CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 27 gennaio 1998 *

1. Con ricorso del 12 febbraio 1997, la Commissione ha impugnato la sentenza del Tribunale di primo grado pronunciata il 12 dicembre 1996 nella causa T-33/95, Maria Lidia Lozano Palacios contro Commissione delle Comunità europee [1].

Oggetto dell'appello è l'annullamento parziale della sentenza. La Commissione rimprovera al Tribunale di avere erroneamente annullato la decisione del 12 aprile 1994 nella parte in cui veniva negata alla signora Lozano Palacios, funzionaria presso la DG XXI, l'indennità di prima sistemazione di cui all'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee (nel prosieguo: lo «Statuto»).

2. La signora Lozano Palacios, di nazionalità spagnola, funzionaria presso il Ministero degli Affari sociali del suo Paese, ha lavorato a Bruxelles per un periodo complessivo di due anni e nove mesi (dal primo maggio 1991 al 15 febbraio 1994) in qualità di esperto nazionale distaccato presso i servizi della Commissione. A seguito dell'esito positivo delle prove di un concorso generale, la stessa veniva nominata, in data 10 marzo 1994, dipendente in prova presso la Commissione e destinata alla sede di Bruxelles.

3. Con decisione del 12 aprile 1994, la Commissione indicava Bruxelles come luogo di assunzione e come luogo di origine della dipendente, negando alla stessa l'indennità di prima sistemazione, il rimborso delle spese di trasloco e le indennità giornaliere. Le concedeva invece l'indennità di dislocazione. Il reclamo presentato dall'appellata veniva respinto con decisione 11 novembre 1994; successivamente le veniva tuttavia fissato come luogo di origine Albacete, in Spagna. In data 8 dicembre 1994 la signora Lozano Palacios diveniva funzionario di ruolo con decorrenza dal 16 novembre 1994.

4. Con ricorso introdotto il 16 febbraio 1995, l'appellata impugnava dinanzi al Tribunale la decisione della Commissione del 12 aprile 1994. Oggetto del ricorso era l'annullamento della decisione nella parte in cui veniva negata la concessione dell'indennità di prima sistemazione, del rimborso delle spese di trasloco e delle indennità giornaliere; veniva inoltre chiesta la condanna della Commissione al pagamento di tali prestazioni.

5. Con sentenza del 12 dicembre 1996, il Tribunale di primo grado ha annullato la decisione della Commissione nella parte in cui nega alla signora Lozano Palacios l'indennità di prima sistemazione. Il Tribunale ha pertanto condannato la Commissione al versamento dell'indennità, più gli interessi di mora in ragione dell'8% annuo. Per il resto,

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Racc. PI pag. II-1535.

il ricorso è stato respinto. È dunque contro la parte della sentenza che accoglie le argomentazioni della signora Lozano Palacios che la Commissione propone appello.

6. Il Tribunale di primo grado ha fondato l'annullamento parziale della decisione della Commissione sulla lettera e sulle finalità dell'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto, norma che prevede l'indennità di prima sistemazione.

7. La norma in discorso prevede, al n. 1, che «un'indennità di prima sistemazione pari a due mesi di stipendio base, se trattasi di un avente diritto all'assegno di famiglia, e pari ad un mese di stipendio base, se trattasi di un non avente diritto all'assegno di famiglia, è dovuta al funzionario di ruolo che soddisfi alle condizioni richieste per essere ammesso al beneficio dell'indennità di dislocazione o che giustifichi di aver dovuto cambiare la residenza per soddisfare agli obblighi dell'articolo 20 dello statuto».

Il n. 3 dello stesso articolo, al secondo comma, aggiunge che «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».

8. Il Tribunale ha rilevato che l'art. 5, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto prevede che per aver diritto all'indennità di prima sistemazione il funzionario deve soddisfare una delle due condizioni alternative seguenti: essere in possesso dei requisiti per fruire dell'indennità di dislocazione o provare di aver dovuto cambiare residenza per adempiere agli obblighi di cui all'art. 20 dello Statuto.

L'indennità di dislocazione cui fa riferimento l'art. 5 è accordata, conformemente all'art. 4, n. 1, lett. a), dello stesso allegato, 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 di detto Stato durante il periodo di cinque anni che scade sei mesi prima della sua entrata in servizio. Per l'applicazione della presente disposizione, non si tiene conto delle situazioni risultanti da servizi effettuati per un altro Stato o per un'organizzazione internazionale».

Risulta dalla giurisprudenza del Tribunale che l'indennità di dislocazione ha come scopo di rimediare agli inconvenienti ai quali è esposto un funzionario che si presume non possa aver stabilito, prima della nomina, un legame duraturo con lo Stato in cui prende servizio [2]. In applicazione della ricordata disposizione, pertanto, la Commissione

2 — Sentenza 22 marzo 1995, causa T-43/93, Lo Giudice/Parlamento (Racc. PI pag. II-189, punto 36).

ha concesso alla signora Lozano Palacios l'indennità di dislocazione.

9. A parere del Tribunale, deriva dalla lettera stessa dell'art. 5, n. 1, dell'allegato VII, che la signora Lozano Palacios ha diritto anche all'indennità di prima sistemazione. Tale norma, infatti, prevede che il funzionario che ha diritto all'indennità di dislocazione ha *ipso iure* anche diritto all'indennità di prima sistemazione, senza che sia necessario provare di aver dovuto cambiare residenza. Inoltre, a parere del Tribunale, il funzionario in questione non ha l'obbligo di provare di aver sostenuto delle spese effettive, in quanto l'indennità viene concessa in misura forfettaria [3].

10. Nella sentenza impugnata il Tribunale motiva l'annullamento della decisione anche alla luce delle finalità dell'indennità di prima sistemazione. Rilevato che quest'ultima viene accordata ad un funzionario in ruolo e non ad un funzionario in prova, sicché nella generalità dei casi chi ottiene l'indennità risulta già sistemato nella sede di servizio, il Tribunale afferma che l'indennità di prima sistemazione ha precisamente come obiettivo di compensare le spese sopportate da un funzionario che, essendo debitamente immesso in ruolo e dovendo di conseguenza passare da uno status precario ad uno definitivo, deve integrarsi nella sede di servizio in modo permanente e durevole per un periodo indeterminato ma rilevante [4]. È dunque logico ritenere che un dipendente, che è tenuto a fissare una residenza stabile, debba far fronte a spese supplementari per la sistemazione di un alloggio adeguato in vista di un soggiorno a lungo termine; spese che non era invece tenuto ad affrontare finché la sua permanenza rimaneva precaria.

11. Nel ricorso alla Corte, la Commissione contesta l'interpretazione delle norme dell'allegato da parte del Tribunale. A suo giudizio, il contesto normativo in cui si inserisce l'art. 5 dell'allegato imporrebbe una soluzione diversa. L'art. 71 dello Statuto, che rinvia all'allegato VII dello stesso, prevede il diritto del funzionario al «rimborso delle spese sostenute in occasione dell'entrata in servizio». Inoltre, la Sezione 3 dell'allegato VII, in cui è compresa la norma relativa all'indennità di prima sistemazione, è rubricata «Rimborso spese». Si tratterebbe dunque di elementi testuali che, secondo la Commissione, confermerebbero che l'unica possibile interpretazione dell'art. 5 sarebbe quella per cui l'indennità di prima sistemazione può essere concessa solo in presenza di spese effettivamente sostenute o, quantomeno, suscettibili di esserlo. Nel caso di specie, essendo la signora Lozano Palacios da tempo residente a Bruxelles, non potrebbe nemmeno presumersi che la stessa abbia dovuto affrontare delle spese in ragione della sua sistemazione nel luogo di servizio.

3 — A conferma di ciò il Tribunale richiama la sentenza 30 gennaio 1990, causa T-42/89, Yorck von Wartenburg/Parlamento (Racc. pag. II-31, punti 21-23).

4 — V. sentenza 9 novembre 1978, causa 140/77, Verhaaf/Commissione (Racc. pag. 2117, punto 18).

Ad avviso della Commissione, dunque, l'indennità di prima sistemazione non dovrebbe essere riconosciuta in maniera automatica a chi beneficia dell'indennità di dislocazione. Il dipendente che intende beneficiarne sarebbe invece tenuto a dimostrare di aver dovuto affrontare delle spese. Questa sarebbe l'unica interpretazione della norma dell'allegato coerente con le finalità dell'istituto e compatibile con il principio di sana gestione dei fondi pubblici nonché con il divieto di arricchimento senza causa.

12. Dirò subito che le argomentazioni dedotte dalla Commissione a sostegno dell'annullamento parziale della sentenza del Tribunale non risultano convincenti. A mio avviso, infatti, il Tribunale ha correttamente e congruamente motivato la sua conclusione: e ciò sia quando ha fatto riferimento alla lettera della disposizione in oggetto, sia quando si è riferito alle finalità dell'istituto.

13. In primo luogo, non posso non porre in evidenza l'estrema chiarezza della formulazione letterale dell'art. 5, n. 1, dell'allegato VII dello Statuto. Esso prevede che l'indennità di prima sistemazione *è dovuta* al funzionario di ruolo che soddisfi le condizioni richieste per essere ammesso al beneficio dell'indennità di dislocazione. Ora, avendo la Commissione riconosciuto che nel caso della signora Lozano Palacios sono presenti le condizioni per il versamento dell'indennità di dislocazione, va da sé che deve esserle riconosciuta anche l'indennità di prima sistemazione. Né mi sembra che questa conclusione possa essere smentita dal testo del terzo paragrafo dell'art. 5, che si limita ad indicare le concrete modalità per l'ottenimento dell'indennità in parola. Anzi, il testo stesso di quest'ultima norma mi sembra confermi il carattere automatico del versamento dell'indennità di prima sistemazione, che viene corrisposta semplicemente «dietro presentazione di documenti comprovanti l'avvenuta sistemazione del funzionario nella sede di servizio». La chiarezza del testo non lascia dunque spazio a dubbi sulla portata dell'art. 5, n. 1.

14. In secondo luogo, ritengo che il Tribunale abbia ben argomentato quando ha chiarito che il passaggio da una sistemazione precaria, quale era, per definizione, quella della signora Lozano Palacios in quanto esperto nazionale distaccato presso la Commissione, ad una stabile e tendenzialmente definitiva, a seguito dell'ingresso in ruolo come dipendente delle Comunità, non può non aver determinato delle spese supplementari per la sistemazione in un alloggio adeguato per un soggiorno a lungo termine. Risulta chiaramente dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 dell'allegato VII che l'indennità di cui si discute serve a coprire queste spese supplementari anche nei casi in cui la sistemazione del funzionario non comporta necessariamente un cambiamento di residenza [5].

5 — L'indennità di dislocazione, ottenuta la quale si ha *ipso iure* diritto a quella di prima sistemazione, viene infatti concessa anche al funzionario che ha abitato per un periodo inferiore ai cinque anni nel territorio dello Stato in cui viene a prendere servizio; ovvero anche al funzionario che vi ha abitato per un periodo più lungo, ma per servizi effettuati per un altro Stato o per un'organizzazione internazionale.

15. Infine, va rilevato che la conclusione raggiunta dal Tribunale appare conforme alla giurisprudenza della Corte in materia, secondo cui lo scopo dell'indennità di prima sistemazione è quello di consentire al dipendente di sostenere gli oneri inevitabili connessi al suo inserimento in un ambiente nuovo per un periodo indeterminato ma rilevante [6]. Rispetto al caso che ci occupa, è evidente che è solo con la nomina in ruolo che la dipendente si trova a dover affrontare in prospettiva un periodo indeterminato di soggiorno nella sede di lavoro.

16. Alla luce delle osservazioni che precedono, chiedo alla Corte di respingere l'appello proposto dalla Commissione nei confronti della sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, causa T-33/95. Chiedo anche che le spese siano poste a carico dell'appellante, ivi comprese quelle sostenute dalla convenuta nella procedura di impugnazione.

6 — V. sentenza Verhaaf/Commissione (citata alla nota 4), punto 18.