2° Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

Bosco Donner O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 9 marzo 1978.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Prima sezione
G. Bosco

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 16 FEBBRAIO 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il sig. Antoon Herpels, cittadino belga, nato a Wevelgem il 24 gennaio 1933, entrava al servizio dell'Alta Autorità della CECA a Lussemburgo, nel settembre 1961, come dipendente in prova di grado A 8. Prima della sua assunzione, egli aveva risieduto per due anni nell'agglomerato urbano di Bruxelles, e precisamente ad Ixelles, e vi aveva del resto esercitato un'attività professionale, dapprima in qualità di giornalista presso la radio-televisione belga di lingua fiamminga e successivamente in qualità di addetto-stampa presso il primo ministro a Bruxelles.

Sposatosi il 14 novembre 1959, egli s'era fatto iscrivere nei registri anagrafici del comune di Ixelles ed aveva colà denunciato, il 4 gennaio 1961, la nascita del suo primo figlio.

Il suo luogo di residenza, prima della sua assunzione da parte dell'Alta Autorità, era quindi indiscutibilmente Ixelles. Tuttavia il ricorrente si faceva rilasciare, in data 19 settembre 1961, dal borgomastro di Wevelgem, città in cui continuavano ad abitare i suoi genitori, un certificato di cittadinanza belga e di residenza attestante ch'egli risiedeva a Wevelgem dal 15 settembre 1961. Ora, il ricorrente ha preso servizio a Lussemburgo il 18 settembre 1961.

Ad ogni modo, sia che si fosse tenuto conto a quell'epoca della sua effettiva precedente residenza ad Ixelles, sia che si fosse preso in considerazione il suo luogo d'origine, cioè Wevelgem, il sig. Herpels, prestando servizio a Lussemburgo, aveva diritto all'indennità di «dislocazione» (ossia d'espatrio).

Il problema della soppressione dell'indennità d'espatrio avrebbe dovuto normalmente sorgere, in base ai testi allora in vigore e che esaminerò successivamente, nel 1968 allorché l'interessato fu trasferito a Bruxelles presso la Commissione. L'indennità venne invece mantenuta, e per spiegare questo fatto si

1 — Traduzione dal francese.

possono prospettare due ipotesi. O i servizi della Commissione hanno ritenuto erroneamente che il luogo di residenza effettiva dell'interessato prima della sua assunzione da parte dell'Alta Autorità fosse Wevelgem, località distante da Bruxelles, sua nuova sede di servizio, più di venticinque chilometri, oppure — ed è questa l'ipotesi più probabile — essi hanno fatto confusione fra il «luogo d'origine» del ricorrente, cioè Wevelgem, ed il «luogo di residenza» al momento dell'assunzione, cioè Bruxelles, giacché queste due annotazioni figurano ininterrottamente nel fascicolo personale dell'interessato dal 1968 al 1976. Il mantenimento dell'indennità d'espatrio sarebbe perciò dovuto ad un errore materiale dei servizi della Commissione.

Detta situazione avrebbe potuto protrarsi indefinitamente se, in occasione d'una verifica, la direzione generale del controllo finanziario non avesse constatato l'irregolarità di questo aspetto della posizione finanziaria del sig. Herpels, rifiutando di conseguenza l'apposizione del proprio visto.

A questo punto, con nota del 19 gennaio 1976, il capo della divisione «Diritti individuali e privilegi» comunicava al ricorrente che il versamento dell'indennità d'espatrio a suo favore sarebbe stato immediatamente sospeso. In realtà, il pagamento dell'indennità veniva effettivamente sospeso per i mesi di gennaio e febbraio 1976, ma il suo importo veniva versato su un conto provvisorio. Soltanto a decorrere dal marzo 1976 l'indennità cessava di figurare sul foglio-stipendio dell'interessato.

A partire da questo momento si sviluppa una fase precontenziosa caratterizzata da due reclami dell'interessato e da due successive risposte della Commissione.

Anzitutto, in data 7 aprile 1976, il ricorrente proponeva un primo reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto del personale. Nel suddetto reclamo, registrato il 12 aprile successivo, egli chiedeva l'annullamento, cioè la revoca con effetto retroattivo della decisione iniziale di soppressione dell'indennità d'espatrio.

Nello stesso periodo tuttavia, e precisamente l'8 aprile, il direttore generale del personale e dell'amministrazione rendeva noto al ricorrente di avere, dopo un nuovo esame della situazione, confermato la decisione iniziale di soppressione, pur concedendogli «ad personam» un'indennità differenziale volta a compensare la perdita dell'indennità d'espatrio e destinata ad essere assorbita dai futuri aumenti di stipendio.

Con un secondo reclamo, del 28 giugno 1976, il ricorrente chiedeva allora l'annullamento della decisione testé menzionata.

Infine, la Commissione stessa, a firma d'uno dei suoi membri, rispondeva, in data 27 gennaio 1977, ai due successivi reclami del sig. Herpels, confermando le precedenti decisioni, ma precisando che l'indennità differenziale sarebbe stata progressivamente assorbita soltanto dagli aumenti dello stipendio vero e proprio e non già dagli eventuali aumenti collegati ad un accrescimento del carico di famiglia.

In seguito a quest'ultima ed espressa decisione, il ricorrente adiva, in data 26 aprile 1977, la Corte di giustizia.

Contro il suddetto ricorso la Commissione solleva un'eccezione generale di irricevibilità fondata — a suo parere — sulla decadenza contemplata dall'art. 90 dello Statuto.

Secondo la convenuta soltanto l'atto iniziale del 19 gennaio 1976 costituiva una vera e propria decisione e recava pregiudizio al ricorrente. Questa decisione, adottata dal capo della divisione «Diritti individuali e privilegi» è stata immediatamente eseguita con la sospensione dell'indennità d'espatrio; il sig. Herpels l'ha impugnata con un reclamo entro il termine prescritto dall'art. 90.

Ora — prosegue la convenuta — in mancanza d'una risposta della Commissione, il reclamo andava considerato come tacitamente respinto a partire dal 12 agosto 1976, cosicché l'interessato avrebbe dovuto adire la Corte al più tardi il 12 novembre successivo, cioè entro il termine di tre mesi. Il suo ricorso, registrato soltanto il 27 aprile 1977, è tardivo e quindi irricevibile.

L'argomento di cui sopra non può essere accolto. Infatti, esso trascura anzitutto la circostanza che l'8 aprile 1976, cioè ancor prima che fosse registrato il primo reclamo, il direttore generale del personale e dell'amministrazione, dopo aver di nuovo dettagliatamente esaminato la situazione del ricorrente, non s'era accontentato di confermare la decisione del capo della divisione competente, ma aveva adottato una nuova decisione con cui concedeva al sig. Herpels una indennità differenziale «ad personam».

I due elementi della predetta decisione mi sembrano inscindibili: essa non aveva pertanto carattere meramente confermativo, bensì introduceva un elemento nuovo, interrompendo in tal modo il termine di ricorso e permettendo altresì al ricorrente di formulare un nuovo reclamo ai sensi dell'art. 90 dello Statuto, cosa che egli non mancava di fare, con un secondo reclamo registrato il 30 giugno successivo. Anche nel caso in cui questo secondo reclamo fosse stato presentato «ad ogni buon fine» e «senza pregiudizio» del primo, non si potrebbe negare che esso fosse diretto contro il provvedimento emanato dal direttore generale del personale e dall'amministrazione dopo un nuovo esame della situazione. Esso faceva nuovamente decorrere quindi il termine del ricorso giurisdizionale fino al 30 gennaio 1977.

Ora, noi sappiamo che la Commissione stessa, avendo preso in esame la controversia, ha proceduto, in data 27 gennaio, cioè prima della scadenza del succitato termine, ad un nuovo esame delle pretese del ricorrente ed ha modificato in meglio le condizioni dell'indennità differenziale attribuitagli.

Il ricorso presentato alla Corte il 26 aprile 1977, cioè meno di tre mesi dopo la decisione espressa della Commissione, mi sembra perciò ricevibile.

Possiamo quindi affrontare il merito della controversia, lasciando per ora in sospeso l'esame delle conclusioni tendenti ad ottenere il pagamento di quindicimila franchi belgi per spese di consulenza legale sostenute nella fase precontenziosa.

Occorre, in via preliminare, esaminare i provvedimenti impugnati nella parte in cui sopprimono l'indennità d'espatrio. Tali provvedimenti non hanno soppresso l'indennità con effetto retroattivo, limitandosi invece ad abrogarla, cioè a sopprimerla per il futuro.

Si tratta dunque, con riferimento al primo motivo di gravame, d'accertare se l'abrogazione fosse legittima. Il primo motivo di gravame concerne l'asserita violazione dell'art. 97, n. 4, dello Statuto del personale della CECA, in base al quale il ricorrente avrebbe avuto diritto, in occasione del suo trasferimento a Bruxelles, a conservare l'indennità d'espatrio accordatagli quando prestava servizio a Lussemburgo.

Secondo la suddetta norma, mantenuta in vigore dall'art. 2, ultimo comma, del regolamento del Consiglio comune alle tre Comunità del 26 febbraio 1968, «ove, in seguito a modificazione della sede di servizio, il funzionario integrato in applicazione dell'art. 93 (del nuovo Statuto) cessi di soddisfare alle condizioni previste per l'ammissione al beneficio dell'indennità di dislocazione nell'art. 4 dell'allegato VII, ne conserva nondimeno il godimento se l'applicazione dello statuto (precedente) del personale della CECA faceva sorgere a suo favore il diritto all'indennità di separazione».

È pacifico che tale disposizione si applicava al ricorrente, già dipendente della CECA, ma occorre ancora che il vecchio Statuto gli attribuisse il diritto a conservare l'indennità d'espatrio.

È su questo punto che la tesi della Commissione mi sembra meritevole d'essere accolta.

La controversia va infatti decisa tenendo conto dell'art. 9 del vecchio regolamento generale della Comunità del carbone e dell'acciaio che risale al 1956 e che dispone in particolare quanto segue:

b) «i funzionari che, a seguito di nuova destinazione, fissano la propria residenza in una località distante meno di 25 km dal luogo ove risiedevano prima della loro entrata in servizio, perdono il diritto all'indennità prevista al precedente paragrafo a)»,

cioè all'indennità di separazione, denominata più tardi indennità di «dislocazione».

E l'art. 47 dello Statuto del personale della CECA, cui la suddetta norma d'attuazione si riferisce, precisa infatti che l'indennità di separazione è accordata agli agenti che prima della loro entrata in funzione (al servizio della Comunità) risiedevano da oltre sei mesi in una località situata ad una distanza superiore a 25 km dalla sede (di servizio).

Il raffronto delle suddette norme ha per conseguenza che, in seguito al suo trasferimento da Lussemburgo a Bruxelles nel 1968, il ricorrente avrebbe potuto legittimamente pretendere che gli fosse mantenuta l'indennità d'espatrio soltanto se la sua residenza, nei sei mesi precedenti l'entrata in servizio presso l'Alta Autorità, nel settembre 1961, fosse stata situata a più di 25 km da Bruxelles — sua sede di servizio — in quanto la località in cui veniva prestato servizio era l'unica di cui si dovesse tener conto tanto ai sensi dell'art. 20 dello Statuto del personale delle Comunità europee quanto ai sensi dell'art. 47, n. 3, dello Statuto CECA.

Ora, i fatti che abbiamo ricordato all'inizio ci portano a constatare che la residenza personale e familiare del ricorrente era fissata in un primo tempo — al termine dei suoi studi nel 1959 e dal momento in cui egli ha cominciato a lavorare dapprima alla B.R.T. (radiotelevisione belga di lingua fiamminga) e successivamente presso il gabinetto del primo ministro — a Bruxelles. La circostanza che, in ogni caso a far data dal suo matrimonio, egli abbia fissato il proprio domicilio familiare a Ixelles, comune della «cintura» brussellese, non ha per nulla modificato questa situazione. Lo confermano in pieno i documenti del suo fascicolo personale: è all'anagrafe di Ixelles che egli s'è fatto iscrivere in conformità alla legge interna ed in questo comune è nato il suo primo figlio.

Tale situazione è durata all'incirca due anni, cioè molto più a lungo del periodo di sei mesi contemplato dall'art. 47 del vecchio Statuto ed è soltanto dopo essere stato assunto dalla CECA e destinato a Lussemburgo che il ricorrente ha lasciato l'agglomerato urbano di Bruxelles. Egli aveva dunque risieduto effettivamente, durante il suddetto periodo anteriore alla sua assunzione, a meno di 25 km da quella che nel 1968 divenne la sua nuova sede di servizio.

Ora, a questa constatazione, che si fonda su elementi oggettivi inoppugnabili, il sig. Herpels oppone semplicemente un certificato di iscrizione all'anagrafe di Wevelgem, località situata a più di 25 km da Bruxelles, ma come già sappiamo, tale certificato, rilasciato il 19 settembre 1961, cioè ad una data in cui il ricorrente aveva già preso servizio a Lussemburgo, si limita ad attestare che l'interessato aveva risieduto qualche giorno a Wevelgem prima di raggiungere la località di prima destinazione.

In realtà, egli si fece del resto iscrivere presso il domicilio dei genitori, e se anche Wevelgem dovesse venire considerata come suo luogo d'origine, sarebbe

pur sempre incontestabile che tale località non era o non era più, da due anni, la sua residenza effettiva, né il luogo in cui egli svolgeva la propria attività professionale.

Pur ammettendo che il sig. Herpels volesse far valere la sua intenzione di conservare un legame con il luogo d'origine e di mantenere i contatti con il comune di residenza dei genitori, tale semplice intenzione non potrebbe prevalere sui fatti, abbondantemente provati, dai quali risulta che, fin dal 1959, egli risiedeva stabilmente nell'agglomerato urbano di Bruxelles.

Pertanto, alla luce dei testi da noi citati, egli non avrebbe potuto legittimamente pretendere che gli venisse conservata l'indennità d'espatrio quando fu trasferito a Bruxelles nel 1968. La conservazione dell'indennità era irregolare e non si spiega che con un errore materiale dei servizi della Commissione.

È vero, tuttavia, che in una «nota da inserire nel fascicolo personale», emanata dall'Alta Autorità della CECA e datata «Lussemburgo, 28 settembre 1961, n. E 3» (e non già 4 ottobre 1961, come è stato detto in udienza) veniva espressamente menzionato soltanto il *«luogo d'origine»* del ricorrente, che veniva individuato in Wevelgem. Non si rintraccia nella predetta nota alcun riferimento al luogo in cui l'interessato risiedeva prima dell'assunzione.

I patroni del ricorrente vedono in ciò la prova del fatto che lo Statuto del personale CECA del 1956 non distingueva per nulla fra luogo d'origine e luogo di residenza prima dell'assunzione.

I regolamenti del Consiglio n. 11/62 e n. 31/62, recanti lo Statuto generale del personale delle tre Comunità, sarebbero stati i primi a distinguere fra il luogo d'origine e il luogo d'assunzione, da essi definito come la località in cui l'interessato risiedeva al momento dell'entrata in servizio. Detta distinzione sarebbe stata precisata da una nota di servizio n. 212 del 14 aprile 1965.

Poi, nel 1968, in forza d'una comunicazione al personale datata 16 settembre, si sarebbe stabilita una semplice presunzione d'identità del luogo d'origine con il luogo d'assunzione, cioè con il luogo in cui l'interessato risiedeva al momento della sua entrata in servizio.

Nella fattispecie — sostiene il ricorrente — occorrerebbe fondarsi esclusivamente sullo Statuto del 1956 ed affermare che nel 1961 l'Alta Autorità poteva legittimamente equiparare il luogo d'origine del sig. Herpels, cioè Wevelgem, alla sua residenza ed al suo centro d'interessi a norma del vecchio Statuto.

Ma, signori, se questo ragionamento è fondato per quanto concerne la concessione dell'indennità di separazione quando il sig. Herpels fu assunto dall'Alta Autorità a Lussemburgo nel 1961, esso non è più valido in relazione al suo trasferimento a Bruxelles nel 1968, trasferimento che ebbe luogo sotto l'impero dello Statuto del 1968. I dipendenti della CECA integrati in forza dell'art. 93 del suddetto Statuto conservano, indubbiamente, l'indennità d'espatrio «se l'applicazione del vecchio statuto del personale della CECA dava loro diritto a beneficiare dell'indennità di separazione», ma, come già abbiamo ricordato, l'art. 47 dello Statuto precisa che l'indennità di separazione è accordata soltanto agli agenti che, al momento della loro assunzione «risiedevano» da oltre 6 mesi in una località situata a più di 25 km di distanza dalla loro sede di servizio. Qui non si parla dunque più di luogo d'origine, ma esclusivamente di residenza per un periodo superiore a 6 mesi prima dell'assunzione.

Ciò significa che la nota del 28 settembre 1961, che figura nel fascicolo personale del ricorrente e che menziona soltanto il suo luogo d'origine, non può influire in alcun modo sulla soluzione della controversia.

Dobbiamo a questo punto esaminare il secondo ed il terzo motivo di gravame,

che attengono alla violazione dei «diritti quesiti» e del «legittimo affidamento». È essenziale operare in proposito, come abbiamo detto, una distinzione fra l'*abrogazione,* cioè l'eliminazione con effetto ex nunc d'un vantaggio ingiustificato, e la *revoca* del medesimo, che ha invece effetto ex tunc.

La revoca d'un atto illegittimo è condizionata, nelle giurisprudenze nazionali, all'osservanza d'un termine che può essere sia il termine contemplato per la proposizione del ricorso giurisdizionale sia un altro termine di durata ragionevole. La semplice abrogazione d'un vantaggio ingiustificato non è invece sottoposta ad alcuna condizione di questo tipo.

La giurisprudenza comunitaria in materia si fonda su tre sentenze.

La prima è una sentenza da voi pronunziata il 12 luglio 1957 (Algera e altri, cause riunite 7/56 e 3-7/57, Racc. 1957, pag. 79) nella quale avete ammesso il principio della revoca — cioè della soppressione con effetto retroattivo d'un atto amministrativo illegittimo — quando «l'assenza di base legale oggettiva nell'atto amministrativo incide sul diritto soggettivo dell'interessato e giustifica la revoca dell'atto», ma avete stabilito che la revoca deve essere effettuata entro un certo termine.

La seconda è una sentenza da voi pronunziata il 1° giugno 1961 in una causa (Simon, causa 15/60, Racc. 1961, pag. 213) che si riferiva precisamente alla soppressione dell'indennità di separazione precedentemente versata al ricorrente, cioè ad una fattispecie assai vicina a quella della presente controversia. In tale occasione voi avete precisato il vostro punto di vista in relazione non più all'annullamento, bensì alla semplice abrogazione d'un atto individuale illegittimo ed avete espressamente dichiarato che «l'autorità amministrativa, qualora riconosca che un certo vantaggio è stato concesso in conseguenza dell'errata interpretazione di un testo, ha il potere di modificare il precedente provvedimento; la revoca per illegittimità — anche se in determinati casi, a cagione dei diritti quesiti, non può avere effetto ex tunc — ha *sempre* effetto ex nunc».

Ciò significava riconoscere che l'abrogazione, cioè la soppressione per l'avvenire d'un vantaggio irregolarmente accordato, era sempre possibile, senza fissazione di alcun termine.

La predetta distinzione è stata recentemente ripresa in una sentenza del 24 giugno 1976 (causa 56/76, Elz, Racc. 1976, pag. 1097). Il ricorrente contestava il rifiuto d'un vantaggio precedentemente accordatogli durante un periodo di 8 anni. Voi avete sancito che «la revoca ex nunc (cioè l'abrogazione) della predetta agevolazione, che era irregolare dal punto di vista statutario, non lede alcun diritto quesito».

Sulla base di questa giurisprudenza, concordo con la Commissione nell'affermare che nessun diritto quesito può trarre origine da un atto irregolare e che il rispetto d'un termine ragionevole può essere preteso soltanto nel caso di soppressione con effetto retroattivo.

Ritengo pure che il mantenimento irregolare dell'indennità d'espatrio a favore del sig. Herpels per più di sette anni non possa togliere all'amministrazione la facoltà d'abrogarla, sia che tale situazione abbia trovato origine in una semplice tolleranza o negligenza amministrativa, sia che essa sia stata oggetto d'un atto irregolare dal punto di vista statutario.

Ci resta da esaminare la ricevibilità e, in subordine, la fondatezza della pretesa del ricorrente ad un indennizzo di quindicimila franchi belgi destinato a coprire le spese di consulenza legale sostenute nella fase precontenziosa, cioè per elaborare i reclami ch'egli ha presentato alla Commissione.

Questo punto, che non compare né nel primo né nel secondo reclamo, è menzionato per la prima volta nel

ricorso. Esso è privo di qualsiasi connessione diretta con la pretesa principale che mira alla conservazione dell'indennità d'espatrio e costituisce quindi una domanda nuova fondata su una causa giuridica distinta. Pertanto, non essendo stata rispettata la procedura di cui all'art. 90, tale domanda d'indennizzo è irricevibile.

Qualora non foste di quest'avviso, la domanda andrebbe respinta perché infondata. Anzitutto, le spese di consulenza legale nella fase dei reclami amministrativi vanno tenute distinte dagli onorari d'avvocato pagati nel procedimento contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia circa i quali, in forza del regolamento di procedura, si pronunzia la Corte stessa quando decide sulle spese.

Mentre in un ricorso diretto dinanzi a voi è obbligatorio il patrocinio d'avvocato, non è affatto necessario rivolgersi ad un consulente legale nella fase precontenziosa disciplinata dall'art. 90 dello Statuto, che è, invece, un dibattito fra il dipendente, che agisce in prima persona, e l'amministrazione. Secondo la prassi normalmente seguita in fase amministrativa, è il dipendente stesso che redige il reclamo o i reclami preliminari al ricorso dinanzi alla Corte. Non si può — è ovvio — impedire ad un dipendente di consultare già in questa fase un avvocato, ma se egli lo fa, lo fa di propria iniziativa, e questa scelta non può comunque essere imputata all'istituzione interessata.

Del resto, trattandosi nel caso di specie d'una domanda di risarcimento, bisognerebbe per di più che esistesse un nesso causale fra l'asserito danno ed un comportamento colposo dell'istituzione. Nulla lascia pensare a qualcosa del genere ed è pertanto giocoforza respingere la domanda d'indennizzo.

Propongo quindi:

— che il ricorso sia respinto;

— e che, in applicazione dell'art. 70 del regolamento di procedura, ciascuna parte sopporti le proprie spese.