Per questi motivi,

LA CORTE (prima sezione)

dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° **Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Koopmans Bosco Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 27 settembre 1984.

Per il cancelliere
J. A. Pompe
cancelliere aggiunto

Il presidente della prima sezione
T. Koopmans

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 21 GIUGNO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

L'art. 14, n. 1, dell'allegato VII dello statuto del personale recita:

«Quando per la natura dei compiti affidati taluni funzionari debbano sostenere regolarmente spese di rappresentanza, può essere concessa dall'autorità che ha il potere di nomina un'indennità forfettaria di funzione il cui importo è stabilito da detta autorità.

In casi particolari, l'autorità che ha il potere di nomina può inoltre decidere di porre a carico dell'istituzione una parte delle spese d'alloggio degli interessati.»

1 — Traduzione dall'inglese.

Il ricorrente nella presente causa era capo dell'Ufficio stampa ed informazioni presso la delegazione delle Comunità a Washington dal 1° ottobre 1974 al 31 dicembre 1982. Non vi è dubbio che, in tale qualità, egli sosteneva regolarmente spese di rappresentanza in ragione delle sue mansioni e che l'autorità che ha il potere di nomina ben poteva attribuirgli un'indennità e ritenere che si trattasse di un caso particolare, nel quale, in base all'art. 14, n. 1, 2° comma, era giustificato un versamento. Durante l'intero periodo della sua permanenza a Washington egli chiedeva una somma mensile con riferimento alla pigione da lui dovuta in base a contratti di locazione, di cui inviava copia all'autorità che ha il potere di nomina a Bruxelles. La somma complessiva versata dal 1° gennaio 1975 era di 1 115 552 franchi belgi. Nel 1982 la direzione generale del personale a Bruxelles apprendeva che l'abitazione occupata da quella data era stata comprata da una società appartemente, ad ecccezione di una sola quota, al ricorrente e gli era stata data in locazione dalla stessa.

La Commissione considerava che in realtà il ricorrente non aveva pagato pigioni e, siccome doveva essere al corrente della prassi della Commissione di non erogare indennità di alloggio se non in relazione a un «canone di locazione», non aveva diritto a ricevere le somme versategli; pertanto, queste somme dovevano essergli ripetute mediante trattenute sulle sue spettanze alla cessazione dal servizio.

Il reclamo presentato dal ricorrente il 25 gennaio 1983, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto del personale, contro la decisione di trattenere dette somme restava senza risposta. Egli promuoveva pertanto, il 14 ottobre 1983, in base all'art. 91 dello statuto, il presente procedimento.

La Commissione solleva — senza insistere su questo punto — la questione se il ricorso sia stato proposto tempestivamente. Essa ammette che, se il ricorrente può validamente invocare le disposizioni del regolamento di procedura della Corte relative alle proroghe dei termini in ragione della distanza, il ricorso è stato presentato nel termine; diversamente, il ricorso non è stato presentato entro i tre mesi successivi al periodo di 4 mesi decorrente dal 16 febbraio 1983, data del deposito del reclamo presso il segretariato generale della Commissione. Il ricorrente risiedeva allora negli Stati Uniti d'America, anche se il suo avvocato esercita a Bruxelles.

Mi pare evidente che determinante ai fini della proroga dei termini in ragione della distanza è il luogo in cui risiede il ricorrente e non quello in cui il suo legale ha lo studio (si veda la causa 28/65, *Fonzi/Commissione*, Racc. 1966, pag. 645) e che le proroghe contemplate dall'allegato II del regolamento di procedura si applicano alle azioni esperite in base allo statuto del personale (causa 31/72, *Angelini/Parlamento europeo*, Racc. 1973, pag. 403, a pag. 409). Secondo me, il ricorso è perciò ricevibile.

Inizialmente il ricorrente abitava a Washington in una casa appartenente ad un'altra persona e pagava il canone di locazione. La legittimità dell'indennità, per quel periodo, è fuori discussione. Allora i fitti erano molto elevati. Egli si convinceva, a quanto pare su consiglio dell'assistente del capo della delegazione della Commissione a Washington, che sarebbe stato più sensato acquistare una casa con l'aiuto di un mutuo. Con saputa e con l'approvazione dell'assistente e, come si asserisce, con l'approvazione espressa del capo della Delegazione, e con saputa degli assistenti dei direttori generale della DG I e DG X, veniva costituita una società che acquistava la casa e la locava al

ricorrente. Questi dichiarava, a norma dell'art. 14 dell'allegato VII dello statuto, la pigione versata in base al contratto di locazione. Successivamente — sempre seconda quanto asserisce il ricorrente — la situazione veniva portata a conoscenza del successore del capo della Delegazione in carica quando l'interessato entrò in servizio.

Il 28 aprile 1976 vaniva inviata, in seguito a vari solleciti, la copia di un contratto di locazione datato 1° gennaio 1975 e in cui era stabilito un canone mensile di 750 dollari USA. Lo stesso giorno veniva inviata copia di un altro contratto di locazione datato 25 aprile 1976, valido per due anni, e in cui la pigione mensile era fissata in 1 200 dollari, somma considerata «ragionevole da un perito indipendente». Successivi contratti prorogavano la locazione stabilendo la stessa pigione.

In primo luogo, la Commissione sostiene che l'art. 14 non consenta di versare l'indennità se non in relazione ad una pigione, e quindi un contributo per l'acquisto dell'abitazione sarebbe privo di base giuridica. Secondo me, quest'interpretazione dell'art. 14 non è corretta. I termini usati in questa disposizione non sono «pigione per l'alloggio» (rent of accomodation), ma «spese d'alloggio» (cost of accomodation). L'espressione «spese d'alloggio» è, a mio avviso, più ampia di «pigione» e permette che l'indennità sia versata anche per le spese di alloggio che non siano pigione in senso stretto. Detta espressione dev'essere considerata in contrapposizione all'«indennità di alloggio» (rent allowance) di cui all'art. 14 bis. Il testo francese dell'art. 14 avvalora questa interpretazione dell'art. 14 poiché contiene l'espressione «frais de logement», che mi sembra anch'essa più ampia di «loyer» o «prix de location», anche se si deve rilevare che l'art. 14 bis parla di «indemnité de logement».

Il ricorrente deduce che, se questa è la corretta interpretazione dell'art. 14, la Commissione non può effettuare alcuna ripetizione a norma dell'art. 85 dello statuto del personale, poiché non vi è stato pagamento indebito. Comunque, indipendentemente dal se questa interpretazione sia esatta o errata, la Commissione non avrebbe il diritto di procedere al recupero perché non potrebbe dimostrare che il ricorrente era al corrente (cioè era effettivamente a conoscenza) dell' «irregolarità del pagamento» o che «tale irregolarità era cosi evidente che egli non poteva non accorgersene». In ogni caso il ricorrente avrebbe potuto ragionevolmente credere di aver diritto alla somma versatagli perché, a suo dire, i suoi superiori a Washington sapevano ed approvavano, perché la sua interpretazione dell'art. 14 sarebbe esatta, o quanto meno difendibile, e perché avrebbe saputo che erano state versate indennità ad altri dipendenti che abitavano in case di loro proprietà.

La Commissione ribatte che l'art. 14 è sempre stato interpretato nel senso che esso si riferisce solo al rapporto di locazione tra un proprietario e un inquilino indipendenti l'uno dall'altro, ed applicato di conseguenza. Nei casi in cui i beneficiari dell'indennità erano proprietari della loro abitazione, la Commissione avrebbe cessato di erogarla non appena venuta a conoscenza della situazione. L'autorità che ha il potere di nomina menzionata nell'art. 14 sarebbe il direttore generale del personale (DG IX). Solamente lui avrebbe potuto autorizzare il versamento dell'indennità; il capo della delegazione a Washington non avrebbe avuto il potere di farlo o di scostarsi dalla prassi adottata dalla DG IX. Inoltre, si sarebbe sempre spiegato chiaramente al ricorrente che l'indennità veniva versata soltanto per la pigione. A questo proposito la Commissione fa presente quanto segue: il 9 settembre 1974, poco prima che il ricorrente raggiungesse la delegazione di Washington, il direttore del personale di Bruxelles gli comunicava quanto segue: «Noi paghiamo la differenza tra la Sua pigione di Washington e

una pigione di riferimento a Bruxelles». In una nota inviata contemporaneamente si dichiarava che al Mulligan spettava un'indennità di alloggio di cui non si poteva «stabilire l'importo prima di aver ricevuto una copia del suo contratto di locazione ... la pigione deve essere adeguata»; essa «è costituita dalla differenza tra il canone di locazione effettivo versato a Washington e il canone di riferimento di Bruxelles»; con lettera 4 dicembre 1974 del direttore generale per il personale, nella quale si confermava al ricorrente che egli aveva diritto ad un'indennità di alloggio, gli si comunicava: «Le faccio notare che Ella è tenuta ad informare immediatamente l'amministrazione di qualsiasi cambiamento della sua situazione che possa avere ripercussioni sull'indennità di cui trattasi».

Il 20 dicembre 1976 il ricorrente veniva informato dell'imminente adozione di istruzioni di servizio interne con effetto dal 1° gennaio 1976. Tali istruzioni e il memorandum esplicativo indicano chiaramente che l'indennità di cui all'art. 14 si riferiva alla pigione. Nulla, in questi documenti, autorizza a credere che essa potesse essere erogata per qualsiasi altro motivo. Nello stesso periodo si faceva sapere al ricorrente che egli doveva comunicare qualsiasi cambiamento della sua situazione che potesse incidere sul versamento dell'indennità. Un'altra versione delle istruzioni interne era emanata il 17 dicembre 1980 e, a quanto pare, gli veniva spedita. Anche da questa versione risulta che l'indennità si riferisce al canone di locazione.

Durante tutto il periodo di cui trattasi, nelle lettere spedite al ricorrente dalla DG IX relative al calcolo dell'indennità si faceva menzione unicamente della pigione e spesso si rinnovava l'invito a notificare qualsiasi cambiamento della situazione.

A favore del ricorrente, devo rilevare come dalle prove a nostra disposizione risulti chiaramente, a mio avviso, quanto segue: il capo della delegazione considerava opportuno che egli fruisse, in ragione delle sue mansioni, di un'indennità di rappresentanza e di alloggio; egli non aveva nascosto né all'assistente del capo della delegazione, né allo stesso capo della delegazione di pagare una pigione ad una società che gli apparteneva allo scopo di chiedere l'indennità; la pigione era equa e forse inferiore a quella che il ricorrente avrebbe pagato per un'abitazione adeguata in base alle normali condizioni di mercato; anzi, essa era inferiore alla somma versata per il rimborso del mutuo contratto per l'acquisto della casa. Inoltre è evidente che nessun procedimento disciplinare venne aperto nei suoi confronti per l'accaduto e ne deduco che non ne fu ravvisata l'opportunità.

D'altro lato, sembra ugualmente evidente, in base ai documenti sopra citati, che il ricorrente sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'autorità avente il potere di nomina ai sensi dell'art. 14 era il direttore generale del personale. Solo questi poteva autorizzare l'erogazione dell'indennità, anche se il capo della delegazione poteva formulare suggerimenti circa l'opportunità di concedere un'indennità e circa l'adeguatezza dell'abitazione. Inoltre, secondo me, anche se la Commissione avesse interpretato erroneamente la portata dell'art. 14, il direttore generale del personale poteva, tenuto conto del margine discrezionale conferito da quest'articolo, autorizzare il versamento dell'indennità solo in relazione alla pigione. Dai documenti inviati al ricorrente emergeva con chiarezza — come egli stesso ammette — che la Commissione seguiva la prassi di corrispondere l'indennità unicamente in caso di

pagamento di un canone di locazione. Non accetto l'argomento del ricorrente secondo cui, in ragione dell'approvazione del capo della delegazione, il suo costituiva un caso straordinario nel quale la prassi corrente non si applicava. Se desiderava che il suo fosse considerato un caso speciale, egli avrebbe dovuto informarne il direttore generale del personale e chiederne l'approvazione. Manifestamente egli non denunciò mai il cambiamento intervenuto nella sua situazione con la fine dell'originario rapporto di locazione con un terzo e con l'acquisto della casa tramite la società allo scopo di locarla a se stesso.

A mio giudizio, sulla scorta dei documenti inviatigli, il ricorrente sapeva che l'unico motivo che potesse giustificare l'erogazione di un'indennità era il pagamento di un canone di locazione, poiché la DG IX faceva riferimento solo alla pigione; quanto meno, ciò era così evidente che egli non poteva ignorarlo. Forse l'acquisto di un'abitazione era molto sensato; forse la DG IX avrebbe agito con molta avvedutezza accogliendo una domanda espressa intesa ad ottenere un'indennità relativa alle spese del finanziamento dell'acquisto di un'abitazione, qualore tale domanda fosse stata presentata. Tuttavia, le manovre che il ricorrente ha compiuto costituendo una società a facendosi dare in locazione da questa un'abitazione per poter sostenere di pagare una pigione dimostrano — anche se ciò è avvenuto alla luce del sole a Washington e con la piena approvazione dei responsabili della delegazione — ch'egli sapeva che l'indennità gli sarebbe stata attribuita in relazione solo al pagamento di una pigione e non alle spese relative all'acquisto di un'abitazione. Quest'ultima cosa era quello cui egli in realtà mirava; egli sapeva, o chiaramente non poteva ignorare, che l'indennità non gli sarebbe stata corrisposta per questo motivo, salvo speciale autorizzazione della DG IX, che mai egli chiese od ottene.

Il risultato di quella che può essere stata, sotto il profilo finanziario, un'iniziativa sensata (acquistare piuttosto che prendere in locazione), è infelice, ma mi sembra che il ricorrente non sia riuscito a dimostrare che la Commissione non aveva il diritto di ripetergli le somme di cui trattasi in base all'art. 85. Di conseguenza, il ricorso deve, secondo me, essere respinto.

Il ricorrente deve, a mio parere, sopportare le proprie spese. Non ritengo che si possa affermare che egli, convenendo in giudizio la Commissione, le abbia cagionato spese superflue o defatigatorie. La sua azione non era «completamente infondata» (causa 54/77, *Herpels/Commissione*, Racc. 1978, pag. 585, a pag. 601), poiché la sua interpretazione dell'art. 14 era corretta e, alla luce dei convincenti argomenti svolti dal suo avvocato, aveva diritto a che il punto venisse accertato. Ritengo pertanto che ciascuna delle parti debba sopportare le proprie spese.