CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 12 OTTOBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La causa sulla quale prendo oggi posizione verte sull'indennità di prima sistemazione, disciplinata come segue dall'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto del personale (cito solo le parti che qui c'interessano):

«Un'indennità di prima sistemazione pari a due mesi di stipendio base, se trattasi di un funzionario avente diritto all'assegno di famiglia, ... è dovuta al funzionario di ruolo ... che giustifichi di aver dovuto cambiare la residenza per soddisfare agli obblighi dell'art. 20 dello Statuto.

...

Un'indennità di prima sistemazione di pari importo è versata al momento dell'assegnazione ad una nuova sede di servizio al funzionario costretto a trasferire la sua residenza per soddisfare agli obblighi dell'articolo 20 dello Statuto.

...

L'indennità di prima sistemazione è versata dietro presentazione di documenti comprovanti l'avvenuta sistemazione del funzionario, come anche della famiglia se il funzionario ha diritto all'assegno di famiglia, nella sede di servizio.

Al funzionario avente diritto all'assegno di famiglia che non si stabilisce con la famiglia nella sede di servizio, viene corrisposta soltanto la metà dell'indennità cui avrebbe normalmente diritto; la seconda metà gli viene corrisposta al momento della sistemazione della famiglia nella sede di servizio purché detta sistemazione avvenga nei termini di cui al successivo articolo 9, paragrafo 3. Se la sistemazione non ha avuto luogo e se il funzionario è assegnato nel luogo in cui risiede la sua famiglia, il funzionario non ha diritto ad un'indennità di prima sistemazione.»

Gli antefatti sono i seguenti:

Il ricorrente, cittadino olandese, nel 1975 risiedeva con la famiglia in Bruxelles, dove lavorava come dipendente di ruolo B 1 presso la Commissione, Divisione generale Trasporti, pur essendo comandato alla segretaria del Comitato del personale, la quale fa parte della Divisione generale Personale e Amministrazione.

Con effetto dal 1° agosto 1975 veniva trasferito *a sua richiesta*, al centro di ricerche nucleari di Petten (Paesi Bassi). In proposito, l'11 settembre il Direttore del personale decideva che il trasferimento doveva durare sei mesi, a partire dal 1° agosto 1975. Con decisione dello stesso Direttore, adottata il 24 gennaio 1976 ad istanza dell'interessato, il trasferimento veniva prorogato di sei mesi, cioè fino al 31 luglio 1976. In una lettera del 22 marzo 1976, cioè ancor prima che scadesse il termine, il ricorrente chiedeva di poter tornare a Bruxelles, dichiarando che la sua situazione privata si era stabilizzata e che teneva a svolgere un lavoro più interessante. La richiesta veniva accolta oralmente col risultato che, dal 17 maggio 1976, il ricorrente era di nuovo occupato a Bruxelles. Il provvedimento ufficiale del Direttore del personale veniva adottato il 24 maggio 1976.

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie di questo atto, va detto che dal 5 agosto 1975 — data del trasloco da Bruxelles a Petten — il ricorrente non riceveva più l'indennità di dislocazione di cui all'art. 4 dell'allegato VII dello Statuto del personale, in considerazione del fatto che era cittadino olandese e risie-

1 — Traduzione dal tedesco.

deva da quel momento in territorio olandese. Gli venivano corrisposti l'indennità giornaliera dal 1° al 15 agosto 1975 e il rimborso delle spese di viaggio e di trasloco a Petten. Al ricorrente venivano poi rimborsate spese di trasloco da Petten a Bruxelles. Insorgevano invece difficoltà a proposito dell'indennità di prima sistemazione, pretesa dal ricorrente, giacché aveva preso in affitto una casa a Petten e vi si era sistemato evidentemente con un figlio; la moglie e un figlio rimanevano a Bruxelles. L'indennità gli veniva in un primo tempo rifiutata per il motivo che il trasferimento era solo per sei mesi. Essa gli era però corrisposta il 26 febbraio 1976, dopo che era stata decisa la proroga del trasferimento.

Ulteriori difficoltà sono insorte a proposito di una seconda indennità di prima sistemazione, chiesta dal ricorrente il 31 maggio 1976 a causa del suo nuovo trasloco da Petten a Bruxelles (Overijse). Il pagamento veniva rifiutato già in una nota 30 giugno 1976 del capo della divisione «Diritti individuali». Il rifiuto — modificato — rimaneva fermo dopo che il ricorrente, il 26 settembre 1976, aveva proposto formale domanda ai sensi dell'art. 90 dello Statuto del personale. In una nota 21 gennaio 1977 del Direttore del personale era detto in proposito che ciò corrispondeva alla prassi costante dell'amministrazione; l'indennità non veniva mai versata qualora la durata presumibile del trasferimento fosse inferiore ad un anno. L'amministrazione si dichiarava tuttavia disposta a rimborsare le spese effettive e comprovate, fino a concorrenza dell'importo dell'indennità di prima sistemazione di cui all'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto del personale. Ciò non aveva però seguito, giacché il ricorrente non era in grado di fornire le pezze giustificative richieste.

Egli proponeva quindi, il 20 aprile 1977, un formale reclamo all'autorità che ha il potere di nomina. Non avendo ricevuto alcuna risposta, il 17 novembre 1977 ha adito questa Corte.

Nell'atto introduttivo si chiede che la Corte voglia:

— annullare il silenzio-rifiuto opposto al reclamo 20 aprile 1977;

— annullare la decisione 21 gennaio 1977 del Direttore del personale, nella parte in cui nega l'indennità forfettaria di prima sistemazione;

— statuire che il ricorrente ha diritto a detta indennità a partire dal momento in cui si è stabilito ad Overijse e condannare la controparte a versargli detta indennità;

— statuire che il comportamento della controparte ha recato al ricorrente un danno materiale di cui la Corte determinerà l'importo, pari agli interessi legali su detta indennità dal giorno in cui avrebbe dovuto essere pagata al giorno dell'effettivo pagamento.

Ecco il mio punto di vista:

Il ricorrente invoca anzitutto la lettera del sopracitato art. 5 dell'allegato VII dello Statuto, in cui sarebbero indicati tassativamente i requisiti per avere diritto all'indennità di prima sistemazione, cioè il trasferimento ad un'altra sede di servizio e il cambiamento di residenza per ottemperare all'obbligo di cui all'art. 20 dello Statuto (residenza). Per il pagamento sarebbe semplicemente contemplato l'obbligo di provare il cambiamento di residenza, se la prova viene fornita, l'indennità forfettaria sarebbe dovuta, senza alcun riguardo alle spese effettive. Nel caso del ricorrente ricorrerebbero tutti questi presupposti, come risulterebbe e dall'ultima decisione di trasferimento e dal fatto specifico che egli ha preso in affitto un alloggio nei pressi di Bruxelles (Overijse). Non vi sarebbe quindi posto per ulteriori considerazioni, quali ad esempio quelle relative alla particolarità del suo caso. È vero che il trasferimento è avvenuto per espresso desiderio del ricorrente; ciò sarebbe tuttavia irrilevante, giacché l'art. 7 dello Statuto

contempla il trasferimento a richiesta, e una richiesta del genere andrebbe accolta qualora corrisponda all'interesse del servizio. Il ricorrente considera inoltre non pertinente la tesi trattarsi di un traferimento provvisorio nonché le conseguenze che se ne vogliono trarre. Inoltre ogni trasferimento darebbe luogo ad incertezze, giacché potrebbe essere in ogni momento seguito da analogo provvedimento di senso opposto. Lo Statuto conoscerebbe solo la distinzione fra il trasferimento, di qualunque genere, che darebbe diritto — in caso di cambiamento di residenza — all'indennità di prima sistemazione e l'assenza temporanea dalla sede di servizio per la quale — non essendovi cambiamento di sede — andrebbe corrisposta l'indennità giornaliera. Nella fattispecie non si potrebbe comunque parlare di *trasferimento provvisorio,* giacché il ricorrente sarebbe partito da Bruxelles senza l'intenzione di tornare, avrebbe lasciato l'appartamento in tale città e sarebbe stato ivi sostituito da un altro dipendente. Infine, secondo il ricorrente ha pure rilievo il fatto che, a partire dal suo stabilirsi in Petten, non gli è stata più corrisposta l'indennità di dislocazione e che gli sono state versate le spese di trasloco a norma dell'art. 9 dell'allegato VII nonché l'indennità giornaliera a norma dell'art. 20 dello stesso allegato, le quali presuppongono del pari il cambiamento di residenza per motivi di servizio.

La Commissione contrasta questi argomenti. È vero che dinanzi alla Corte non è stata più sostenuta la tesi — che in effetti non trova alcun appiglio nello Statuto — della rilevanza della durata del trasferimento. La Commissione è però comunque contro ogni applicazione delle norme di cui trattasi puramente automatica, che tenga conto solo della lettera, e ritiene che — non foss' altro in nome dell'impiego coscienzioso del pubblico denaro — si deve tener conto di tutte le circostanze. Potrebbe così accadere — e sarebbe proprio questo il caso nostro — che una pretesa a prima vista fondata vada in ultima analisi respinta, vuoi per motivi d'equità, vuoi perché costituirebbe un abuso di diritto. Nella fattispecie sarebbe in particolare rilevante che il trasferimento è stato un *puro atto di tutela del dipendente,* al quale era estranea *qualsiasi considerazione di servizio.* Per motivi di famiglia e per salvarlo da un pericolo imminente — per ragioni evidenti la Commissione si è limitata qui a qualche cenno — si sarebbe dovuto allontanare rapidamente da Bruxelles il dipendente. A tale scopo sarebbe stato trasferito, unitamente al suo posto, a Petten, dove non vi sarebbe stata alcuna possibilità d'impiego regolare, ma le misure di sicurezza in atto gli avrebbero garantito un'adeguata protezione. Mentre i trasferimenti hanno di solito carattere definitivo — e comunque la loro durata non dipende da circostanze personali — nel nostro caso saremmo di fronte ad un atto limitato nel tempo, cioè ad un trasferimento provvisorio. Ciò sarebbe dovuto al fatto che si è sempre ritenuto che il ricorrente, una volta normalizzatasi la situazione, sarebbe tornato a Bruxelles, con cui non erano mai state interrotte le relazioni di famiglia: la moglie e un figlio erano rimasti colà. Il ritorno sarebbe avvenuto anche prima del previsto; essendosi calmate le acque — com'era previdibile — il trasferimento avrebbe avuto fine anticipatamente, cioè già nel maggio e non solo nel luglio 1976. Che il ricorrente non sia più tornato al domicilio coniugale lo si dovrebbe solo al fatto che nel frattempo, essendo stato chiesto il divorzio, la famiglia si è divisa. L'indennità di prima sistemazione, però, non sarebbe certo destinata alle nuove sistemazioni dovute a motivi *del genere.*

Di fronte a questo contrasto di tesi, appare in primo luogo opportuno chiarire quale sia lo scopo dell'indennità di cui trattasi, quale emerge dal complesso delle provvidenze contemplate dallo Statuto. La sua funzione è senza dubbio quella di compensare in una certa misura le spese normalmente causate dall'ingresso in una nuova abitazione, in caso di cambiamento di residenza imposto da

motivi *di servizio.* Ciò presuppone *la necessità* dell'indennizzo. La Commissione si richiama qui con ragione all'art. 71 dello Statuto, dove si parla di spese *sostenute;* per motivi di semplificazione amministrativa, si rinunzia però ad accertare di volta in volta l'importo delle spese effettive.

È inoltre chiaro che, se si tiene presente la funzione dell'indennità di cui è causa e delle altre menzionate dal ricorrente (indennità giornaliere, spese di trasloco, indennità di espatrio), non si può trarre dalla corresponsione o mancata corresponsione di una di esse alcuna illazione circa la necessità di corrisponderne un'altra. Ciò vale in ispecie per l'indennità di espatrio, che spettava al ricorrente presso la sede di servizio di Bruxelles, mentre non gli spettava, a causa della sua cittadinanza, in una sede di servizio posta nei Paesi Bassi. Lo stesso dicasi per l'indennità giornaliera fino al trasferimento della residenza e per il pagamento delle spese di trasloco.

Ciò premesso, vorrei subito dire che non ritengo adeguata l'applicazione, per così dire, automatica dello Statuto che si attenga pedissequamente alla lettera, senza tener conto dello spirito né delle particolarità di ciascun caso. Ovviamente le norme dello Statuto sono dettate per determinate situazioni tipiche, normali. Nelle ipotesi che se ne discostano notevolmente, dato che il legislatore non può prendere in considerazione tutte le sfumature della vita reale, deve essere possibile tener conto di ciò e — vuoi per motivi di equità, vuoi onde evitare un abuso di diritto — astenersi da un'applicazione che a prima vista potrebbe apparire doverosa.

Nel nostro caso è del massimo rilievo il perché il ricorrente, quasi a precipizio — il provvedimento di trasferimento veniva adottato solo in seguito — e solo per un tempo determinato, limitato, fu allontanato da Bruxelles e perché fu autorizzato a tornare prima del previsto in detta città in cui risiedeva ancora una parte della sua famiglia.

Lo stesso ricorrente ammette che il trasferimento veniva disposto per motivi personali e che a Petten non poteva svolgere un'attività degna di questo nome. Anche nella sua domanda di ritrasferimento a Bruxelles si parla espressamente di stabilizzazione della sua situazione di famiglia. Tutto ciò milita a favore delle tesi della Commissione secondo cui il trasferimento temporaneo sarebbe avvenuto per motivi personali e non — come il ricorrente ha sostenuto in corso di causa — affinché egli potesse accertare se i compiti da svolgere a Petten fossero per lui interessanti. Vi sono poi buoni motivi per ritenere che sin dall'inizio si aveva l'intenzione di far tornare, il più presto possibile, il ricorrente a Bruxelles, dove sono evidentemente rimasti la moglie e un figlio.

Stando così le cose, non è fuor di luogo riferirsi al criterio che, nell'art. 5, n. 4, dell'allegato VII dello Statuto, è contenuto nella frase: «Se la sistemazione non ha avuto luogo e se il funzionario è assegnato nel luogo in cui risiede la sua famiglia, il funzionario non ha diritto ad un'indennità di prima sistemazione». Effettivamente, il ricorrente avrebbe potuto comportarsi in modo corrispondente alla citata disposizione. Se questa soluzione — ritorno al domicilio coniugale — non ha potuto concretarsi, ciò è dovuto unicamente a motivi puramente personali, cioè al fatto che nel frattempo, in seguito alla domanda di divorzio, la famiglia si era divisa. In una situazione del genere mi sembra comunque del tutto logico che il datore di lavoro del ricorrente rifiuti una prestazione a carico del bilancio della Comunità, sotto forma di indennità di prima sistemazione, motivando che essa ha poco o nulla a che vedere con un'indennizzo per spese sostenute per *motivi di servizio.*

Senza che sia necessario chiarire ulteriormente le circostanze, posso quindi tenere per fermo che la Commissione, nel lodevole intento di usare il pubblico denaro solo a ragion veduta, ha legittimamente

respinto la richiesta del ricorrente, diretta ad ottenere una seconda indennità forfettaria di prima sistemazione una volta terminato il breve trasferimento da Bruxelles a Petten e avvenuto il ritorno a Bruxelles.

Propongo quindi che il ricorso sia interamente respinto e che sulle spese si provveda a norma dell'art. 70 del regolamento di procedura.