ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
10 dicembre 1997 *

Nella causa T-134/96,

Hendrik Smets, dipendente della Commissione delle Comunità europee, con l'avv. Nicholas Lhoëst, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la fiduciaria Myson SARL, 30, rue de Cessange,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Julian Currall, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto, in via principale, l'annullamento della decisione della Commissione 7 agosto 1995, che stabilisce in numero di due i giorni per il viaggio spettanti al ricorrente per l'anno 1995,

* Lingua processuale: il francese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Seconda Sezione),

composto dai signori A. Kalogeropoulos, presidente, C. W. Bellamy e J. Pirrung, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Contesto normativo, fatti e procedimento

1 La durata del congedo ordinario dei dipendenti è maggiorata dei giorni per il viaggio previsti all'art. 7 dell'allegato V (in prosieguo: «allegato V») dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»).

2 Ai sensi dell'art. 8, n. 2, secondo comma, dell'allegato VII allo Statuto (in prosieguo: l'«allegato VII»), se la distanza per ferrovia tra la sede di servizio ed il luogo di origine è superiore a 500 km e qualora l'itinerario normale comporti la traversata di un mare, l'interessato ha diritto, su presentazione dei biglietti, al rimborso delle spese di viaggio in aereo.

3 Ai sensi dell'art. 7, secondo e quinto comma, prima frase, dell'allegato V, quando al dipendente la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovano in Europa si

applicano le disposizioni dell'art. 8, n. 2, secondo comma, dell'allegato VII, i giorni per il viaggio calcolati sulla base della distanza per ferrovia che separa il luogo di congedo da quello di servizio sono stabiliti nel modo seguente:

— fino a 900 km: un giorno per l'andata-ritorno,

— oltre 900 km: due giorni per l'andata-ritorno.

4 In via eccezionale, possono essere concesse deroghe, su richiesta giustificata dell'interessato, se il viaggio di andata-ritorno non può essere effettuato entro i termini concessi, ai sensi dell'art. 7, terzo comma, dell'allegato V.

5 Ai sensi dell'art. 7, quinto comma, seconda frase, dell'allegato V, se la sede di servizio e/o il luogo di origine si trovano al di fuori dell'Europa, i giorni per il viaggio sono fissati con decisione speciale, tenuto conto delle necessità.

6 Il 6 novembre 1991 la Commissione ha adottato la circolare amministrativa n. 26 bis (in prosieguo: la «circolare n. 26 bis»), che stabilisce le modalità di calcolo dei giorni per il viaggio per i dipendenti in servizio al di fuori della Comunità. Ai sensi del punto II.2 di questa circolare, per i dipendenti il cui luogo di origine è situato a una distanza superiore a 2 000 chilometri dal luogo di servizio i giorni per il viaggio sono concessi nella misura di otto giorni e mezzo di calendario.

7 Il ricorrente è capo della delegazione della Commissione nella Repubblica del Ciad, in servizio a N'Djamena. Poiché il suo luogo di origine è situato in Belgio, vale a dire oltre 2 000 chilometri dal suo luogo di servizio, egli godeva di otto giorni e mezzo per il viaggio, ai sensi della circolare n. 26 bis.

8 Il 21 dicembre 1994 la Commissione ha adottato la direttiva interna n. 8798, relativa al rimborso delle spese di viaggio annuale (art. 8, n. 2, dell'allegato VII) e alla concessione dei giorni per il viaggio per il congedo ordinario (art. 7, secondo comma, dell'allegato V), pubblicata nelle *Informazioni amministrative* del 4 gennaio 1995 (in prosieguo: la «direttiva interna»). Il terzo comma, terzo e quarto trattino, della direttiva interna dispone:

«Al fine di armonizzare l'applicazione delle disposizioni statutarie relative al rimborso delle spese di viaggio annuali dal luogo di servizio al luogo di origine e ai giorni per il viaggio concessi per il congedo ordinario, [l'autorità che ha il potere di nomina]:

(...)

— conviene che, tenuto conto del carattere forfettario e indivisibile dei giorni per il viaggio, questi devono essere ridotti in conformità dell'art. 7, secondo comma, dell'allegato V, dal momento che il dipendente interessato gode, anche se per un solo viaggio, del rimborso delle spese di viaggio in aereo;

— conviene di stabilire, per quanto riguarda i dipendenti il cui luogo di servizio e/o luogo di origine si trovino fuori dell'Europa, i giorni per il viaggio in numero di due (48 ore), fermo restando che i dipendenti che dimostrino che il viaggio di andata-ritorno non può essere effettuato entro i giorni concessi potranno farsi riconoscere giorni di viaggio supplementari in funzione delle necessità».

9 La direttiva interna è entrata in vigore il 1° gennaio 1995.

10 Con decisione 7 agosto 1995 la Commissione ha accordato al ricorrente un congedo complessivo di 97,5 giorni per l'anno 1995, comprendente, in conformità alla direttiva interna, due giorni per il viaggio.

11 Il 6 novembre 1995 il ricorrente ha presentato un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto contro questa decisione, nella parte in cui gli venivano attribuiti due giorni per il viaggio.

12 Con decisione 17 aprile 1996, notificata al ricorrente il 1° maggio 1996, la Commissione ha respinto il reclamo.

13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 settembre 1996, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

Conclusioni delle parti

14 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare la ricevibilità del ricorso ed accoglierlo nel merito;

— di conseguenza

1) annullare

— la decisione della Commissione 7 agosto 1995, che stabilisce i giorni per il viaggio spettanti al ricorrente in numero di due, nonché qualsiasi decisione successiva di natura analoga,

— in quanto necessario, la decisione esplicita di rigetto del reclamo del ricorrente, adottata il 17 aprile 1996,

2) dichiarare l'illegittimità della direttiva interna, e disporne di conseguenza il ritiro,

3) riconoscere al ricorrente, sia per l'anno 1995 che per gli anni successivi, il diritto a giorni per il viaggio nella misura di otto giorni e mezzo di calendario o, per lo meno, di un numero di giorni calcolato in base alla circolare n. 26 bis,

4) condannare la parte convenuta a tutte le spese del procedimento.

15 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, infondato;

— decidere sulle spese secondo diritto.

16 Ai sensi dell'art. 111 del regolamento di procedura, come modificato con effetto dal 1° giugno 1997 (GU L 103, pag. 6), quando un ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata. Nel caso di specie, il Tribunale (Seconda Sezione) si ritiene sufficientemente informato dagli atti di causa e decide, in forza di questo articolo, applicabile al caso di specie in quanto disposizione procedurale, che non vi è luogo a proseguire il procedimento.

Nel merito

17 I motivi e gli argomenti del ricorrente nel merito possono essere raggruppati in quattro motivi relativi, rispettivamente, alla violazione della circolare n. 26 bis, alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e dei diritti quesiti, alla violazione del principio della parità di trattamento e all'illegittimità della direttiva interna.

Sul primo motivo, relativo alla violazione della circolare n. 26 bis

Argomenti delle parti

18 Secondo il ricorrente, nessun elemento consente di dedurre che la circolare n. 26 bis sia stata sostituita dalla direttiva interna. Quest'ultima non recherebbe infatti alcuna menzione di annullamento o modifica della circolare n. 26 bis, né vi farebbe allusione alcuna. I due atti sarebbero stati adottati da autorità distinte, vale a dire, per la circolare n. 26 bis, da un dipendente che ha agito in forza di una delega del direttore generale del personale e dell'amministrazione e, per la direttiva interna, dallo stesso direttore generale. I due atti sarebbero rivolti a categorie di dipendenti tra loro diverse, vale a dire, la circolare n. 26 bis ai dipendenti in servizio in un paese terzo, la direttiva interna a tutti i dipendenti. I due atti avrebbero altresì distinti oggetti, in quanto la circolare n. 26 bis stabilisce una disciplina generale valida per tutti i congedi, mentre la direttiva interna concerne i soli giorni per il viaggio.

19 Poiché la circolare n. 26 bis continuava quindi a rimanere in vigore, ne conseguirebbe che la decisione controversa ha violato il punto II.2 della stessa circolare, in quanto non riconosce al ricorrente otto giorni e mezzo per il viaggio.

20 Secondo la Commissione, la direttiva interna ha sostituito la circolare n. 26 bis per quanto riguarda i giorni per il viaggio, in conformità al principio generale di interpretazione secondo il quale si presume che la norma più recente sostituisca quella che la precede. Dalla sua entrata in vigore, il 1° gennaio 1995, la direttiva interna regolerebbe in via esclusiva le questioni in essa trattate.

Giudizio del Tribunale

21 Risulta dalla lettera stessa della direttiva interna, e in particolare dal suo terzo comma, quarto trattino (v. supra, punto 8), che, con la sua adozione, l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») ha manifestamente inteso disciplinare le modalità di calcolo dei giorni per il viaggio dei dipendenti il cui luogo di servizio e/o di origine si trovano al di fuori dell'Europa. Ne discende che, a questo proposito, la direttiva interna dev'essere interpretata nel senso che sostituisce la circolare n. 26 bis a decorrere dal 1° gennaio 1995.

22 Ne discende che, poiché la circolare n. 26 bis è stata sostituita, su questo punto, dalla direttiva interna, essa non era più applicabile al momento dell'adozione della decisione controversa il 7 agosto 1995.

23 Il primo motivo del ricorrente è quindi manifestamente infondato.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e dei diritti quesiti

Argomenti delle parti

24 Il ricorrente fa valere che la Commissione ha disconosciuto i suoi diritti quesiti, nonché il principio della tutela del legittimo affidamento.

25 Le sue aspettative di concessione di un termine di otto giorni e mezzo per il viaggio sarebbero state riconosciute espressamente e ufficialmente dalla Commissione, che le avrebbe confermate con la circolare n. 26 bis. Avendo accordato al ricorrente questo termine per diversi anni, la Commissione avrebbe ingenerato in lui un'aspettativa legittima.

26 La Commissione ha certamente il diritto di adottare un nuovo comportamento, ma a condizione che questo risponda a una modificazione delle circostanze obiettive. Nel caso di specie, la Commissione non avrebbe dimostrato che le aspettative legittime che essa aveva fatto sorgere in capo al ricorrente non fossero più adeguate alle necessità, e che occorresse pertanto una riduzione sostanziale ed improvvisa dei giorni per il viaggio.

27 La Commissione fa valere che, perché vi sia legittimo affidamento, occorre che all'interessato siano state fornite assicurazioni precise in ordine al mantenimento della situazione precedente. Tale non sarebbe il caso di specie.

Giudizio del Tribunale

28 Secondo una giurisprudenza costante, il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione gli ha dato aspettative fondate (sentenze del Tribunale 17 dicembre 1992, causa T-20/91, Holtbecker/Commissione, Racc. pag. II-2599, punto 53, e 5 febbraio 1997, causa T-207/95, Ibarra Gil/Commissione, Racc. PI pag. II-31, punto 25).

29 Risulta dagli atti che il diritto del ricorrente ai congedi, compresi i giorni per il viaggio, è stabilito ogni anno, mediante decisioni individuali. Orbene, il ricorrente non ha fatto valere che l'amministrazione gli aveva fornito precise assicurazioni in merito al mantenimento, per il futuro, di un numero di otto giorni e mezzo di calendario per il viaggio, che gli erano stati concessi con decisioni individuali fino al 1994.

30 Il semplice fatto che al ricorrente sia stato accordato, sulla base della circolare n. 26 bis, un numero di giorni per il viaggio pari a otto giorni e mezzo di calendario nel corso di diversi anni e fino al 1994 non è di per sé sufficiente a creare in capo a questi un'aspettativa legittima nel mantenimento dello stesso numero di giorni per gli anni a venire. Ciò è tanto meno ammissibile nel caso di specie, in cui, secondo l'art. 7, quinto comma, dell'allegato V, i giorni per il viaggio per i dipendenti la cui sede di servizio e/o il cui luogo di origine si trovano al di fuori dell'Europa sono stabiliti con decisione speciale «tenuto conto delle necessità». Orbene, tali necessità vanno determinate di volta in volta, in funzione dei mezzi di trasporto disponibili.

31 In ogni caso, in una materia come quella di cui si tratta, il rispetto del legittimo affidamento non può impedire che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte quando vigeva la disciplina anteriore, in assenza di impegni assunti dall'autorità pubblica (v. sentenza della Corte 5 maggio 1981, causa 112/80, Dürbeck, Racc. pag. 1095, punto 48, e sentenze del Tribunale 26 ottobre 1993, cause riunite T-6/92 e T-52/92, Reinarz/Commissione, Racc. pag. II-1047, punto 85; 22 giugno 1994, cause riunite T-97/92 e T-111/92, Rijnoudt e Hocken/

Commissione, Racc. PI pag. II-511, punto 104, e 11 dicembre 1996, causa T-177/95, Barraux e a./Commissione, Racc. PI pag. II-1451, punto 47).

32 Quanto all'asserita violazione di un diritto quesito, il solo fatto che il ricorrente abbia goduto, per diversi anni e fino al 1994, di giorni per il viaggio nella misura di otto giorni civili e mezzo, non è atto a costituire un diritto quesito al mantenimento dello stesso beneficio per gli anni a venire (sentenza Reinarz/Commissione, citata, punto 84).

33 Ne discende la manifesta infondatezza del secondo motivo del ricorrente.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione del principio della parità di trattamento

Argomenti delle parti

34 Il ricorrente fa valere che, adottando la direttiva interna, la Commissione ha riservato un trattamento identico a situazioni obiettivamente molto diverse, vale a dire, da un lato, quella dei dipendenti la cui sede di servizio e/o il cui luogo di origine si trovano al di fuori dell'Europa, com'è il caso del ricorrente, dall'altro, quella dei dipendenti la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovano in Europa.

35 Infatti, i giorni per il viaggio dei dipendenti la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovano in Europa sono disciplinati dall'art. 7, primo e secondo comma, dell'allegato V, e il rimborso delle loro spese di viaggio dall'art. 8, nn. 1-3, dell'allegato VII. Per contro, il numero di giorni per il viaggio dei dipendenti la

cui sede di servizio e/o il cui luogo di origine si trovano al di fuori dell'Europa è disciplinato dall'art. 7, quinto comma, dell'allegato V, e il rimborso delle loro spese di viaggio dall'art. 8, n. 4, dell'allegato VII.

36 Assimilando la situazione dei dipendenti di cui all'art. 7, quinto comma, seconda frase, dell'allegato V, la cui sede di servizio e/o il cui luogo di origine si trovano al di fuori dell'Europa, a quella dei dipendenti di cui all'art. 7, secondo comma, la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovano in Europa, la Commissione avrebbe trattato allo stesso modo situazioni fondamentalmente diverse. Nel caso dei dipendenti britannici, irlandesi, svedesi e finlandesi, che sono i principali interessati dall'art. 7, secondo comma, dell'allegato V, le sedi di servizio e i luoghi di origine disterebbero tra loro alcune centinaia di chilometri, laddove il dipendente in servizio al di fuori dell'Europa sarebbe spesso separato da diverse migliaia di chilometri — a volte più di 20 000 — dal suo luogo di origine, e questo in condizioni locali che renderebbero i viaggi spesso più lunghi e difficili.

37 D'altra parte, la decisione 7 agosto 1995, nonché la direttiva interna, accordano due giorni per il viaggio di andata-ritorno, il che significa che i dipendenti dispongono di un solo giorno per il tragitto di andata e di un giorno per il tragitto di ritorno.

38 Quanto alla possibilità prevista dal terzo comma, quarto trattino, della direttiva interna di domandare giorni supplementari per il viaggio, la Commissione avrebbe riconosciuto nella sua decisione recante rigetto del reclamo del ricorrente che la distanza e le condizioni locali avevano ancora un ruolo significativo, nonostante l'uso dell'aereo, nel caso dei dipendenti in servizio in un paese terzo. Essa avrebbe nondimeno voluto riconoscere in maniera generale ai dipendenti in servizio in un paese terzo gli stessi giorni per il viaggio riconosciuti ai dipendenti in servizio nella Comunità ammessi a godere del rimborso del biglietto aereo.

39 Peraltro, imporre ai dipendenti in servizio al di fuori dell'Europa di apportare ogni volta la prova che la durata del tragitto tra la sede di servizio e il paese di origine superi la durata di un giorno costituisce una discriminazione in relazione ai dipendenti la cui sede di servizio e il cui luogo di origine sono situati in Europa, e che si vedono riconoscere d'ufficio un termine forfettario di giorni per il viaggio di durata superiore.

40 La posizione della Commissione sarebbe peraltro incoerente in quanto, nell'ambito della sua direttiva interna 21 febbraio 1996 relativa al congedo speciale per elezioni, pubblicata nelle *Informazioni amministrative* del 5 marzo 1996, essa ha accordato tre giorni per il viaggio ai dipendenti la cui sede di servizio distasse oltre 2 000 chilometri dal luogo di voto.

41 A titolo informativo, il ricorrente segnala, infine, che, a motivo dei voli poco frequenti, dagli orari poco pratici, tra N'Djamena e Parigi, è in genere necessario uno scalo di una notte a Parigi, sia per l'andata sia per il ritorno. Ciò porta già a quattro i giorni per il viaggio, vale a dire sei giorni di calendario, senza contare i ritardi o gli imprevisti eventuali.

42 La Commissione ammette che l'art. 7 dell'allegato V riconosce che può esservi una distinzione tra i dipendenti in servizio nella Comunità e i dipendenti in servizio in un paese terzo: esso stabilisce direttamente i giorni per il viaggio per gli uni e rinvia a una decisione speciale per gli altri.

43 Tuttavia, il fatto di essere assegnato in servizio in un paese terzo non significherebbe necessariamente che il dipendente sia obbligato a effettuare viaggi di maggiore durata. Un viaggio in aereo all'interno dell'Europa prenderebbe lo stesso tempo di un viaggio sulla stessa distanza tra l'Europa e un altro continente. Sarebbe quindi legittimo riservare lo stesso trattamento, salve deroghe debitamente giustificate, a tutti coloro che viaggiano sulla stessa distanza aerea.

44 La possibilità di ottenere giorni per il viaggio supplementari permette di rispettare la ratio dell'istituto dei giorni per il viaggio, che è quella di consentire al dipendente di viaggiare senza vedersi obbligato a dedurre il tempo necessario dai suoi giorni di congedo. Se è vero che l'art. 7, terzo comma, dell'allegato V prevede una deroga analoga per i viaggi in aereo in Europa, è certo che si ricorre a questa possibilità soprattutto per alcuni tragitti di lunga percorrenza fuori dell'Europa. In tal modo può tenersi conto di situazioni particolari, quali distanze molto elevate, voli irregolari o poco frequenti, aerei lenti o poco affidabili e ritardi sistematici.

45 Quanto ai giorni per il congedo elettorale, la differenza fra i tre giorni accordati in questo contesto e i due giorni lamentati dal ricorrente esiste per tutti. Il periodo di tre giorni sarebbe inoltre il massimo accordabile.

46 Il ricorrente non avrebbe dimostrato di non potere effettuare il viaggio tra Bruxelles e N'Djamena nei due giorni accordatigli. Quanto alle indicazioni da lui fornite al riguardo, se tali fatti dovessero effettivamente essere dimostrati in un caso preciso, ne sarebbe tenuto conto mediante la concessione di giorni supplementari corrispondenti al tempo supplementare necessario.

Giudizio del Tribunale

47 Secondo costante giurisprudenza, un dipendente non è legittimato ad agire nell'interesse della legge o delle istituzioni, e può far valere, a sostegno di un ricorso per l'annullamento, solo le censure personali (sentenze della Corte 30 giugno 1983, causa 85/82, Schloh/Consiglio, Racc. pag. 2105, punto 14, e 21 gennaio 1987, causa 204/85, Stroghili/Corte dei Conti, Racc. pag. 389, punto 9; sentenze del Tribunale 25 settembre 1991, causa T-163/89, Sebastiani/Parlamento, Racc. pag. II-715, punto 24). Ne discende che il Tribunale terrà conto dell'argomentazione del ricorrente solo in quanto la direttiva interna o la decisione 7 agosto 1995 abbiano violato il principio della parità di trattamento per quanto lo riguarda personalmente.

48 Il ricorrente lamenta, in sostanza, una discriminazione in quanto la direttiva interna gli accorda, come dipendente la cui sede di servizio è al di fuori dell'Europa e che viaggia in aereo nel suo luogo di origine in Europa, soltanto due giorni per il viaggio per il congedo ordinario, mentre, ai sensi dell'art. 7, secondo comma, dell'allegato V, gli stessi giorni sono concessi ai dipendenti di cui all'art. 8, n. 2, secondo comma, dell'allegato VII, che hanno la sede di servizio e il luogo di origine in Europa distanti tra loro più di 900 chilometri.

49 È bensì vero che, come sostiene il ricorrente, la direttiva interna ha adottato la stessa regola di base — vale a dire due giorni per il viaggio — per due categorie di dipendenti che godono di un rimborso delle spese di viaggio in aereo: da un lato, i dipendenti di cui all'art. 8, n. 2, secondo comma, dell'allegato VII, la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovano in Europa e distano tra loro più di 900 chilometri, e, dall'altro, i dipendenti che, come il ricorrente, hanno il proprio luogo di origine e/o la propria sede di servizio al di fuori dell'Europa.

50 Tuttavia, l'argomentazione del ricorrente presuppone che i giorni per il viaggio per i dipendenti che hanno la sede di servizio al di fuori dell'Europa e il luogo di origine in Europa (ad esempio, la prima in Africa del Nord e il secondo in Belgio) siano necessariamente superiori a quelli dei dipendenti di cui all'art. 8, n. 2, secondo comma, dell'allegato VII, la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovino entrambi in Europa e distino più di 900 km (ad esempio, la prima in Belgio e il secondo in Finlandia). Ora, per quanto riguarda i viaggi in aereo, non vi è alcun motivo di ritenere che tale sia il caso.

51 Inoltre il terzo comma, quarto trattino, della direttiva interna, dispone che i dipendenti la cui sede di servizio e/o il cui luogo di origine si trovano fuori dell'Europa, i quali dimostrino che il loro viaggio di andata-ritorno non può essere effettuato in due giorni, possono farsi riconoscere giorni per il viaggio supplementari in funzione delle necessità.

52 Ciò considerato, il solo fatto che, nella direttiva interna, l'APN abbia adottato come regola di base due giorni per il viaggio per i dipendenti la cui sede di servizio è fuori dell'Europa, pur prevedendo la possibilità di accordare deroghe in funzione delle necessità, non è sufficiente a dimostrare una violazione del principio della parità di trattamento nei confronti del ricorrente.

53 Incombeva quindi al ricorrente, in quanto egli affermava che i due giorni per il viaggio accordati dalla decisione controversa non erano sufficienti, l'onere di presentare, in base al terzo comma, quarto trattino, della direttiva interna, una domanda individuale diretta a farsi riconoscere giorni per il viaggio supplementari in funzione delle necessità. Il ricorrente non ha però mai presentato una domanda di questo tipo.

54 Contrariamente a quanto afferma il ricorrente, il fatto che egli si ritenga obbligato a presentare una domanda di questo tipo, tenuto conto della lontananza della sua sede di servizio rispetto al suo luogo di origine, non può essere considerato discriminatorio. Infatti, da un lato, ogni dipendente cui sono stati accordati due giorni per il viaggio e abbia ritenuto questo termine insufficiente deve presentare una domanda motivata per ottenere giorni per il viaggio supplementari, sia ai sensi della direttiva interna, sia ai sensi dell'art. 7, terzo comma, dell'allegato V.

55 D'altra parte, i soli dipendenti a cui vengono accordati d'ufficio più di due giorni per il viaggio sono quelli considerati all'art. 7, n. 1, dell'allegato V, i quali godono di un pagamento forfettario delle spese di viaggio effettuato in base al prezzo di un biglietto ferroviario. Trattandosi di viaggi in treno, la situazione di questi dipendenti non è assolutamente comparabile a quella del ricorrente, che ha diritto al rimborso delle spese di viaggio in aereo.

56 Ne consegue che il ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di una violazione, commessa nei suoi confronti, del principio della parità di trattamento, né ad opera della direttiva interna, né della decisione controversa.

57 Ciò considerato, è irrilevante il fatto che, in un'altra direttiva interna, vale a dire la direttiva interna della Commissione 21 febbraio 1996 relativa al congedo straordinario per elezioni (v. supra, punto 40), i giorni per il viaggio siano calcolati in modo diverso. In ogni caso, i giorni per il viaggio che vi vengono fissati si applicano indistintamente a tutte le sedi di servizio, siano esse situate in Europa o al di fuori di quest'ultima.

58 Ne discende che il terzo motivo del ricorrente è manifestamente infondato.

Sul quarto motivo, relativo a illegittimità intervenute nell'elaborazione della direttiva interna e alla carenza di motivazione

Argomenti delle parti

59 Il ricorrente sostiene, in primo luogo, che, stabilendo il nuovo numero di giorni per il viaggio nella forma di una direttiva interna, la Commissione ha manifestamente voluto «aggirare» l'art. 110 dello Statuto, che prevede la consultazione del comitato del personale e del comitato dello Statuto prima dell'adozione di disposizioni generali d'esecuzione. La Commissione avrebbe dovuto consultare questi organi paritetici nel caso in cui avesse voluto modificare in modo sostanziale il numero di giorni per il viaggio accordato ai dipendenti in servizio fuori dell'Europa.

60 In secondo luogo, la direttiva interna sarebbe priva di fondamento giuridico, in quanto modifica la situazione dei dipendenti la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovano al di fuori dell'Europa, mentre il suo oggetto menziona solamente l'art. 8, n. 2, dell'allegato VII e l'art. 7, secondo comma, dell'allegato V.

61 In terzo luogo, la direttiva interna sarebbe manifestamente contraddittoria in quanto nei suoi 'considerando' si afferma che occorre «precisare» i criteri dei giorni per il viaggio per il congedo ordinario, laddove il terzo comma, quarto trattino, impone una riduzione del numero di giorni.

62 In quarto luogo, la direttiva sarebbe imprecisa sul punto se il terzo comma, terzo trattino, riguardi i dipendenti la cui sede di servizio e il cui luogo di origine si trovano in Europa o quelli la cui sede di servizio e/o il cui luogo di origine si trovano al di fuori dell'Europa, e se il numero di giorni previsto al quarto trattino si riferisca a giorni lavorativi o di calendario.

63 In quinto luogo, infine, il terzo comma, terzo trattino, della direttiva interna non sarebbe sufficentemente motivato, in violazione dell'art. 25 dello Statuto. La Commissione avrebbe dovuto dimostrare il motivo per il quale il numero di giorni per il viaggio stabilito dalla circolare n. 26 bis era manifestamente inadeguato alle necessità e perché si imponeva una riduzione sostanziale e improvvisa del termine stesso. Né il fatto che il rimborso sia effettuato in maniera forfettaria né la circostanza che si tratti di viaggi aerei costituirebbero una motivazione sufficiente per la riduzione del numero di giorni per il viaggio, posto che le abitudini dei dipendenti sono rimaste immutate.

64 La Commissione fa valere, in particolare, che la consultazione degli organi paritetici considerati dall'art. 110 dello Statuto non è obbligatoria e che essa non è incorsa in uno sviamento di potere, che la direttiva interna, come risulta dal suo stesso tenore, riguarda i dipendenti la cui sede di servizio si trova al di fuori dell'Europa e che essa è precisa e sufficientemente motivata.

Giudizio del Tribunale

65 Il Tribunale constata, in primo luogo, che la direttiva interna non costituisce una «disposizione generale di attuazione» ai sensi dell'art. 110 dello Statuto, bensì una decisione interna di carattere generale, da considerare come norma di comportamento indicativa che l'amministrazione si autoimpone (v. sentenze della Corte 1° dicembre 1983, causa 190/82, Blomefield/Commissione, Racc. pag. 3981, punto 20, e causa 343/82, Michael/Commissione, Racc. pag. 4023, punto 14, e sentenza del Tribunale 7 febbraio 1991, causa T-2/90, Ferreira de Freitas/Commissione, Racc. pag. II-103, punto 61). Del pari, non vi sono indizi che consentano di ritenere che, adottando la direttiva interna nell'ambito dell'art. 7, quinto comma, dell'allegato V, la convenuta abbia inteso sviare dai poteri conferitile ai sensi dell'art. 110 dello Statuto.

66 In secondo luogo, quanto al fondamento giuridico della direttiva interna, nulla vieta in via di principio all'APN di stabilire, con decisione interna di carattere generale, regole per l'esercizio del potere discrezionale che le conferisce lo Statuto (sentenza Ferreira de Freitas/Commissione, citata, punto 61). Anche se la direttiva interna non menziona l'art. 7, quinto comma, dell'allegato V nella sua rubrica, risulta chiaramente dal suo terzo comma, quarto trattino, che essa riguarda l'applicazione di questa disposizione a decorrere dal 1° gennaio 1995.

67 In terzo luogo, anche se il 'considerando' secondo cui occorre «precisare» i criteri di concessione dei giorni per il viaggio non costituisce un'indicazione completa dell'oggetto della direttiva interna, il Tribunale non ha potuto riscontrare, nella direttiva in questione, alcuna contraddizione o mancanza di chiarezza atta a metterne in dubbio la legittimità.

68 Infine, quanto alla motivazione della direttiva interna, il Tribunale ricorda che, secondo costante giurisprudenza, per accertare se la motivazione di un atto soddisfi le condizioni dell'art. 190 del Trattato CE o dell'art. 25 dello Statuto occorre tener conto non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto, nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenze della

Corte 25 ottobre 1984, causa 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Racc. pag. 3623, punto 38; 25 giugno 1997, causa C-285/84, Italia/Commissione, Racc. pag. I-3519, punto 48, e del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibsværftsforeningen e a./Commissione, Racc. pag. II-1399, punto 230).

69 Tenuto conto del suo contesto, il Tribunale ritiene che il terzo comma, quarto trattino, della direttiva interna sia sufficientemente motivato. Risulta infatti dal testo complessivo della direttiva interna, e in particolare dal suo terzo trattino (v. supra, punto 8), che l'APN ha ritenuto necessario armonizzare le disposizioni statutarie in materia e stabilire un termine di due giorni per il viaggio, salva la possibilità di deroghe debitamente giustificate, per i dipendenti di cui all'art. 7, quinto comma, dell'allegato V, tenuto conto del fatto che i viaggi in questione si effettuavano normalmente in aereo. Una motivazione del genere è sufficiente a fornire al ricorrente le indicazioni necessarie a conoscere se la direttiva interna sia o meno fondata e a permettere al giudice di verificarne la legittimità.

70 Ne discende che il quarto motivo del ricorrente è manifestamente infondato.

71 Risulta da quanto precede che il ricorso dev'essere dichiarato manifestamente irricevibile, ai sensi dell'art. 111 del regolamento di procedura.

Sulle spese

72 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi dell'art. 88 dello stesso regolamento, nelle cause tra le Comunità e i loro dipendenti, le spese sostenute dalle istituzioni restano a loro carico. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente, ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto.

2) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Lussemburgo, 10 dicembre 1997

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Kalogeropoulos