sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto lo statuto del personale, in ispecie l'art. 20, nonché gli artt. 9, 11 e 13 dell'allegato VII,
visti i protocolli sullo statuto della Corte di giustizia,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE (Prima Sezione),

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa sostenute.

Mertens de Wilmars Donner Monaco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 maggio 1972.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 21 MARZO 1972 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Il ricorrente è stato per vari anni dipendente tecnico del Centro di ricerche nucleari di Ispra. Con lettera 12 giugno 1968, la direzione generale personale e amministrazione comunicava al de Haan che dal 20 giugno 1968 avrebbe prestato servizio come amministratore presso la

1 — Traduzione dal tedesco.

direzione generale energia, a Bruxelles. L'interessato fece il necessario per trasferire la famiglia nella nuova sede e — a quanto afferma — il 17 giugno 1968 inviava una raccomandata per disdire il contratto d'affitto, impegnandosi a lasciare l'abitazione il 15 settembre 1968. Nei confronti del proprietario dell'abitazione esperiva inoltre un'azione per ottenere la restituzione — dopo tre anni — di una somma prestata per cinque anni: pare che due annualità non fossero ancora state pagate. Con contratto stipulato il 29 luglio 1968, il ricorrente prendeva in affitto una casa nei dintorni di Bruxelles per la durata di tre anni, al canone mensile di 11 000 FB. Infine, prendeva contatto con due imprese di trasporto e presentava all'amministrazione due preventivi di trasloco.

Il 2 agosto 1968, però, il de Haan veniva informato che il suo trasferimento a Bruxelles doveva considerarsi effetto di un errore. L'informazione veniva precisata dal capo del personale il 5 agosto successivo; con la stessa comunicazione il de Haan veniva invitato a rimanere ad Ispra. Il contrordine provocò notevoli contrattempi all'interessato, che in due memorandum del 7 ed 8 agosto 1968 faceva presente al capo del personale le conseguenze finanziarie che per lui implicavano due disposizioni così contraddittorie. Il 9 agosto il capo del personale comunicava all'interessato che un membro della Commissione acconsentiva a considerarlo «en mission» a Bruxelles «en attendant que la décision définitive de mutation pourra être prise par la Commission».

Il trasloco avveniva comunque il 16 agosto 1968. Dall'autunno dello stesso anno il de Haan prestava regolare servizio a Bruxelles e solo saltuariamente doveva recarsi ad Ispra per ragioni di lavoro. Egli percepiva regolarmente stipendio ed indennità di missione e questa situazione si protrasse sino al marzo 1970. Una nota della direzione generale personale e amministrazione del 25 marzo 1970 informava il de Haan che egli era stato definitivamente destinato a Bruxelles come amministratore principale. Dal 1° gennaio 1970 il suo stipendio rientrava nel bilancio dell'amministrazione e quindi egli veniva cancellato dai ruoli del personale tecnico. Dal 1° aprile 1970 non gli sarebbe più stata corrisposta l'indennità di missione. Qualora egli non avesse ancora effettuato il trasloco, l'autorizzazione gli veniva concessa a norma dell'art. 9 dell'allegato VII dello statuto. Successivamente il De Haan percepiva le indennità di nuova sistemazione previste dall'art. 5 dell'allegato VII. Le difficoltà sorgevano al momento del rimborso del 10 novembre 1970 e le rimostranze presentate al capo del servizio diritti soggettivi furono inutili. In una nota del capo del servizio diritti soggettivi indirizzata al de Haan il 13 gennaio 1971 si specificava che il rimborso delle spese era condizionato al trasferimento effettivo. Un trasloco effettuato senza autorizzazione formale non dava diritto a rimborsi, giacché né era autorizzato né erano stati presentati i preventivi. Concordemente al parere del controllo finanziario si doveva respingere la domanda di rimborso delle spese di trasloco.

Il de Haan non intendeva accettare questa risposta ed il 1° marzo 1971 presentava reclamo formale alla Commissione.

Di fronte al silenzio dell'istituzione, adiva la Corte il 29 giugno 1971, chiedendo

1. l'annullamento del silenzio-rifiuto nei confronti del reclamo amministrativo del 1 marzo 1971;
2. la condanna della Commissione a versare al ricorrente 80 000 FB, a norma dell'art. 9 dell'allegato VII dello statuto;
3. in subordine: sancire l'illecito dell'amministrazione, per il quale la Commissione deve risarcire un danno pari a 80 000 FB.

La Commissione ritiene infondate tutte le pretese, vediamo ora quale sia in effetti il giudizio da darsi.

Il problema s'impernia soprattutto sulla determinazione dei presupposti per il rimborso delle spese di trasloco previsto dallo statuto e per quali motivi esso pos-

sa venir negato. Anzitutto vediamo l'art. 20 che recita: «Il funzionario deve risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui è destinato o a una distanza conciliabile con l'adempimento delle sue funzioni». Quanto alle spese di trasloco l'art. 9 dell'allegato VII recita: «Le spese sostenute per il trasloco del mobilio personale, ivi comprese le spese d'assicurazione per la copertura dei rischi correnti (danni, furti, incendio), sono rimborsate al funzionario che sia costretto a spostare la sua residenza per conformarsi all'art. 20 dello statuto e che non abbia ottenuto da altra fonte il rimborso di dette spese. Tale rimborso è effettuato entro i limiti di un preventivo precedentemente approvato. Ai servizi competenti dell'istituzione devono essere presentati almeno due preventivi. Tali servizi, qualora ritengano che i preventivi presentati superino un congruo importo, possono scegliere un altro spedizioniere riconosciuto. L'importo del rimborso cui il funzionario ha diritto può in tal caso essere limitato a quello del preventivo presentato da quest'ultimo spedizioniere».

Tenuto conto del tenore di dette norme, mi pare giustificato assumere che il criterio fondamentale per il rimborso delle spese di trasloco sia l'obbligo imposto al dipendente di trasferirsi in una diversa sede di servizio, come prevede l'art. 20 dello statuto. Questo costituisce l'elemento fondamentale che legittima la domanda di rimborso. L'*autorizzazione* ad effettuare il trasloco ha relativamente poca importanza, l'art. 9 dell'allegato VII non la considera espressamente come presupposto per la richiesta di rimborso. Ciò è logico, poiché non avrebbe molto senso far dipendere il rimborso delle spese connesse con un obbligo imposto dallo statuto dall'autorizzazione rilasciata dal datore di lavoro.

Nemmeno le disposizioni della seconda parte del n. 1 dell'art. 9 circa la presentazione e l'approvazione dei preventivi possono essere interpretate nel senso sopra descritto, esse vanno considerate come semplici disposizioni regolamentari, il cui scopo precipuo è quello di servire a determinare quale debba essere l'equo rimborso delle spese da parte della Comunità. Forse i preventivi hanno anche fini statistici e di studio per stabilire una media del costo dei traslochi, onde consentire un'obiettiva applicazione del diritto in materia di rimborso. Il primo scopo può essere perseguito anche con altri mezzi (mi riferisco ad esempio alla «valutazione» delle spese di trasloco di cui all'art. 10), quindi, mi pare poco equo decretare la perdita del diritto al rimborso per la semplice inosservanza delle norme regolamentari. Si può infine anche sostenere che non vi è un rapporto oggettivo tra la norma dell'art. 9 dell'allegato VII e quella dell'art. 11 dell'allegato VII, cioè tra la disciplina del rimborso spese e la disciplina dell'indennità di missione. È necessario sottolineare questo punto perché indennità e rimborso spese hanno finalità diverse. Per questo motivo la Commissione non ha mai pensato di negare il rimborso delle spese di trasloco ai dipendenti che, dopo aver prestato servizio in una località sotto il regime dei dipendenti «in missione», vi si sono poi trasferiti stabilmente. Solo nel caso opposto — sul quale tornerò — la Commissione, curiosamente, assume come base questa correlazione. Applicando alla fattispecie queste considerazioni di carattere generale, si giunge a queste conclusioni. Nel 1968 la sede di servizio del ricorrente era Ispra. È incontestato che nel 1968 non vi sono stati mutamenti.

L'ordine di trasferimento del 12 giugno 1968 è stato revocato ed è stato disposto che il ricorrente rimanesse ad Ispra. Un ordine di missione a Bruxelles non implica un mutamento della sede di servizio, come stabilisce l'art. 11 dell'allegato VII. Non bisogna scostarsi da questa falsariga, pur se è chiaro che il datore di lavoro già considerava definitivo il trasferimento a Bruxelles, nonostante l'avesse definito formalmente una missione. Nel 1970 la sede di servizio veniva poi ufficialmente stabilita a Bruxelles, il che implicava che l'interessato doveva spostare la sua residenza nell'interesse del servizio, quin-

di sussistevano i presupposti necessari per rimborsare le spese di trasloco.
La Commissione invece osserva che nel marzo 1970, allorché la sede di servizio venne ufficialmente definita, l'interessato aveva già effettuato il trasloco, quindi la designazione nella nuova sede non è stata la *causa* del trasloco. Vediamo se sia giustificata questa distinzione: a me pare strana e iniqua. È sintomatico che l'art. 5 dell'allegato VII, per quanto riguarda l'indennità d'installazione, ricorre ad espressioni analoghe a quelle dell'art. 9 che disciplina il rimborso delle spese di trasloco («funzionario di ruolo ... che giustifichi di aver dovuto cambiare la residenza per soddisfare agli obblighi dell'art. 20 dello statuto»). D'altro canto l'amministrazione non si è rifiutata di concedere l'indennità di sistemazione al ricorrente con anticipo rispetto al provvedimento di trasferimento. Per di più non mi pare così importante un ritardo nella decisione allorché il dipendente è inviato in missione, ma ha giustificati motivi per pensare che presto l'incarico in quella sede diverrà definitivo e quindi provvede a traslocare di propria iniziativa. Dal punto di vista del rimborso spese è innegabile la connessione oggettiva tra trasferimento e trasloco. La questione si presentava così nel 1968 sia per l'interessato che per l'amministrazione. Era logicamente prevedibile che la posizione sarebbe stata presto regolarizzata e quindi l'iniziativa del trasloco era stata tacitamente approvata. Dalla lettera del direttore generale dell'amministrazione in data 25 marzo 1970 questa convinzione traspare («Pour le cas où vous *n'auriez pas encore déménagé,* vous êtes en tout cas habilité à déménager ...»). Analogo orientamento traspare dalla lettera del capo del personale del 9 agosto 1968, che recita: «que vous partiez au siège en mission *en attendant* que la décision définitive de mutation pourra être prise par la Commission». Se tale «décision définitive» si fosse fatta attendere meno, probabilmente non vi sarebbe stata discussione sulle spese di trasloco, la causa reale della controversia va ricercata unicamente nel ritardo.

Se si ammette questo ragionamento, non resta che pensare che la Commissione trovi esagerato il fatto che il ricorrente — pur vivendo a Bruxelles con la sua famiglia — abbia percepito per lungo tempo le indennità di missione e, ciò nonostante, chieda anche il rimborso delle spese di trasloco. La Commissione tenta così di introdurre un criterio di equità, secondo cui le indennità di missione compenserebbero il mancato rimborso delle spese di trasloco.
In fondo si comprende una simile reazione: però dal punto di vista strettamente giuridico devo esprimere il mio dubbio circa il modo di procedere, in quanto il decorso del tempo farebbe mutare l'indole della domanda di rimborso delle spese di trasloco, fino a far estinguere il diritto.
Nella fattispecie, visti i possibili sviluppi della controversia, ritengo opportuno scegliere l'unica soluzione «pulita», che sarebbe quella di chiedere il rimborso delle indennità di missione, se sussistono i presupposti per adottare un simile provvedimento. Questo però esula dai limiti della controversia; mi astengo dal formulare un qualsiasi giudizio perché non conosco a sufficienza gli elementi della questione.
Comunque si può fare un rilievo: nella nota del capo del servizio diritti soggettivi, in data 13 gennaio 1971 si legge: «Il s'ensuit que les frais de mission que vous avez reçus jusqu'au 31 mars 1970 *n'ont pas été indûment versés*». Questa frase lascia intendere che per il servizio diritti soggettivi l'indennità di missione non sta in rapporto diretto con le spese effettivamente sostenute. Inoltre tali indennità sono state versate forse anche tenendo conto della possibilità di un richiamo ad Ispra dell'interessato, poiché non si intendeva più destinarlo definitivamente a Bruxelles; ciò non era escluso finché il provvedimento di designazione definitiva non fosse stato adottato. Le indennità di missione costituivano in questo caso la giusta contropartita per l'incertezza della situazione.

Non dimentichiamo poi in quali condizioni si è venuto a trovare l'interessato dopo l'annullamento della prima decisione di trasferimento del 12 giugno. Il ricorrente aveva preso logiche iniziative per adeguarsi alle esigenze del nuovo impiego, cioè aveva disdetto il contratto d'affitto in Italia per stipularne uno in Belgio. Dopo aver ricevuto il contrordine, se avesse anch'egli «fatto marcia indietro», si sarebbe esposto a gravi conseguenze finanziarie (almeno per quanto riguarda il contratto di Bruxelles), il cui onere probabilmente avrebbe potuto accollare alla Commissione. Questo è il senso da attribuirsi alle frasi contenute nella lettera del capo del personale in data 9 agosto 1968 («. . . Les difficultés que vous avez mentionnées . . . tombent et . . . les notes dont il s'agit sont devenues sans objet»). È quindi possibile che il capo del personale considerasse le indennità di missione un'adeguata contropartita per l'errore commesso dall'amministrazione, contropartita concessa in esito alle note del 7 ed 8 agosto, nelle quali si esponevano le conseguenze finanziarie sopportate dal dipendente in conseguenza del comportamento dell'amministrazione.

Certo se nell'autunno 1968 l'interessato si fosse scrupolosamente attenuto alle disposizioni dello statuto, rinunciando a traslocare, in sostanza non avrebbe solo avuto diritto alle indennità e al rimborso delle spese di trasloco, ma avrebbe anche potuto reclamare il risarcimento del danno per una somma complessiva ben superiore a quella reclamata ora, nelle condizioni che sappiamo.

Se si vuol seguire un criterio di equità, non bisogna nemmeno dimenticare questo punto.

Se poi si vuol procedere ad una compensazione tra indennità di missione e spese di trasloco, bisogna pure tener presente qual è stata l'entità delle due voci e quale funzione avevano le indennità.

La Commissione ha prodotto cifre, ma non è chiaro quanto sia stato versato per il soggiorno a Bruxelles, quanto corrispondesse alle spese di viaggio, sia per i viaggi di servizio ad Ispra che per gli altri viaggi, qualora la sede di servizio fosse stata Bruxelles.

Questa considerazione m'induce a condividere il punto di vista della Commissione.

Poiché però non sussiste alcun rapporto diretto tra indennità di missione e rimborso delle spese di trasloco, non rimane che riconoscere il buon diritto del ricorrente al rimborso. Poiché per di più il ricorrente avanza pretese basate sul preventivo regolarmente presentato e accettato — che ha il merito notevole di essere inferiore alla media delle tariffe normalmente praticate per i trasporti analoghi Ispra-Bruxelles — e poiché la Commissione non ha trovato esagerato l'importo, direi che al ricorrente spetta un rimborso di 80 000 FB. La domanda è dunque fondata, quindi va annullato il silenzio-rifiuto opposto dalla Commissione, l'istituzione va condannata al versamento di 80 000 FB.

A questo punto è superfluo esaminare la domanda presentata in subordine per far sancire l'illecito della Comunità e l'indebito arricchimento.

È inutile disporre la produzione di nuovi documenti, come richiede il ricorrente nelle sue memorie.

Propongo quindi di accogliere il ricorso, annullando il silenzio rifiuto e condannando la Commissione a pagare 80 000 FB. Automaticamente la Commissione è pure condannata alle spese.