupposti per l'attribuzione dell'indennità di dislocazione stessa. Per il pagamento di *questa* indennità, cioè — come si desume già dal complesso dell'art. 4 dell'allegato VII e come la Corte ha ripetutamente affermato nella sua summenzionata giurisprudenza — la *dimora abituale* del dipendente prima dell'assunzione costituisce il

criterio decisivo, mentre la sua cittadinanza ha importanza solo secondaria.

Dato che l'indennità di dislocazione è destinata a compensare gli svantaggi provocati dal mutamento di dimora a causa dell'assunzione da parte delle Comunità, è logico e del tutto compatibile col principio di uguaglianza che l'attribuzione dell'indennità stessa venga fatta dipendere dalla dimora abituale del dipendente prima dell'assunzione. In particolare ne consegue che l'indennità di dislocazione non va attribuita se il dipendente aveva già prima dell'assunzione la dimora abituale nel paese della sede di servizio, giacchè in questo caso l'entrata in servizio presso le Comunità non è la causa dei particolari oneri e svantaggi che il mutamento di residenza porta con sé. Sotto questo aspetto, i dipendenti che prima dell'assunzione non dimoravano nel paese della sede di servizio si trovano di fatto in una situazione diversa da quelli che già vi dimoravano abitualmente, indipendentemente dall'entrata in servizio presso le Comunità.

La determinazione dei criteri per accertare la «dimora abituale» va rimessa essenzialmente alla discrezione del Consiglio, il quale naturalmente non può trasgredire il principio della parità di trattamento.

Contrariamente alla tesi del ricorrente, nel presente caso non si può parlare di arbitraria disparità di trattamento. Nell'accertare se una persona abbia dimorato abitualmente in un luogo determinato per un certo periodo, si deve fra l'altro considerare — come anche l'avvocato generale Warner ha rilevato nelle conclusioni del 3 febbraio 1976 nella causa Delvaux (42/75, Racc. 1976, pag. 174) — per quanto tempo egli abbia ivi soggiornato nel periodo di cui trattasi e quali fossero i motivi del soggiorno.

Il Consiglio si è manifestamente fatto guidare da queste considerazioni, quando ha stabilito che non si può ritenere si abbia dimora abituale qualora il dipendente, prima dell'assunzione, abbia dimorato per meno di cinque anni e mezzo nel paese della sede di servizio o quando il motivo di tale dimora sia stato l'attività svolta per un altro Stato o per un'organizzazione internazionale.

Non si può quindi contestare che i dipendenti che lavorano per un altro Stato o per un'organizzazione internazionale, anche se hanno dimorato per un certo tempo nel paese della sede di servizio prima di essere assunti, non vi dimoravano abitualmente nel senso di un legame stretto e durevole col paese stesso. Di solito essi vengono mandati in un determinato paese solo per un certo tempo durante il quale conservano stretti legami col paese d'origine. Per compensare i particolari oneri e svantaggi che il servizio all'estero porta con sé, essi ricevono di solito — per quanto mi consta — del pari un'indennità di dislocazione.

Tenuto conto di quanto detto fin qui, non si può poi criticare nemmeno il fatto che il Consiglio abbia fatto dipendere l'attribuzione dell'indennità di dislocazione dalla durata della dimora. Come la Commissione giustamente rileva, non dovevano essere danneggiati i dipendenti i quali, prima dell'assunzione, avevano dimorato nel paese della sede di servizio

solo per un periodo relativamente breve e non vi avevano ancora preso stabile dimora. Ma anche nel loro caso l'entrata in servizio presso le Comunità implica la stabile dimora «in un paese straniero», i cui svantaggi vanno compensati dall'indennità di dislocazione.

Quanto lungo debba essere il periodo durante il quale non si può ancora parlare della fissazione di una stabile dimora, spetta in ultima analisi al Consiglio stabilirlo discrezionalmente. Non mi risulta che l'aver fissato un periodo di cinque anni e mezzo costituisca uno sviamento di potere.

Quanto al resto, neppure in questo caso — come d'altronde nemmeno nel caso Hochstrass — si può far carico al Consiglio di essersi valso, nell'interesse di una normativa generale ed astratta, di categorie generali, anche se in singoli casi l'applicazione delle norme di cui trattasi può implicare determinate incongruenze, purchè la norma stessa non sia di per sé discriminatoria con riferimento allo scopo perseguito. Ora, come ho dimostrato, ciò non può dirsi dell'art. 4, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto del personale, dato che questa disposizione contempla un trattamento differenziato per dipendenti che si trovano in situazioni diverse, e ciò per motivi effettivamente giustificati.

Dato che il ricorrente non ha dimostrato di possedere i requisiti prescritti dall'articolo sopramenzionato per l'attribuzione dell'indennità di dislocazione, la decisione negativa dell'autorità che ha il potere di nomina non è viziata. Stando così le cose, non è più necessario occuparsi della questione dell'eventuale mancanza di interesse ad agire. Propongo quindi che il ricorso sia respinto e che, a norma dell'art. 70 del regolamento di procedura, ciascuna parte sia condannata a sopportare le proprie spese.