Statuto (inseritovi dall'art. 21, n. 2, del regolamento n. 912/78) non viola il principio generale d'uguaglianza. Dato infatti che l'indennità di espatrio è destinata a compensare gli svantaggi che i dipendenti subiscono a causa del loro status di stranieri, a buon diritto il legislatore comunitario, nel valutare discrezionalmente la situazione, si è valso del solo criterio della cittadinanza, uniforme, obiettivo e in relazione diretta con lo scopo della normativa.

Anche se in situazioni marginali dall'istituzione di una normativa generale ed astratta possono derivare casualmente degli inconvenienti, non si può far carico al legislatore di essersi valso di una classifica per categorie, dal momento che essa non è di per sé discriminatoria con riferimento allo scopo perseguito.

Nella causa 147/79,

RENÉ HOCHSTRASS, dipendente della Corte di giustizia delle Comunità europee, residente in Senningerberg, con l'avv.to G. Vandersanden, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avv.to E. Arendt, rue Philippe-II, boîte postale 39,

ricorrente,

contro

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal cancelliere della Corte di giustizia, sig. Albert Van Houtte, e con domicilio eletto presso la propria sede, Plateau du Kirchberg, Lussemburgo,

convenuta,

nonché

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal sig. D. G. Gordon-Smith, vicedirettore generale del suo ufficio legale, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. D. Fontein, direttore degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 2, place de Metz,

e

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dalla sig.ra D. Sorasio, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente, assistita dall'avv.to R. Andersen, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo,

presso il sig. M. Cervino, consigliere giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

intervenienti a sostegno della Corte,

causa avente ad oggetto la dichiarazione d'invalidità dell'art. 21, n. 2, punto 2, del regolamento del Consiglio 2 maggio 1978, n. 912 (GU n. L 119, pag. 1), relativo alle modalità d'attribuzione dell'indennità di espatrio e di conseguenza l'annullamento della decisione 22 giugno 1979 con cui il presidente della Corte ha respinto il reclamo del ricorrente,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: A. Touffait, presidente di Sezione; T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni nonché i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue.

I — Gli antefatti e il procedimento

L'art. 21, n. 2, del regolamento n. 912/78 ha aggiunto all'art. 4 dell'allegato VII dello Statuto del personale delle Comunità europee un n. 2 del seguente tenore:

«Il funzionario che, non avendo e non avendo mai avuto la nazionalità dello Stato sul cui territorio è situata la sua sede di servizio, non soddisfa le condizioni di cui al paragrafo 1, ha diritto ad un'indennità di espatrio pari ad un quarto dell'indennità di dislocazione».

In base a questa norma, il servizio del personale della Corte determinava il 16 maggio 1978 i dipendenti che avevano diritto a tale indennità di espatrio e il servizio finanziario la versava agli interessati a partire dal 4 maggio 1978.

Il sig. René Hochstrass, nato il 17 dicembre 1927 ad Athus (Belgio), è ed è sempre stato cittadino lussemburghese. Assunto dalla Corte CECA il 4 dicembre 1952, è attualmente dipendente di ruolo della Corte di giustizia, inquadrato al grado B 4, 8° scatto.

Vedendo che l'indennità di espatrio non gli veniva corrisposta, l'Hochstrass presentava una domanda ai sensi dell'art. 90, n. 1, dello Statuto diretta ad ottenere l'indennità stessa. La domanda veniva respinta con memorandum del cancelliere della Corte, in data 16 gennaio 1979, notificato all'interessato il 7 marzo 1979.

Contro tale rifiuto il ricorrente proponeva l'11 maggio 1979 un reclamo a norma dell'art. 90, n. 2, dello Statuto che veniva respinto dal presidente della Corte con provvedimento 22 giugno 1979 ed è appunto contro questo rigetto del reclamo che il ricorrente ha proposto il presente ricorso, pervenuto nella cancelleria della Corte il 21 settembre 1979.

La Corte, Seconda Sezione, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* ha concluso che la Corte voglia:

— «dichiarare ricevibile il presente ricorso, dichiarare illegittimo l'art. 21, n. 2, punto 2, del regolamento del Consiglio n. 912/78;

— annullare di conseguenza la decisione delle Corte in data 22 giugno 1979, che ha respinto il reclamo del ricorrente;

— condannare la Corte alle spese».

La *convenuta* ha concluso che la Corte voglia:

— «dichiarare irricevibile il ricorso;

— in subordine, respingerlo;

— porre a carico del ricorrente tutte le spese di causa da lui sostenute».

Il *Consiglio,* intervenuto a sostegno della Corte, ha concluso che la Corte voglia:

— «dichiarare irricevibile il ricorso;

— in subordine, respingerlo».

La *Commissione,* intervenuta a sostegno della Corte, ha concluso che la Corte voglia:

— «dichiarare irricevibile il ricorso e comunque respingerlo;

— condannare il ricorrente alle spese».

III — Riassunto dei mezzi e degli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità

La *convenuta* sostiene che il ricorrente non ha interesse ad agire. Questa nozione di «interesse ad agire», che è stata elaborata dalla Corte di giustizia, implica tre presupposti:

1. Occorre che siano lesi gli interessi particolari del dipendente (cause 44, 46 e 49/74, Acton e altri c/ Commissione, Racc. 1975, pag. 394).

2. Questi interessi particolari devono essere attuali o almeno potenziali, ma comunque certi (causa 90/74, Deboeck c/ Commissione, Racc. 1975, pag. 1133).

3. Questi interessi particolari non possono essere puramente astratti (causa 15/67, Bauer c/ Commissione, Racc. 1967, pag. 468 e causa 37/72, Marcato c/ Commissione, Racc. 1973, pag. 368).

Orbene, secondo la convenuta, il ricorrente non ha un interesse personale concreto, nemmeno potenziale, ad esperire quest'azione giacché, anche qualora ottenesse l'annullamento della disposizione di cui trattasi, non avrebbe diritto all'indennità di espatrio. Il solo risultato dell'annullamento sarebbe che l'indennità di espatrio verrebbe soppressa e, quindi, revocata a tutti coloro che ne fruiscono attualmente.

Il *ricorrente* sostiene che i dipendenti hanno il diritto di impugnare sotto forma di eccezione di illegittimità «la validità di atti normativi relativi allo Statuto professionale dei pubblici dipendenti, qualora l'illegittimità, se accertata, giovi almeno potenzialmente all'interessato».

Il ricorrente precisa che il dipendente ha interesse all'annullamento di un regolamento riguardante dei dipendenti di cui fa parte e qualora il regolamento stesso gli impedisca di fruirne; è così soddisfatta la condizione del nesso diretto fra l'atto impugnato e la sua incidenza sulla sua situazione individuale.

Se la disposizione impugnata fosse annullata, vi sarebbero due possibilità:

1. il Consiglio abolirebbe l'indennità, e in tal caso il ricorrente avrebbe un interesse ad agire morale e diretto, in quanto in tal modo verrebbe posto fine ad una situazione iniqua e discriminatoria nei suoi confronti.

2. Oppure il Consiglio modificherebbe la disposizione di cui trattasi, nel qual caso il ricorrente potrebbe fruirne ovvero l'ingiustizia sarebbe abolita. Nel primo caso l'interesse del ricorrente sarebbe certo e nel secondo caso corrisponde alla prima ipotesi.

Il ricorrente aggiunge che è comunque chiaro che la ricevibilità è connessa all' esame nel merito, e ritiene quindi lecito cominciare da tale esame, dal cui esito dipende in via esclusiva il se il ricorrente abbia interesse ad adire la Corte di giustizia.

A sostegno della convenuta, la *Commissione* deduce che, perché vi sia interesse ad agire, occorre che l'effetto ragionevolmente prevedibile dell'annullamento sia che l'APN attribuisca al ricorrente l'indennità richiesta: l'interesse morale non basta, perché ciò corrisponde ad ammettere «l'azione popolare».

A proposito delle ipotesi prospettate dal ricorrente, la Commissione ritiene che la probabilità che egli possa fruire dell'indennità d'espatrio «non è nemmeno puramente ipotetica, ma semplicemente inesistente; data la natura dell'indennità, il ricorrente non potrà mai fruirne».

La Commissione aggiunge che il ricorso è del pari irricevibile in quanto il ricorrente avrebbe dovuto valersi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, non già dell'art. 90, n. 1, dato che la decisione individuale che gli reca pregiudizio «consiste nel mancato versamento dell'indennità d'espatrio al ricorrente, al momento dell'attuazione della disposizione di cui trattasi, portata a conoscenza del personale nel suo complesso dal servizio del personale della Corte, il 10 maggio 1978».

Di conseguenza, il se il reclamo che il ricorrente ha proposto l'11 maggio 1979 sia stato tempestivo dipende «dalla data in cui l'indennità d'espatrio è stata versata per la prima volta agli aventi diritto».

Nelle osservazioni sulle memorie degli intervenuti il *ricorrente* sostiene di avere il diritto di chiedere l'annullamento di una disposizione che attribuisce un'indennità ad un terzo, qualora essa sia fondata su un regime che egli ritiene discriminatorio nei suoi confronti. Egli sostiene inoltre di essersi con ragione valso dell'art. 90, n. 1, giacché l'interpretazione della Commissione costituisce un'eccessiva restrizione del ricorso dei dipendenti.

Nella controreplica, la *convenuta* assume che il ricorso basato su un interesse morale e diretto è irricevibile in quanto «consiste nell'invocare l'interesse collettivo di una categoria di dipendenti al solo scopo di far accertare l'illegittimità del regolamento di cui trattasi».

Orbene, numerosi giudici di ultima istanza degli Stati membri (consiglio di Stato francese, consiglio di Stato belga, camera dei lords) hanno affermato che «tutti coloro che fanno parte di una collettività possono agire "uti singuli" in considerazione dei loro interessi particolari, ma non possono agire "uti universi" per la difesa d'interessi generali che non è loro compito difendere» (Debbasch, Contentieux administratif, pag. 297).

Se ciò non bastasse, anche se venisse accertata l'invalidità delle disposizioni di cui trattasi, l'interesse del ricorrente non sarebbe ipso facto tutelato, bensì dipenderebbe dall'atteggiamento del Consiglio: orbene, «nessun indizio consente di prevedere la via che questo seguirebbe in caso di accertamento dell'illegittimità». La convenuta deduce quindi che un siffatto interesse personale «che non sarebbe seguito immediatamente dalla riparazione dell'(illecito), ma che potrebbe esserlo unicamente per effetto di una serie di fattori non determinati automaticamente gli uni dagli altri, in quanto dipendono in parte da decisioni discrezionali e che sono comunque incerti, non è diretto né certo» (sentenza 13882 del 9. 1. 1970 del Consiglio di Stato belga, Delbarre et consort c/ Stato belga, RAAGE, 1970, pag. 13).

B — Nel merito

Il *ricorrente* ricorda anzitutto che l'indennità di dislocazione dipende da un criterio di cittadinanza e, nel contempo, da un criterio di residenza. Orbene, la Corte di giustizia ha affermato che, nel valutare il diritto a tale indennità, il criterio della residenza è essenziale mentre quello della cittadinanza è puramente subordinato (causa 21/74, Airola c/ Commissione, Racc. 1975, pag. 228; causa 31/74, Van den Broeck c/ Commissione, Racc. 1975, pag. 244). Orbene, l'indennità d'espatrio, che è una sottospecie dell'indennità di dislocazione, deve attenersi al regime giuridico di questa.

Di conseguenza, l'abolizione di qualsiasi richiamo alla residenza è una violazione della giurisprudenza della Corte che equivale alla violazione dello Statuto. Ciò è confermato a contrario dal fatto che l'indennità attribuita ai membri della Commissione e della Corte, a norma del regolamento 25 luglio 1967, n. 422/67/CEE, è basato unicamente sul criterio della residenza, ad esclusione del criterio di cittadinanza.

L'art. 21, n. 2, punto 2, del regolamento n. 912/78 è del pari in contrasto col principio di non discriminazione in base alla cittadinanza. Questo principio, sancito dall'art. 7 del Trattato CEE e riprodotto dall'art. 27 dello Statuto, è del pari un principio generale e va quindi osservato in tutti gli atti comunitari. Orbene, l'indennità di espatrio, basata unicamente sulla cittadinanza, indipendentemente dalla natura della residenza, provoca una situazione inaccettabile giacché è «logico e ragionevole sottoporre allo stesso regime i dipendenti che hanno la cittadinanza dello Stato membro della sede di lavoro e gli altri, quanto meno qualora questi, durante più di cinque anni e mezzo ed in modo abituale, abbiano risieduto o esercitato un'attività professionale principale nel territorio di detto Stato».

Di conseguenza, il Consiglio non ha osservato il principio generale della parità tra dipendenti che si trovano in situazioni analoghe (sentenza 31 maggio 1979, causa 156/78, Newth, Racc. pag. 1941).

La *convenuta* ricorda anzitutto che, nel negare l'indennità di espatrio al ricorrente, essa ha applicato una disposizione legale valida.

Essa sostiene che il postulato adottato dal ricorrente e consistente nel rinchiudere l'indennità di espatrio nell'ambito giurisprudenziale dell'indennità di dislocazione non si regge qualora il legislatore crei, nell'osservanza dei Trattati e dei diritti fondamentali, una nuova categoria destinata a neutralizzare gli effetti negativi derivanti dalla differenza di cittadinanza. Essa respinge del pari la tesi della discriminazione, svolta dal ricorrente, per il motivo che la discriminazione può sussistere unicamente se la differenza di trattamento, istituita dal regolamento impugnato, si rivela arbitraria. Orbene, la differenza di cui trattasi dipende da criteri obiettivi. Cosa questa che si desume nettamente dalla risposta data dalla Commissione ad un'interrogazione parlamentare (interrogazione scritta n. 813/78 dei sigg. Dondelinger, Glinne e Lezzi, GU n. C 60 del 5 marzo 1979, pag. 16) in cui la Commissione dichiara che la cittadinanza costituisce un dato esterno sul quale essa non ha alcuna influenza e che l'indennità di espatrio ha unicamente lo scopo e l'effetto di compensare le difficoltà supplementari tanto morali quanto materiali dei dipendenti che non sono cittadini del paese in cui lavorano.

Nella replica il *ricorrente* rileva che, per valutare le tesi della convenuta, si devono risolvere tre questioni.

1ª questione: se i dipendenti che fruiscono dell'indennità di espatrio si trovino in una situazione obiettivamente diversa da quella di coloro che ne sono privi.

Mentre è logico che le persone obbligate a lasciare il loro paese ed a spostarsi abbiano diritto ad un'indennità — indennità di dislocazione —, appare illogico attribuire un'indennità distinguendo i dipendenti a seconda della cittadinanza e tenendo separati la dislocazione e l'espatrio. Numerosi esempi mostrano, secondo il ricorrente, che persone che non hanno la cittadinanza ma sono nate nel paese della sede di servizio e che hanno sempre risieduto in detto paese, fruiscono dell'indennità d'espatrio, mentre la loro situazione è identica a quella delle persone che hanno la cittadinanza e sono nate nel paese stesso. Questo costituisce una discriminazione a rovescio nei confronti dei cittadini del paese della sede di servizio.

2ª questione: se la cittadinanza costituisca un criterio obiettivo ed uniforme che consenta di distinguere due situazioni e di sottoporle a regimi diversi.

Il ricorrente ripete che, basando l'indennità d'espatrio esclusivamente sul criterio della cittadinanza, il Consiglio ne ha fatto una pura e semplice indennità di differenza di cittadinanza, il che prova di per sé l'illegittimità di tale provvedimento. Il ricorrente si chiede persino se sia possibile riferirsi, per quanto riguarda l'applicazione del Trattato CEE, alla sola cittadinanza per giustificare la distinzione che va fatta fra due situazioni: esso deduce che, quanto meno nel campo della politica agricola comune, una possibilità del genere non esiste. Nello Statuto del personale, il principio di non discriminazione secondo la cittadinanza è espressione del principio generale della parità dinanzi agli oneri pubblici. La cittadinanza quindi, se non va esclusa in quanto tale, dev'essere valutata in relazione ad un'altra norma (causa 15/63, Lassalle, Racc. 1964, pag. 57 e cause Airola a Van den Broeck menzionate supra), si tratta quindi di un criterio subordinato.

Orbene, nel nostro caso il Consiglio, riferendosi unicamente al criterio della cittadinanza, ne ha fatto un uso abusivo. Se ciò non bastasse, tale criterio varia da uno Stato all'altro e non è un criterio uniforme che possa servire come criterio obiettivo per distinguere due situazioni.

3ª questione: se la cittadinanza abbia un rapporto diretto con lo scopo della normativa di cui trattasi. Se si rivelasse necessario prorogare l'indennità di dislocazione, l'indennità complementare non potrebbe essere che un'indennità di residenza — indennità che del resto esiste nelle Comunità europee, a vantaggio in particolare dei membri della Corte — indipendente dalla cittadinanza e più conforme alla nozione stessa di spostamento inerente all'espatrio o al rimpatrio. L'indennità di espatrio basata sulla cittadinanza non è conforme agli scopi europei: mercato unico, ovvero, cittadinanza europea.

Il *Consiglio,* intervenuto a sostegno della convenuta, sostiene anzitutto che una discriminazione formale apparente può non essere affatto una discriminazione sostanziale, e che la discriminazione so-

stanziale consiste nel trattare vuoi in modo diverso situazioni analoghe, vuoi in modo identico situazioni diverse (causa 13/63, Italia c/ Commissione, Racc. 1963, pag. 360).

Per quanto riguarda i dipendenti delle Comunità, questo principio di non discriminazione non è che un modo di esprimere il principio della parità di trattamento. Questo esclude indubbiamente qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza, tuttavia il trattamento diverso basato sul criterio della cittadinanza non è necessariamente discriminatorio giacché può esservi, anche in tal caso, una discriminazione formale apparente senza una corrispondente discriminazione sostanziale.

Di conseguenza, il Consiglio tratta delle tre questioni sollevate dal ricorrente:

1ª questione: raffronto tra la situazione dei dipendenti che fruiscono dell'indennità di espatrio e quella dei dipendenti che ne sono privi.

Dopo aver ricordato l'art. 4 dell'allegato VII dello Statuto, il Consiglio sostiene che lo scopo dell'indennità di espatrio è di attribuire un'indennità a determinati dipendenti che non hanno e non hanno mai avuto la cittadinanza del paese della sede di servizio. Esso precisa che ne sono esclusi coloro che fruiscono dell'indennità di dislocazione il cui importo è quattro volte superiore; si tratta dei non cittadini e dei cittadini che possiedono i prescritti requisiti.

Il Consiglio deduce che il ricorrente «pare possa difficilmente dissociare lo scopo sottostante perseguito per quanto riguarda l'indennità di dislocazione da quello perseguito per quanto riguarda l'indennità di espatrio». Orbene, l'indennità di dislocazione è fondata essenzialmente sul criterio della residenza, come si desume dalle sentenze Airola e Van den Broeck, già menzionate, mentre l'indennità di espatrio compensa gli inconvenienti derivanti dalla mancanza di vincoli di cittadinanza del paese della sede di servizio, dato che la situazione di una persona del genere non è paragonabile a quella del cittadino del paese della sede di servizio, per il fatto che la cittadinanza implica dei «diritti» e dei «doveri» di cui il residente non cittadino è privato. Quest'ultimo è inoltre esposto ad inconvenienti che non esistono per il cittadino: così, non può partecipare in pieno alla vita politica e civile del paese in cui lavora, mentre i suoi diritti politici nel paese di cui è cittadino sono sminuiti a causa della lontananza; i figli hanno delle difficoltà per continuare i loro studi superiori o iniziare la loro carriera nel paese di cui sono cittadini; e la partecipazione alle attività sociali e culturali, tanto nello Stato di cui è cittadino quanto in quello in cui risiede, è resa più difficile.

2ª questione: la cittadinanza come criterio obiettivo e uniforme.

Secondo il Consiglio, lo scopo dell'indennità di espatrio è di garantire un trattamento uguale ai dipendenti non cittadini che risiedono nel paese della sede di servizio, onde compensare gli inconvenienti che essi subiscono e ai quali non sono esposti i dipendenti che hanno o hanno avuto la cittadinanza del paese della sede di servizio.

Benché vi siano differenze di trattamento dei cittadini rispetto ai non cittadini negli Stati membri, la cittadinanza, come vincolo tra lo Stato e l'individuo, costituisce

un criterio obiettivo. Il carattere obiettivo in questo criterio è indubbio quando si tratta di disposizioni che disciplinano la situazione del dipendente.

Di conseguenza, appare che il Consiglio, nell'adottare detta disposizione, «abbia voluto tener conto, in modo più ampio, di tutti gli inconvenienti che possano derivare dalla necessità di lavorare e di abitare in un paese che non è per i dipendenti di cui trattasi il loro paese». Per distinguere questi dipendenti dagli altri, il Consiglio sostiene che la cittadinanza costituisce un criterio appropriato e adeguato e, nel senso ampio della parola, uniforme.

3ª questione: l'esistenza di un rapporto diretto fra la cittadinanza e lo scopo della disciplina.

Il Consiglio ripete che lo scopo di detta disciplina è quello di compensare gli inconvenienti cui sono soggetti i dipendenti non cittadini che risiedano nel paese della sede di servizio e che quindi il valersi del criterio della cittadinanza, per descrivere una situazione del genere, era logico e in relazione diretta con tale scopo.

La *Commissione,* intervenuta del pari a sostegno della convenuta, deduce anzitutto che il punto di partenza del ragionamento del ricorrente, consistente nel sostenere che l'indennità d'espatrio, esattamente come l'indennità di dislocazione da cui procede, va attribuita se non esclusivamente almeno in via principale in base al criterio della residenza, è erroneo e che non vi sono pregiudiziali da porre giacché il problema da risolvere è precisamente se, in determinate situazioni, la cittadinanza non possa giustificare giuridicamente la differenza di trattamento.

Per risolvere la questione, la Commissione sostiene in primo luogo che l'indennità di dislocazione, basata principalmente sulla residenza, può del pari provocare di fatto delle situazioni che possono apparire arbitrarie: ciò avviene nel caso di due persone, nate nello stesso paese ma con cittadinanza diversa, che abbiano lavorato nove anni in un altro paese e che tornino nel paese in cui sono nate. L'una ha diritto all'indennità e l'altra non ha questo diritto, e una situazione del genere, benché sembri arbitraria in fatto, non lo è in diritto giacché, «in un sistema di legalità, le disposizioni normative sono sempre collegate a categorie; è questa una conseguenza dello stato di diritto, e una volta che la legge prevede la categoria, l'applicazione della legge stessa dev'essere generale se non si vuole abbandonare la via classica che offre garanzie fondamentali» (conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nelle cause 21 e 37/74, Racc. 1975, pag. 232). La cittadinanza quindi, che è stata riconosciuta come criterio subordinato nella causa Airola, sopra menzionata, è un dato obiettivo.

Essa costituisce del pari un criterio uniforme, dato che tale criterio è lo stesso per tutti e serve a determinare l'ampiezza dei diritti di ciascuno nei confronti della disposizione statutaria impugnata. Del resto, «raddoppiando, in relazione alla cittadinanza, la durata della residenza fuori dallo Stato nel cui territorio si trova la sede di servizio del dipendente, — che occorre perché questi possa fruire

dell'indennità di dislocazione — il legislatore comunitario, senza essere contraddetto su questo punto dalla Corte di giustizia, ha ritenuto che il fatto di essere straniero costituisca di per sé un fattore di dislocazione». Su questa base è stata istituita, senza che il regime dell'indennità di dislocazione subisse la benché minima modifica, l'indennità di espatrio. Questa è destinata a compensare gli inconvenienti — sui quali la Commissione concorda col Consiglio — derivante dall'obbligo imposto ai dipendenti che non hanno mai avuto la cittadinanza dello Stato della sede di servizio di risiedere in detto Stato in cui sono stranieri.

Secondo la Commissione, il criterio della nazionalità è del pari adeguato in quanto «si trova in relazione diretta ed immediata con lo scopo e con l'oggetto dell'art. 4, n. 2, dell'allegato VII dello Statuto». La Commissione ricorda che tale indennità d'espatrio è una nuova indennità istituita per compensare gli inconvenienti inerenti allo status di straniero. Solo il criterio distintivo attinente alla cittadinanza risponde allo scopo, tanto più che esso costituisce già di per sé un fattore di dislocazione. Indubbiamente, sono concepibili altre forme di idennità come quelle proposte dal ricorrente, ma si tratta in questo caso di una questione d'opportunità che è di competenza del legislatore comunitario.

La Commissione sostiene infine che, dato che possiede i tre requisiti sopra esaminati, il criterio della cittadinanza non è in contraddizione con l'art. 7, che non si può applicare come tale ai dipendenti giacché questi sono soggetti ad un diritto specifico: lo Statuto, né col principio generale dell'uguaglianza dinanzi alla legge, ed è quindi legittimo. La Commissione deduce che, per quanto riguarda lo svolgimento della carriera del dipendente, una differenza di trattamento basata sul criterio della cittadinanza sarebbe una discriminazione, mentre lo stesso criterio può essere applicato per quanto riguarda gli elementi della retribuzione (sentenza 14 dicembre 1979, causa 257/78 Kenny Levick).

Nella risposta agli intervenuti, il *ricorrente* assume che l'indennità di espatrio si potrebbe eventualmente giustificare non già in considerazione della cittadinanza bensì in vista di un nesso effettivo fra una situazione che pone determinati dipendenti in una posizione meno favorevole di altri e che dà quindi luogo ad una retribuzione compensativa, anche se espressa a forfé. Trattando degli inconvenienti — addotti dal Consiglio e dalla Commissione — del non cittadino che risiede nel paese della sede di servizio, il ricorrente sostiene anzitutto che il non cittadino può facilmente esercitare il proprio diritto di voto presso la propria ambasciata e che nulla gli vieta di darsi alla carriera politica nel proprio paese d'origine. Esso sostiene del pari che il non cittadino non è soggetto alle formalità di registrazione degli stranieri e che nulla gli vieta poi di partecipare alla vita culturale e sociale nel paese della sede di servizio. Infine, sul piano familiare, i figli possono frequentare delle scuole speciali nelle classi elementari e secondarie, mentre gli studi superiori sono organizzati nel paese di residenza senza discriminazione e danno un orientamento universalistico, cosicché il figlio non ha affatto bisogno di tornare nel paese d'origine per seguire gli studi superiori. Anche se il

ritorno fosse desiderato, lo Statuto attribuisce l'indennità scolastica fino a 26 anni, ed elimina quindi questi inconvenienti. Di conseguenza, secondo il ricorrente, gli inconvenienti sono inesistenti o insignificanti e sono soprattutto ampiamente compensati dal regime delle indennità e degli assegni garantito dallo Statuto. Il ricorrente prosegue precisando che a suo parere, anche se inconvenienti del genere esistessero, ciò non giustificherebbe l'attribuzione di un'indennità compensativa. Il dipendente che si impegna a vita a risiedere nel paese della sede di servizio deve infatti pesare il pro e il contro prima di impegnarsi e, in secondo luogo, lo stesso dipendente gode del pari di determinati vantaggi, come ad esempio la stabilità monetaria di un paese come il Lussemburgo, rispetto all'inflazione in atto in determinati paesi membri.

Quanto al criterio della cittadinanza, il ricorrente insiste sul fatto che l'indennità di espatrio non è altro che una sottocategoria dell'indennità di dislocazione, come lo stesso Consiglio ha ammesso ponendo in rilievo il parallelismo fra dette due indennità. È quindi confermato che il criterio principale è il luogo di residenza e che il criterio della cittadinanza ha un'importanza solo subordinata, quindi «è inammissibile attribuire l'indennità di espatrio al dipendente italiano nato a Lussemburgo e che vi ha trascorso tutta la vita, mentre la stessa indennità viene negata ai dipendenti che siano cittadini lussemburghesi. Al limite, si deve sostenere in questa situazione che si può perfettamente sentirsi esuli in patria e che, di conseguenza, occorre compensare questo sentimento con un'indennità». Esso conclude ripetendo che la cittadinanza non è un criterio obiettivo, cosa che la giurisprudenza della Corte ha costantemente ammesso.

Nella controreplica, la *convenuta* fa proprie le conclusioni degli intervenuti e si limita a ribattere agli argomenti addotti dal ricorrente. Essa sostiene in particolare che il principio generale di non discriminazione e l'art. 7 del Trattato CEE non vietano, comunque, che un regolamento comunitario si richiami espressamente alla cittadinanza per farne dipendere un regime speciale. È quindi possibile trattare in modo diverso situazioni dissimili, qualora vi siano ragioni fondate, attinenti alla natura delle cose e che giustifichino tale differenza.

Orbene, la cittadinanza deriva dalla determinazione di imperio, da parte dello Stato membro, della qualità di cittadino. Essa è quindi imposta dalla natura delle cose. Non vi è nemmeno discriminazione in quanto il regolamento «si basa sulle differenze concrete esistenti fra i dipendenti che non hanno la nazionalità del luogo della sede di lavoro e i dipendenti cittadini dello Stato di residenza, non già sulla cittadinanza come tale».

La convenuta sostiene del pari che la disparità di trattamento non è arbitraria qualora sia basata su un criterio obiettivo ed uniforme, in diretta relazione con lo scopo della normativa. Orbene, nel caso in esame il regolamento di cui trattasi è: *obiettivo* in quanto tiene conto di una realtà imposta in modo generale dagli Stati membri, senza fare preferenze, né ledere alcuna cittadinanza; *uniforme* in quanto è destinato ad essere applicato in modo identico, indipendentemente dalla sede di servizio; *in relazione diretta con*

lo scopo della normativa in quanto neutralizza le disparità di fatto generate dalla mancanza di cittadinanza dello Stato di residenza.

IV — La fase orale

All'udienza del 5 giugno 1980, il ricorrente, rappresentato dall'avv.to G. Vandersanden, del foro di Bruxelles, la Corte di giustizia delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Van Houtte e sostenuta dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dall'avv. R. Andersen, del foro di Bruxelles, nonché dal Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. D. Gordon-Smith, hanno svolto le loro difese orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 10 luglio 1980.

In diritto

1 Con ricorso pervenuto in cancelleria il 21 settembre 1979, il ricorrente chiede alla Corte di dichiarare invalido l'art. 21, n. 2, punto 2, del regolamento del Consiglio 2 maggio 1978, n. 912 (GU n. L 119, pag. 1) che ha aggiunto all'art. 4 dell'allegato VII dello Statuto del personale un n. 2 così concepito: «il funzionario che, non avendo e non avendo mai avuto la nazionalità dello Stato sul cui territorio è situata la sua sede di servizio, non soddisfa alle condizioni di cui al paragrafo 1, ha diritto ad un'indennità di espatrio pari ad un quarto dell'indennità di dislocazione». Secondo il sopra menzionato art. 4, n. 1, il dipendente di cui sopra può ottenere l'indennità di dislocazione se «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 dai servizi effettuati per un altro Stato o per un'organizzazione internazionale». Il ricorrente chiede inoltre alla Corte di annullare la decisione 22 giugno 1979 con cui l'amministrazione della Corte di giustizia ha respinto il reclamo proposto dal ricorrente contro il memorandum del cancelliere della Corte in data 16 gennaio 1979 che gli negava il pagamento dell'indennità di espatrio contemplata dalla disposizione di cui sopra.

Sulla ricevibilità

2 La convenuta e gli intervenuti a suo sostegno — Consiglio e Commissione — sollevano un'eccezione di irricevibilità basata sulla mancanza di interessi ad agire e sul fatto che il ricorrente non ha proposto il reclamo amministrativo contemplato dall'art. 90, n. 2, dello Statuto, entro il termine stabilito da que-

sta disposizione. Quando infatti una disposizione — sostiene la convenuta — non lascia all'amministrazione alcun margine discrezionale, non vi è motivo di applicare il procedimento contemplato dall'art. 90, n. 1, dello Statuto, dato che la decisione che reca pregiudizio consiste nel rifiuto di attribuire al ricorrente l'indennità di espatrio, in occasione dell'attuazione della disposizione del regolamento la quale, nel nostro caso, è stata portata a conoscenza del personale della Corte il 10 maggio 1978.

3 È opportuno rilevare che l'art. 90, n. 1, stabilisce che qualsiasi persona cui si applica lo Statuto del personale può presentare all'autorità che ha il potere di nomina una domanda che la inviti a prendere una decisione nei suoi confronti e che è la decisione espressa o implicita di rifiuto quella che dà la possibilità di proporre il reclamo amministrativo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto. Da questo congegno in due tempi contemplato dallo Statuto si desume che, nel caso di un atto di carattere generale destinato ad essere attuato mediante una serie di provvedimenti individuali che riguardano numerosi dipendenti di un'istituzione, la mancata applicazione di detto provvedimento d'ordine generale ad un caso particolare non può essere considerata come una decisione, nemmeno implicita, di rifiuto di una domanda del genere di quella contemplata dall'art. 90, n. 1.

4 Di conseguenza, dato che il ricorrente ha proposto reclamo contro la decisione di rifiuto entro il termine stabilito da tale disposizione, il ricorso è sotto questo aspetto ricevibile.

5 Per quanto riguarda la mancanza di interesse ad agire, gli stessi legami che esistono tra i mezzi sostanziali dedotti dal ricorrente — che vertono direttamente sulla validità della disposizione impugnata — e l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla convenuta e dagli intervenuti a suo sostegno rendono necessario esaminare direttamente il merito della causa.

Nel merito

6 Il ricorrente sostiene che la disposizione impugnata — che si richiamerebbe unicamente ed esclusivamente al criterio della cittadinanza per l'attribuzione o il rifiuto dell'indennità di espatrio — viola il divieto generale di discriminazione a causa della cittadinanza che si desume dall'ordinamento giuridico comunitario e che trova espressione, in particolare, nell'art. 7 del Trattato CEE e nelle disposizioni dello Statuto del personale. Il criterio seguito per l'attribuzione dell'indennità di espatrio non sarebbe obiettivo sotto un duplice

profilo: in primo luogo, la cittadinanza non costituisce un motivo obiettivo di differenziazione in relazione diretta con lo scopo perseguito dalla normativa e, in secondo luogo, i beneficiari di detta indennità non sarebbero in una situazione obiettivamente diversa da quella dei non beneficiari. Da questo ragionamento si desume che l'asserita discriminazione non consiste nel trattamento diseguale dei beneficiari dell'indennità di dislocazione e dei beneficiari dell'indennità di espatrio, bensì nella disparità esistente fra quest'ultima categoria di dipendenti e la categoria di coloro che non fruiscono di alcuna delle due indennità.

7 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, il principio generale di uguaglianza di cui il divieto di discriminazioni a causa della nazionalità non è che un aspetto particolare, è uno dei principi fondamentali del diritto comunitario. Questo principio esige che le situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso, a meno che la differenza non sia obiettivamente giustificata. Esso implica manifestamente che i dipendenti posti in situazioni identiche siano soggetti alle stesse norme, ma non vieta al legislatore comunitario di tener conto delle differenze obiettive di condizioni o di situazioni in cui gli interessati si trovano.

8 Per valutare la legittimità della disposizione impugnata del regolamento n. 912/78, è quindi opportuno accertare se la situazione dei dipendenti, che non hanno e non hanno mai avuto la cittadinanza dello Stato nel cui territorio si trova la loro sede di servizio, implichi degli elementi obiettivi che giustifichino la differenza di trattamento rispetto ai dipendenti che hanno o hanno avuto la cittadinanza dello stesso Stato.

9 Si deve perciò stabilire se il sistema creato dal regolamento n. 912/78, nel suo complesso, ristabilisca l'eguaglianza che deve esistere fra i dipendenti, o al contrario determini diseguaglianze fra loro.

10 La Corte e gli intervenuti deducono che i dipendenti che non hanno la cittadinanza del paese della loro sede di servizio sono soggetti, indipendentemente dalla durata della loro residenza in tale luogo, a un certo numero di svantaggi e di inconvenienti, tanto morali quanto materiali, che non sussistono per i cittadini di tale paese, e che l'indennità di espatrio ha quindi lo scopo e l'effetto di compensare tali difficoltà supplementari e di ristabilire

una certa eguaglianza fra tutti i dipendenti che si trovano nella stessa sede di servizio, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

11 Il ricorrente confuta questa tesi sostenendo che gli inconvenienti connessi alla cittadinanza in quanto tale sono, per i dipendenti della Comunità, inesistenti o insignificanti, di guisa che sarebbero ampiamente compensati dal regime di indennità e di assegni già garantito dallo Statuto e in particolare dall'indennità di dislocazione, e che, pur nell'inconcessa ipotesi che inconvenienti del genere sussistano per quanto attenuati, questa situazione non giustifica l'attribuzione di un'indennità compensativa supplementare ed assume che per compensare gli inconvenienti stessi sarebbe meglio aumentare l'importo delle indennità già esistenti.

12 La tesi del ricorrente va respinta. Non si può infatti contestare che il dipendente che non abbia e non abbia mai avuto la cittadinanza dello Stato nel cui territorio si trova la sua sede di servizio, può subire a causa del suo status di straniero un certo numero di inconvenienti, tanto in diritto quanto in fatto, d'ordine civile, familiare, educativo, culturale, politico, che non sussistono per i cittadini indigeni. Dato che l'indennità di espatrio è destinata a compensare gli svantaggi che i dipendenti subiscono a causa del loro status di stranieri, a buon diritto il legislatore comunitario, nel valutare discrezionalmente la situazione, si è valso del solo criterio della cittadinanza, mentre per l'indennità di dislocazione il cui scopo è quello «di compensare gli oneri e gli svantaggi particolari derivanti dall'entrata in servizio presso le Comunità per i dipendenti che sono per questo fatto obbligati a cambiare residenza» (causa 21/74 Airola, punto 8 della motivazione, sentenza 20. 2. 1975, Racc. pag. 221), il legislatore comunitario ha adottato come criterio fondamentale la residenza del dipendente, prendendo in considerazione la cittadinanza solo in via subordinata.

13 Benché sia vero che i dipendenti possono risentire degli inconvenienti dell' espatrio in un modo più o meno intenso, il criterio della cittadinanza ha il vantaggio di essere: — uniforme, in quanto si applica in modo identico a tutti i dipendenti, indipendentemente dalla loro sede di servizio, — obiettivo per natura ed in via generale per quanto riguarda l'incidenza media degli inconvenienti dell'espatrio sulla situazione personale degli interessati, — e in relazione diretta con lo scopo della normativa: compensare le difficoltà e gli svantaggi che derivano dallo status di straniero nel paese di residenza.

14 Anche se in situazioni marginali dall'istituzione di una normativa generale ed astratta possono derivare casualmente degli inconvenienti, non si può far carico al legislatore di essersi valso di una classifica per categorie, dal momento che essa non è di per sé discriminatoria con riferimento allo scopo perseguito.

15 Dal complesso di queste considerazioni discende che non è stato addotto alcun argomento atto ad inficiare la validità dell'art. 21, n. 2, punto 2, del regolamento del Consiglio n. 912/78. Di conseguenza, non vi è motivo di annullare la decisione con cui l'amministrazione della Corte di giustizia delle Comunità europee ha respinto il reclamo del ricorrente.

Stando così le cose, non vi è motivo di esaminare l'eccezione di irricevibilità riguardante la mancanza d'interesse ad agire.

Sulle spese

16 A norma dell'art. 70 del regolamento di procedura, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico di queste.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° **Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Touffait Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 16 ottobre 1980.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Seconda Sezione

A. Touffait