RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 159/86 *

I — Gli antefatti e il procedimento

Il ricorrente, cittadino della Repubblica federale di Germania, è nato nel 1953 in Italia, dove risiede dal 1959.

Il 27 ottobre 1975 entrava in servizio, in qualità di agente temporaneo, presso il Centro comune di ricerca di Ispra, dove lavora presso il servizio di contabilità.

All'epoca della sua assunzione, lo statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « statuto ») contemplava la sola indennità di dislocazione, la cui concessione è principalmente fondata sul criterio dell'effettivo cambio di residenza e, in subordine, su quello della cittadinanza.

Successivamente, l'art. 21 del regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio 2 maggio 1978, n. 912, che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, aggiungeva nell'art. 4 dell'allegato VII il seguente paragrafo:

« 2. 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 paragrafo 1, ha diritto a un'indennità di espatrio pari a un quarto dell'indennità di dislocazione ».

Il giorno della pubblicazione di detto regolamento nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU L 119 del 3.5.1978, pag. 1) il direttore generale del personale e dell'amministrazione pubblicava l'Infor-Rapide n. 78, nel quale si attirava l'attenzione dei dipendenti delle Comunità europee sull'istituzione dell'indennità di cui sopra.

A detta pubblicazione faceva seguito la diffusione di una nuova comunicazione, apparsa nelle informazioni amministrative *Speciale Commissione del 29 maggio 1978*, in cui il personale interessato della Commissione, compreso il personale del Centro comune di ricerca, veniva invitato a presentare una domanda scritta presso i servizi amministrativi locali, al fine di poter beneficiare, se del caso, dell'indennità di espatrio.

Il 12 marzo 1985 il ricorrente presentava una domanda al capo della divisione « diritti amministrativi e finanziari » al fine di vedersi riconosciuta la predetta indennità, conformemente all'art. 4, n. 2, dell'allegato VII dello statuto.

Avendo constatato, in base alla scheda di stipendio del mese di settembre 1985, che l'indennità di espatrio gli era stata concessa con effetto retroattivo solo a decorrere dal mese di marzo 1985, cioè dalla data di presentazione della domanda, il ricorrente presentava il 9 dicembre 1985 un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto. Il predetto faceva valere che l'indennità di espa-

* Lingua processuale: l'italiano.

trio doveva essergli concessa con effetto retroattivo dal 4 maggio 1978, data di entrata in vigore del soprammenzionato regolamento del Consiglio n. 912/78.

Il 1° aprile 1986 l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: « APN ») respingeva il reclamo per il motivo che l'istituzione dell'indennità di espatrio era stata portata a conoscenza del personale in servizio a Ispra nel 1978, che, inoltre, il ricorrente aveva ricevuto all'epoca una copia nella sua lingua materna del soprammenzionato regolamento del Consiglio e che mai egli, prima del 12 marzo 1985, aveva presentato domanda presso i servizi amministrativi competenti per il suo caso, o li aveva informati di possedere i requisiti per la concessione dell'indennità di espatrio, pur non trovandosi lontano dal servizio per congedo. L'APN sottolineava che il fatto che il ricorrente avesse avuto conoscenza solo tardivamente della revisione dello statuto era dovuto unicamente ad una mancanza di attenzione da parte dello stesso.

Il 1° luglio 1985 il ricorrente ha proposto avverso la decisione di rifiuto di cui sopra il presente reclamo.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza previa istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

« 1) dichiarare dovuta al ricorrente l'indennità di espatrio a far data dal 4 maggio 1978;

2) annullare il provvedimento con cui l'autorità investita del potere di nomina ha rifiutato la liquidazione degli importi dovuti a tutto il mese di febbraio 1985;

3) con vittoria di spese ed onorari di causa. »

La *convenuta* chiede che la Corte voglia:

« 1) dichiarare irricevibile il ricorso e respingerlo;

2) in ogni caso dichiararlo infondato;

3) pronunciarsi sulle spese come contemplato dal regolamento di procedura ».

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A —*Sulla ricevibilità*

La *Commissione* ha sollevato nei confronti del presente ricorso un'eccezione di irricevibilità in forza dell'art. 91 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, per il motivo che il reclamo presentato dal ricorrente è tardivo.

La stessa fa valere che, nel caso di specie, gli atti recanti pregiudizio al ricorrente sono costituiti da tutte le singole decisioni di rifiuto che si sono concretate mese per mese nelle singole schede di stipendio nelle quali dal maggio 1978 al febbraio 1985 non era stata menzionata l'indennità di espatrio. Contro questi atti, dunque, il ricorrente avrebbe potuto presentare reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto.

Il ricorrente, avendo presentato il reclamo contro dette decisioni, di cui l'ultima risaliva al 15 febbraio 1985, il 9 dicembre 1985, ha lasciato scadere il termine contemplato dall'art. 90, n. 2, dello statuto.

D'altra parte la Commissione fa presente che la decisione dell'APN 1° aprile 1986 ha solo confermato le sue anteriori decisioni concretatesi nelle schede di stipendio, limitandosi ad esporre i motivi del mantenimento di dette decisioni.

La stessa sottolinea che detta analisi, la cui giustificazione risulta dal testo stesso della decisione 1° aprile 1986, è conforme alla costante giurisprudenza della Corte (vedansi in proposito sentenze 15 giugno 1976, Wack/Commissione, causa 1/76, Racc. pag. 1017; 8 maggio 1973, Gunnella/Commissione, causa 33/72, Racc. 1973, pag. 475; 24 giugno 1971, Vinck/Commissione, causa 53/70, Racc. 1971, pag. 601).

Il *ricorrente* ritiene che la scheda stipendio del mese di maggio 1978 non possa essere ragionevolmente assimilata ad una decisione di rifiuto, soltanto perché non conteneva l'indennità di espatrio che all'epoca era stata appena istituita. Sostiene che, come emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e in particolare dalla sentenza 21 febbraio 1974 (cause riunite da 25 a 33/73, Schots-Kortner/Consiglio e Parlamento, Racc. pag. 177), un foglio paga costituisce un atto idoneo a far decorrere i termini di ricorso solo quando dallo stesso risulta chiaramente la decisione adottata dall'amministrazione. Nella fattispecie si tratta puramente e semplicemente di un silenzio dell'amministrazione, o di una sua omissione, che non hanno comportato nessuna soppressione o decurtazione di emolumenti preesistenti. In nessun ordinamento giuridico, infatti, e tantomeno in quello comunitario, possono essere attribuite al silenzio dell'amministrazione — non preceduto da un apposito atto di diffida, di intimazione, di domanda o di messa in mora — la portata e l'efficacia di una decisione di rifiuto.

D'altra parte, il ricorrente rileva che la decisione di rigetto 1° aprile 1986 dell'APN conferma non già, come assume la Commissione, la decisione espressa nel foglio paga del mese di maggio 1976, ma quella espressa nel foglio paga del mese di settembre 1985, in cui sono stati liquidati all'interessato gli arretrati d'indennità a partire dal mese di marzo 1985. Il reclamo del ricorrente è dunque stato presentato nei termini rispetto alla decisione espressa nel foglio paga del mese di settembre 1985. In ogni caso, l'asserita irricevibilità del reclamo — su cui si innesta l'irricevibilità del presente ricorso — non gli è mai stata contestata, in particolare nella decisione di rigetto 1° aprile 1986. Il ricorrente, peraltro, confuta la tesi della convenuta secondo la quale egli avrebbe dovuto opporre reclamo entro il 15 agosto 1978, perché detto reclamo sarebbe stato praticamente inutile, dato che a quell'epoca egli avrebbe semplicemente potuto chiedere la corresponsione dell'indennità.

Il ricorrente sostiene che gli argomenti della Commissione confondono la ricevibilità con il merito della controversia, mettendo insieme la questione se il ricorrente avesse l'onere di chiedere l'indennità sotto pena di decadenza o se l'amministrazione non fosse tenuta a provvedervi d'ufficio.

B —*Nel merito*

Il *ricorrente* fa valere, in primo luogo, che, poiché la corresponsione dell'indennità di espatrio è connessa alla circostanza che il

dipendente abbia una nazionalità diversa da quella dello Stato sul cui territorio si trova la sua sede di servizio, lo stesso soddisfa le condizioni volute per l'attribuzione di detta indennità dalla data della sua istituzione, vale a dire dal 4 maggio 1978.

Dalla giurisprudenza della Corte, infatti, ed in particolare dalla sentenza 16 ottobre 1980 (causa 147/79, Hochstrass/Corte di giustizia, Racc. 1980, pag. 3005), emerge che l'indennità di espatrio è unicamente fondata sul criterio obiettivo e formale della nazionalità. Dal momento che, nel caso di specie, il ricorrente è cittadino della Repubblica federale di Germania sin dalla nascita e che la cittadinanza germanica è la sola che egli abbia mai posseduta, le affermazioni della convenuta relative alle vicende della sua famiglia d'origine ed alla sua residenza all'atto dell'assunzione sono inconferenti. Il ricorrente definisce in particolare gratuita l'affermazione della Commissione secondo cui egli sarebbe « un italiano con passaporto tedesco ».

Peraltro, è discutibile che gli aventi diritto debbano manifestarsi e segnalare di possedere la cittadinanza di uno Stato diverso da quello sul cui territorio è stabilita la sede di servizio affinché la Commissione possa identificare i dipendenti in possesso dei requisiti per poter fruire dell'indennità di espatrio. In altre parole, a differenza di quanto può avvenire, per esempio, in materia di assegni familiari, che sono legati ad eventi personali dei quali l'amministrazione può essere informata solo dall'interessato (mutamento di stato civile, sopravvenienza di persone a carico, nascita di un figlio, ecc.), l'accertamento dei presupposti per la liquidazione dell'indennità poteva aver luogo d'ufficio, poiché, nel caso di specie, la nazionalità del ricorrente e il luogo in cui è stabilita la sua sede di servizio erano noti in maniera certa e ufficiale all'amministrazione.

A questo proposito il ricorrente osserva che è impossibile riuscire a seguire la tesi sostenuta dalla convenuta nel controricorso, secondo la quale l'amministrazione « non poteva certo indovinare che il ricorrente, che porta un nome italiano (Michele) e che è perfettamente ambientato in Italia, ove ha sempre vissuto, e parla correntemente italiano, era cittadino tedesco ». È sufficiente ricordare che al momento dell'assunzione, la nazionalità di ciascun aspirante è dichiarata e documentata con specifico certificato e che la Commissione pubblica periodicamente una scheda personale aggiornata con la menzione di tutti gli elementi che caratterizzano la posizione amministrativa di ciascun dipendente e annualmente un elenco del personale in servizio, in cui figurano la nazionalità e la sede di lavoro di ciascun iscritto. Così, a titolo di esempio, il nome del ricorrente appare a pag. 46 dell'attuale elenco, di nazionalità « D » e con sede di servizio « IPR ». Il confronto di questi due elementi, da sempre a disposizione della Commissione, è più che sufficiente a consentire la liquidazione automatica dell'indennità, alla stregua della progressione automatica dello stipendio al maturare degli scatti di anzianità e dell'adeguamento dei coefficienti correttori in seguito a trasferimento ad altra sede di servizio.

Il ricorrente ritiene che la decisione dell'APN, avendo avuto la conseguenza di privarlo per vari anni di una componente della propria retribuzione, costituisca una violazione dell'art. 62 dello statuto. Al pari degli altri emolumenti dovuti al dipendente, l'indennità di espatrio fa parte integrante della remunerazione e, ai sensi del sopracitato articolo dello statuto, il relativo diritto è irrinunciabile. Per converso, può essere rifiutata o sospesa solo se viene meno il presupposto per la sua concessione, e questo, in

casi espressamente contemplati dallo statuto (assegnazione ad una sede di servizio sita in uno Stato membro diverso da quello di cui il dipendente è cittadino, assenza non retribuita, applicazione di sanzioni disciplinari, ecc.). Inoltre, nella situazione attuale del diritto statutario, non è previsto l'istituto della prescrizione né a carico dell'amministrazione né a carico degli amministrati. Il diritto all'indennità di espatrio deve, pertanto, ritenersi imprescrittibile. Per questo, come l'amministrazione può, senza indugio, rivedere e riliquidare d'ufficio la posizione contabile dei dipendenti, così sembra giusto possa avvenire nella reciproca relazione fra i dipendenti e l'amministrazione, quantomeno laddove non sussista frode o dolo o altro comportamento intenzionale riprovevole da parte dell'interessato.

Il ricorrente, inoltre, sostiene che la soprammenzionata decisione dell'APN costituisce anche una violazione dell'art. 16 dell'allegato VII dello statuto, in quanto l'indennità in oggetto poteva e doveva essere liquidata, nel caso di specie, nei modi e nei tempi della retribuzione principale.

A parere del ricorrente, le disposizioni istitutive dell'indennità di espatrio non hanno posto alcun adempimento a carico degli interessati cui sia subordinato l'acquisto del diritto all'indennità, in quanto l'avviso pubblicato sul *Corriere del personale* ha mero carattere d'invito a manifestarsi e può essere interpretato solo nell'interesse dei dipendenti e nel senso di una rapida liquidazione delle loro spettanze. Ritiene che non possa essergli rimproverata una qualsivoglia negligenza se si tengono in considerazione, nel caso di specie, gli aspetti soggettivi (buona fede del ricorrente, atteggiamento tutt'altro che litigioso, dedizione al lavoro più che alla ricerca dei vantaggi economici connessi) ed oggettivi (novità dell'indennità di espatrio, sussistenza ab initio del diritto alla prestazione, assenza di disposizioni statutarie restrittive). Per contro la negligenza dell'amministrazione è ben più grave e si identifica addirittura con l'omissione di un atto dovuto, cioè la liquidazione tempestiva e d'ufficio dell'indennità.

La decisione di rifiuto ha inoltre comportato la violazione del principio generale secondo cui decadenze o limitazioni dei diritti debbono essere espressamente previste dai testi applicabili. Il provvedimento impugnato, infatti, non trova supporto né nello statuto, né in normative eventuali di esecuzione e nemmeno nei bollettini informativi diramati all'epoca dalla direzione generale IX, che non avrebbero potuto avere l'autorità di determinare una siffatta conseguenza.

La decisione di rifiuto non trova neanche fondamento nella giurisprudenza della Corte citata dalla convenuta e che, secondo il ricorrente, fa riferimento a fattispecie che presentano connotati ben precisi. È quanto vale per la sentenza 13 luglio 1972 (causa 90/71, Bernardi/Parlamento europeo, Racc. 1972, pag. 603) in cui si addebita al ricorrente la violazione di un obbligo di lealtà per avere invocato la mancata valutazione di un rapporto informativo ch'egli aveva deliberatamente trattenuto presso di sé. Parimenti nella sentenza 14 dicembre 1966 (causa 3/66, Alfieri/Parlamento europeo, Racc. 1966, pag. 633) la Corte aveva respinto il ricorso di un dipendente che aveva deliberatamente omesso di nominare il proprio medico di fiducia come membro di una commissione d'invalidità ed aveva indi impugnato la legittimità del procedimento. Da parte sua la sentenza 15 giugno 1976 (causa 1/76, Wack/Commissione, Racc. pag. 1017) riguarda un caso di mancata liquidazione

dell'indennità di dislocazione per insussistenza delle condizioni richieste per la sua concessione all'atto di prendere servizio. Le sentenze 11 luglio 1979 (causa 252/78, Broe/Commissione, Racc. 1979, pag. 2393) e 9 marzo 1978 (causa 54/77, Herpels/Commissione, Racc. 1978, pag. 585) confermano la legittimità di ripetizioni dell'indebito operate dalla Commissione a danno del dipendente in circostanze opposte a quelle di cui alla fattispecie.

Il ricorrente sostiene inoltre che la decisione di rifiuto appalesa un rigore eccessivo, ove si consideri che sia la divisione dell'amministrazione e del personale di Ispra, sia la divisione diritti amministrativi e finanziari di Bruxelles si sono dimostrate favorevoli alla liquidazione delle somme arretrate. A questo proposito sottolinea che la nota del 13 marzo 1985 della divisione dell'amministrazione e del personale di Ispra aveva financo indicato la soluzione tecnica appropriata, cioè l'imputazione ex-post dei pagamenti al bilancio di ricerca per gli anni dal 1978 al 1983.

Ritiene che la sanzione — o la privazione che ne deriva — che gli è stata imposta sia manifestamente sproporzionata e ingiusta e che l'unica sanzione economica che sul piano giuridico gli sembra giustificata è la corresponsione tardiva delle somme dovute senza alcuna maggiorazione degli interessi di mora in considerazione del fatto che detti interessi sono tradizionalmente condizionati da una richiesta dell'interessato.

La *Commissione* non contesta che il ricorrente sia in possesso delle condizioni per beneficiare dell'indennità di espatrio e che l'attribuzione di questa si fonda sul solo criterio della cittadinanza il quale, come è stato definito dalla Corte nella sentenza 16 ottobre 1980 pronunciata nella causa 147/79 (Hochstrass/Corte di giustizia CEE) ha il vantaggio di essere uniforme, obiettivo e in relazione diretta con lo scopo della normativa.

Ciononostante, nella sentenza soprammenzionata, la Corte ha precisato che il carattere fondamentale dell'indennità di espatrio è quello di « compensare gli svantaggi che i dipendenti subiscono a causa del loro status di stranieri ». Tali svantaggi consistono in un « certo numero di inconvenienti, tanto in diritto quanto in fatto, d'ordine civile, familiare, educativo, culturale, politico che non sussistono per i cittadini indigeni ».

Basandosi su dette considerazioni, la Commissione osserva che il ricorrente, che è nato in Italia nel 1953, dove ha sempre vissuto, ha persino seguito gli studi fino al 1973 e ha lavorato fino al 27 ottobre 1975, era in realtà così poco fuori dal proprio ambiente in Italia da non subire più alcun svantaggio in relazione al suo status di straniero. La sua assimilazione con il paese ospitante e con i colleghi italiani era talmente forte da fargli dimenticare di essere cittadino tedesco. Pertanto, giustamente, la Commissione, i cui servizi hanno attirato l'attenzione di tutti i dipendenti a due riprese sulla revisione dello statuto intervenuta nel 1978, e che non poteva certo indovinare che il ricorrente era cittadino tedesco, gli ha versato l'indennità di espatrio solo a decorrere dalla data in cui egli ne aveva fatto domanda.

La soluzione adottata dall'APN con la decisione 1° aprile 1986, che può apparire molto drastica sotto l'aspetto pecuniario in quanto concerne un dipendente di grado modesto, non può essere tuttavia considerata come una sanzione. Essa è unicamente la conseguenza immediata dell'atteggiamento passivo, se non addirittura negligente, del ricorrente. Anche ammettendo

che si sia avuta un'irregolarità nella situazione patrimoniale del ricorrente, dalla sentenza della Corte pronunciata il 13 luglio 1972 nella causa 90/71 (Bernardi/Parlamento europeo) emerge che il ricorrente non può invocare un'irregolarità imputabile al suo stesso comportamento.

D'altronde, secondo una giurisprudenza costante e categorica della Corte, quando un'amministrazione ha commesso un errore, anche per parecchi anni, « non si tratta di stabilire se l'errore fosse o no evidente per l'amministrazione, ma se lo fosse per il ricorrente: la situazione nella quale si trova un'amministrazione incaricata di provvedere al pagamento di migliaia di stipendi e di assegni di ogni genere non può essere paragonata a quella del dipendente che ha un interesse personale a verificare i pagamenti che gli vengono mensilmente effettuati » (sentenza 11 luglio 1979, causa 252/78, Broe/Commissione). Spettava, di conseguenza, al ricorrente segnalare la sua situazione particolare all'amministrazione del Centro comune di ricerca fin dal 1978.

Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'art. 62 dello statuto, occorre osservare, in primo luogo, che il ricorrente non ha mai rinunciato al suo diritto di beneficiare dell'indennità di espatrio e che si è visto accordare detta indennità dal momento in cui l'APN ha avuto conoscenza della sua situazione di fatto. Così facendo l'APN ha agito in conformità al principio affermato dalla Corte nella sentenza 9 marzo 1978 (causa 54/77, Herpels/Commissione, Racc. 1978, pag. 585) secondo il quale la revoca con effetto retroattivo di un provvedimento viziato o erroneo è in genere subordinata a condizioni molto rigorose, mentre rimane sempre possibile l'abrogazione per il futuro di un siffatto provvedimento. D'altra parte è inesatto affermare che l'indennità in oggetto presenta un carattere imprescrittibile. Allo stesso titolo dell'indennità di dislocazione e degli assegni familiari che fanno parte integrante della retribuzione, l'indennità di espatrio può essere revocata a qualsiasi dipendente che non soddisfi più alle condizioni che gli consentono di goderne. Essa viene così parimenti concessa ex nunc a chi soddisfa le relative condizioni e ciò da quando egli ne ha fatto domanda.

Neanche il mezzo fondato sulla violazione dell'art. 16 dell'allegato VII dello statuto è fondato, in quanto detta disposizione, e in particolare il relativo n. 3, fa riferimento solo all'indennità di dislocazione, con esclusione dell'indennità di espatrio.

J. C. Moitinho de Almeida
giudice relatore