essere stata menzionata nel reclamo.

3. L'art. 47 dello Statuto del personale CECA si riferisce ai dipendenti che prima della loro entrata in servizio «risiedevano in modo permanente da oltre sei mesi in una località situata ad una distanza superiore a 25 km dalla sede» della Comunità. Si deve quindi ritenere che, con l'espressione «luogo in cui risiedevano prima della loro entrata in servizio», l'art. 9 del regolamento generale voglia indicare il luogo in cui l'interessato abitava stabilmente e svolgeva la propria precedente attività.
4. La nozione di «luogo d'origine» è diversa da quella di «luogo in cui (i dipendenti) risiedevano prima della loro entrata in servizio». Il «luogo d'origine» è un termine tecnico che ha la funzione d'indicare il luogo che va preso in considerazione per il rimborso forfettario delle spese del viaggio annuale o semestrale.
5. La revoca retroattiva di un atto viziato od errato è generalmente sottoposta a condizioni molto rigorose; viceversa, l'abrogazione ex nunc ne è sempre possibile.
6. Nel diritto del pubblico impiego, l'attribuzione o la continuazione irregolare di elementi della retribuzione non possono creare diritti quesiti tali da ostare all'abrogazione.
7. I reclami amministrativi ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto non sono sottoposti a condizioni di forma; il loro contenuto dev'essere interpretato e compreso dall'amministrazione con tutta la diligenza che una grande amministrazione ben attrezzata deve spiegare nei confronti dei suoi amministrati, ivi compresi i membri del suo personale. Non si può certo impedire agli interessati di consultare già in questa fase un avvocato, ma tale loro scelta non può comunque venire imputata all'istituzione interessata.
8. Può essere considerata come defatigatoria la domanda di risarcimento del danno assertivamente subito per aver consultato un legale al fine di chiarire la propria posizione giuridica in vista della proposizione di un reclamo.

Nella causa 54/77,

ANTOON HERPELS, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente in Vossem, con gli avvocati Jacques Putzeys e Xavier Leurquin, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Nickts, huissier, 17, Boulevard Royal,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Joseph Griesmar, in qualità d'agente, assistito dalla sig.ra Denise Sorasio-Allo, membro del Servizio giuridico della Commissione, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione con cui la Commissione ha respinto, in data 18 gennaio 1977, i reclami presentati dal ricorrente il 12 aprile ed il 30 giugno 1976, la condanna della Commissione a riconoscere ed a versare al ricorrente l'indennità d'espatrio con decorrenza dal 1° gennaio 1976 ed il risarcimento del danno materiale subito dal ricorrente,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori:

G. Bosco, presidente di Sezione; A. M. Donner e A. O'Keeffe, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti della causa, il procedimento, le conclusioni nonché i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Il ricorrente, cittadino belga, attualmente in servizio presso la Commissione delle Comunità europee, veniva assunto il 18 settembre 1961 dall'Alta Autorità della CECA a Lussemburgo. Dal momento in cui fissò la propria residenza a Lussemburgo, egli acquistò il diritto all'indennità di separazione, cui il nuovo Statuto del personale ha sostituito, a far data dal 1° gennaio 1968, l'indennità di «dislocazione» [ossia d'espatrio].

Nel giugno 1968 il ricorrente veniva trasferito da Lussemburgo a Bruxelles, senza che gli fosse tolta l'indennità d'espatrio.

Il 19 gennaio 1976 gli veniva comunicato, con nota del capo della divisione «Diritti individuali e privilegi», che la direzione generale del controllo finanziario aveva rifiutato la propria approvazione al mantenimento dell'indenità d'espatrio, giacché prima d'essere assunto presso l'Alta Autorità il ricorrente aveva risieduto in Bruxelles. Nella nota si precisava che l'interessato sarebbe stato tenuto al corrente degli ulteriori sviluppi della situazione. Contro la predetta nota il ricorrente proponeva, a norma dell'art. 90, n. 2, dello Statuto del personale, un reclamo, che veniva registrato il 12 aprile 1976.

Mediante nota dell'8 aprile 1976 il direttore generale del personale e dell'ammi-

nistrazione confermava al ricorrente la soppressione dell'indennità d'espatrio con effetto al 1° gennaio 1976. Anche questa nota veniva impugnata dal ricorrente con un reclamo registrato il 30 giugno 1976.

Con decisione del 18 gennaio 1977, notificata al ricorrente il 27 gennaio 1977, la Commissione respingeva espressamente entrambi i reclami.

Il ricorrente proponeva allora contro tale decisione espressa di rigetto il presente ricorso, registrato in cancelleria il 26 aprile 1977.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

Il ricorrente conclude che la Corte voglia:

— annullare l'impugnata decisione negativa espressa;

— dichiarare che il ricorrente ha diritto all'indennità di «dislocazione»; condannare la controparte ad erogargliela con effetto retroattivo al 1° gennaio 1976, maggiorata dell'interesse legale dell'8 % relativamente al periodo dal 1° gennaio 1976 al giorno del versamento degli arretrati;

— dichiarare che, per fatto della controparte, il ricorrente ha inoltre subito un danno materiale pari a 15 000 franchi belgi;

— porre le spese a carico della convenuta.

La convenuta conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso pienamente irricevibile, o comunque non fondato;

— porre le spese a carico del ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

La *Commissione* considera irricevibile il punto delle conclusioni tendente ad ottenere l'assegnazione di 15 000 franchi belgi come risarcimento del danno materiale che il ricorrente avrebbe subito «per aver dovuto sostenere spese di consulenza legale». Questa pretesa non è menzionata in alcuna domanda o reclamo preliminare ai sensi dell'art. 90 dello Statuto e fa la sua prima apparizione nel ricorso.

La Commissione eccepisce inoltre l'irricevibilità dell'intero ricorso, in tutti i suoi punti, a causa della decadenza contemplata dall'art. 90 dello Statuto.

La decisione del capo della divisione «Diritti individuali e privilegi» — che è, secondo la Commissione, l'autorità competente (cfr. allegato XVIII del controricorso) — risale al 19 gennaio 1976. Poiché il susseguente reclamo amministrativo venne registrato il 12 aprile 1976, il rigetto implicito del reclamo si produsse il 12 agosto 1976. Di conseguenza, il ricorrente avrebbe dovuto proporre ricorso entro il 12 novembre 1976. Egli ha invece adito la Corte soltanto il 26 aprile 1977, cioè con cinque mesi di ritardo.

La nota del direttore generale del personale e dell'amministrazione dell'8 aprile 1976 e la susseguente presentazione d'un secondo reclamo, registrato il 30 giugno 1976, sono irrilevanti al fine di valutare la ricevibilità del ricorso. Essendosi il silenzio-rifiuto del predetto reclamo formato il 30 ottobre 1976, il ricorrente avrebbe dovuto proporre ricorso entro il 30 gennaio 1977. La decisione con cui la Commissione respingeva entrambi i reclami veniva notificata all'interessato il 27 gennaio 1977, prima che scadesse il termine di proposizione del ricorso. La notifica determinava, ai sensi dell'art. 91, n. 3, dello Statuto la riapertura del termine. Si può dunque

ritenere — prosegue la Commissione — che il ricorso presentato il 26 aprile 1976 sia ricevibile nella misura in cui il suo oggetto risulti identico a quello del secondo reclamo, restando inteso che alla predetta data il ricorrente era decaduto dalla facoltà di far valere le pretese indicate nel primo reclamo.

Tuttavia l'oggetto dei due reclami è identico, giacché il secondo non contiene alcuna domanda supplementare rispetto al primo. Quindi, l'esistenza d'un secondo reclamo non poteva autorizzare il ricorrente ad adire la Corte quando i termini di ricorso decorrenti dal primo reclamo erano già scaduti da parecchi mesi.

Inoltre — conclude la Commissione — il secondo reclamo è volto contro un atto puramente confermativo che, in quanto tale, non può recare pregiudizio né quindi essere impugnato mediante ricorso (sentenze della Corte del 14 aprile 1970 (causa 24/69 Nebe/Commissione delle CC.EE., punto 8 della motivazione, Racc. 1970, pag. 152); dell'8 febbraio 1973 (causa 56/72, Goethvan der Schueren/Commissione delle CE.EE., Racc. pag 186); dell'8 maggio 1973 (causa 33/72, Gunella/Commissione delle CC.EE., punto 10 della motivazione, Racc. 1973, pag. 481) e del 15 giugno 1976 (causa 1/76, Wack/Commissione delle CC.EE., punto 7 della motivazione, Racc. 1976, pag. 1023)).

Circa la domanda di risarcimento, il *ricorrente,* richiamandosi alla sentenza pronunziata dalla Corte il 1° luglio 1976 (causa 58/75, Sergy, Racc. 1976, pag. 1139), osserva che, proprio a causa dell'illegittima abrogazione della decisione che gli accordava l'indennità d'espatrio, egli ha dovuto sopportare spese e subire un danno aggiuntivo che trova la sua causa diretta nell'oggetto del reclamo.

Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso nel suo insieme, il ricorrente sostiene che la sola decisione recante pregiudizio è quella dell'8 aprile 1976, visto che la prima nota del 19 gennaio risulta semplicemente essere la comunicazione d'un provvedimento conservativo proprio della tecnica finanziaria. D'altra parte, il capodivisione è comunque incompetente «ratione materiae» a prendere una tale decisione.

L'atto contenuto nella nota dell'8 aprile 1976 non ha carattere confermativo. La convenuta ha proceduto ad un riesame della pratica amministrativa, il che implica una decisione completamente nuova, che fa decorrere un nuovo termine di ricorso.

Risulta, per di più, dalla risposta della Commissione del 18 gennaio 1977 che l'unica decisione definitiva recante pregiudizio era quella contro cui era diretto il secondo reclamo.

Nella controreplica, la *convenuta* ribadisce che il ricorrente ha lasciato scadere i termini di ricorso dinanzi alla Corte, che decorrevano dalla data in cui s'era formato il silenzio-rifiuto opposto al suo primo reclamo.

Poi essa vaglia il carattere della nota emessa l'8 aprile 1976 dal direttore generale del personale e dell'amministrazione. È palese che, nel merito, l'oggetto dei due reclami è identico, cosa che, a suo parere, il ricorrente non contesta affatto nella replica. Ne consegue che il secondo reclamo potrebbe costituire il fondamento di un'azione dinanzi alla Corte, soltanto se il primo fosse stato presentato contro un atto meramente preparatorio e non avente il carattere d'una vera e propria decisione. La convenuta ha già sottolineato tutti gli elementi che, al contrario, dimostrano che il bersaglio del primo reclamo è una vera e propria decisione, mentre la nota dell'8 aprile 1976 ha carattere puramente confermativo.

Ciò si ricava — secondo la Commissione — dalla semplice constatazione che la nota dell'8 aprile 1976 non modifica per nulla — né sotto l'aspetto giuridico, né sotto l'aspetto materiale — la

situazione del ricorrente e che essa non contiene alcun elemento nuovo. Neppure esiste, come asserito, un principio in base al quale il riesame della situazione amministrativa culminerebbe sempre in una nuova decisione con riapertura dei termini di ricorso.

Nel merito

Il ricorrente fa valere i seguenti motivi di gravame:

A — Ricorso d'annullamento

— violazione dell'art. 97, n. 4, dello Statuto del personale CECA, mantenuto in vigore dall'art. 2, ultimo comma, del regolamento del Consiglio 29 febbraio 1968, n. 259 (GU 1968, n. L 56), recante lo Statuto del personale delle Comunità europee;

— violazione del diritto quesito al godimento dell'indennità d'espatrio;

— violazione del legittimo affidamento.

B — Domanda di risarcimento

Il ricorrente afferma d'aver subito un danno materiale che la concessione dell'indennità d'espatrio con effetto retroattivo non basterebbe a riparare. Per chiarire la propria posizione giuridica egli ha dovuto consultare un avvocato ed anticipare così delle spese legali che dovrebbero essergli rimborsate.

A — 1. Sul primo motivo

Il *ricorrente* afferma che il vecchio Statuto del personale della CECA gli dava diritto a fruire dell'indennità di separazione.

La *convenuta* ricorda anzitutto le norme statutarie applicabili nella fattispecie. L'art. 97, n. 4, dello Statuto del personale della CECA del 1962 recita:

«Ove, in seguito a modificazione della sede di servizio, il funzionario integrato in applicazione dell'art. 93 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».

Dalla suddetta disposizione risulta che il ricorrente potrebbe pretendere la conservazione dell'indennità d'espatrio dopo il trasferimento a Bruxelles soltanto se il vecchio Statuto della CECA, gli avesse accordato, in tal caso, il mantenimento dell'indennità di separazione. Questo punto è disciplinato nei seguenti termini dall'art. 9 del regolamento generale della Comunità (1956), allegato allo Statuto del personale della CECA:

«a) I funzionari che soddisfano alle condizioni fissate dall'art. 47, 3 dello Statuto, hanno diritto a un'indennità di separazione . . .

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).

. . .»

L'art. 47 dello Statuto del personale della Comunità, cui fa rinvio la disposizione testé citata, è del seguente tenore:

«Il regolamento generale della Comunità, determina, nelle condizioni previste al presente Statuto:

. . .

3. l'ammontare sia dell'indennità di residenza accordata a tutti gli agenti, sia dell'indennità di separazione accordata agli agenti che prima della loro entrata in funzione risiedevano in modo permanente da oltre sei mesi in una località situata ad una distanza superiore a 25 km dalla sede;

. . .»

La conclusione che si può trarre dal complesso delle summenzionate norme è chiara: il ricorrente potrebbe preten-

dere la conservazione della predetta indennità solo se dimostrasse che la località in cui egli risiedeva prima d'entrare in servizio a Lussemburgo dista più di 25 km dalla sua nuova residenza, cioè da Bruxelles.

La Corte deve dunque accertare se il luogo di residenza del ricorrente, prima della sua assunzione alla CECA, fosse — come egli afferma — Wevelgem, località distante più di 25 km da Bruxelles, oppure — come ha invece ritenuto la Commissione emanando l'atto impugnato — la stessa Bruxelles.

Risulta dal fascicolo processuale che il ricorrente ha risieduto ininterrottamente a Bruxelles per un periodo di oltre due anni prima di trasferirsi a Lussemburgo. Per cercare di dimostrare che egli risiedeva in precedenza a Wevelgem, il ricorrente può solo esibire un certificato d'iscrizione nei registri anagrafici di tale località. Detto certificato, rilasciato il 19 settembre 1961, attesta che il ricorrente era iscritto all'anagrafe di Wewelgem, località ove aveva fissato la propria residenza il 15 settembre 1961, cioè tre giorni prima di prendere servizio a Lussemburgo.

Il concetto di precedente residenza figurante all'art. 9 b) del regolamento generale deve rinviare a quello enunciato dall'art. 47 dello Statuto, che parla di residenza «permanente da oltre sei mesi».

La convenuta ritiene pertanto che il ricorrente risiedesse in precedenza a Bruxelles e non possieda perciò i requisiti necessari per la conservazione dell'indennità d'espatrio, di cui è stato quindi legittimamente privato.

Nella replica il *ricorrente* afferma che occorre tener conto esclusivamente dell'art. 9 b) del regolamento generale della Comunità del 1956, articolo relativo alla soppressione dell'indennità. Alla luce della predetta disposizione la residenza del ricorrente risulta essere Wevelgem e non già Bruxelles. La residenza d'origine del ricorrente, alla data della sua assunzione, è stata fissata dall'Alta Autorità a Wevelgem, cosa che la Commissione ha confermato nel 1968.

Benché la concessione dell'indennità di separazione dipenda dal requisito d'una residenza d'almeno sei mesi in un luogo di riferimento, ciò non è più richiesto per la soppressione dell'indennità quando l'interessato è stato assegnato ad un'altra sede dall'istituzione presso cui prestava servizio.

La residenza d'un dipendente al momento dell'assunzione è quella del suo ambiente naturale. Quando viene effettuata una scelta espressa per far coincidere la residenza legale e l'ambiente naturale, nessun dubbio è più possibile.

I documenti contenuti nel fascicolo personale dimostrano che la residenza del ricorrente è Wevelgem.

Nella controreplica la *convenuta* osserva che, come ammette pure il ricorrente, la regolarità o meno della concessione dell'indennità d'espatrio nel periodo che va dal 1968 alla fine del 1975 dipende dalla residenza del ricorrente prima della sua assunzione presso l'Alta Autorità.

Gli elementi obiettivi su cui s'è fondata la convenuta per provare che il ricorrente risiedeva in precedenza a Bruxelles non sono stati, per di più, contestati dall'interessato nemmeno nella replica.

Non si può equiparare la «precedente residenza» al «luogo d'origine». Questa seconda nozione tien conto del «centro d'interessi» dell'agente e può essere riesaminata in seguito, mentre la prima si fonda su elementi obiettivi, di fatto, che devono in ogni caso preesistere all'entrata in servizio.

La normativa belga in materia di tenuta dei registri anagrafici, e particolarmente il regio decreto 1° aprile 1960 (Moniteur belge 30 aprile 1960) precisa l'obbligo di iscrizione nel senso che le

persone residenti alternatamente in due o più comuni sono obbligate a farsi registrare in ciascuna località. L'interessato non ha ottemperato a quest'obbligo, il che rappresenta un ulteriore indizio a favore della tesi secondo cui egli risiedeva esclusivamente a Bruxelles.

2. Il secondo e il terzo motivo (violazione d'un diritto quesito e del legittimo affidamento)

Il ricorrente fa valere che nessuna autorità amministrativa può revocare successivamente un proprio atto definitivo che abbia creato un diritto soggettivo, e ciò nemmeno se tale atto risulta illegittimo.

Il legittimo affidamento è poi violato — secondo il ricorrente — perché dopo sette anni e mezzo la Commissione non potrebbe più ritirare un atto ormai divenuto definitivo e scompigliare in tal modo abusivamente, a proprio vantaggio, un equilibrio di interessi prestabiliti; per di più, l'esistenza d'un atto formale e la mancanza di qualsiasi procedimento di revisione di tale atto inducevano ragionevolmente a pensare che il ricorrente avrebbe continuato a fruire dell'indennità d'espatrio.

La *convenuta* ribatte che la concessione dell'indennità d'espatrio al ricorrente dal 1968 in poi era irregolare e che, non essendosi in seguito prodotta alcuna modifica della situazione atta a giustificarne il versamento, essa poteva perfettamente, e addirittura doveva, sopprimere l'indennità non appena venuta a conoscenza dell'irregolarità commessa.

Esaminando la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze del 12 luglio 1957 nelle cause riunite 7/56, 3-7/57 (Algera e altri/Assemblea comune della CECA, Racc. 1957, pag. 79), del 1° giugno 1961 nella causa 15/60 (Simon/Corte di giustizia delle CC.EE., (Racc. 1961, pag. 213) e del 24 giugno 1976 nella causa 56/76 (Elz/Commissione delle CC.EE., Racc. 1976, pag. 1097)), la convenuta giunge alla conclusione che, secondo tale giurisprudenza, nessun «diritto quesito» può nascere da un atto irregolare. La necessità di ristabilire la legalità trova un limite soltanto in esigenze di certezza del diritto e non già nell'ostacolo derivante dall'intangibilità di certi diritti. Tali esigenze non s'oppongono affatto all'abrogazione per il futuro di decisioni irregolari e non la subordinano al rispetto d'alcun termine.

Secondo questa interpretazione, gli argomenti dedotti dal ricorrente con particolare riferimento alla violazione d'un presunto diritto quesito sono del tutto infondati non diversamente da quelli avanzati per sostenere, appoggiandosi alla durata della concessione del vantaggio, la violazione del «legittimo affidamento».

Si può supporre che la Corte, nella causa Elz (sentenza del 24 giugno 1976, causa 56/76, Racc. 1976, pag. 1097) abbia suggerito l'esistenza d'una distinzione, per quanto ne riguarda l'abrogazione, fra gli atti individuali irregolari che creano diritti e gli atti puramente riconoscitivi. Ammesso e non concesso che la Corte ritenesse liberamente abrogabili soltanto gli atti individuali irregolari che non creano diritti, l'esame dei dati di fatto e le soluzioni adottate dagli ordinamenti nazionali mostrerebbero che la concessione dell'indennità d'espatrio rientra evidentemente nella predetta categoria.

Quanto alla rottura dell'«equilibrio d'interessi», la convenuta osserva che la Corte non è mai ricorsa a tale nozione per risolvere controversie sorte fra le istituzioni comunitarie e loro dipendenti. Il vincolo giuridico esistente fra le une e gli altri, nonché i fatti e le circostanze del caso di specie, sembrano opporsi alla presa in considerazione di questo elemento.

Nella replica il *ricorrente* afferma che, in mancanza d'un testo che disciplini l'abrogazione d'un atto amministrativo unilaterale, come fa per esempio l'art. 41 dell'allegato VIII dello Statuto del

personale, occorre dichiarare che la concessione dell'indennità d'espatrio non può essere rivista, e a fortiori soppressa, nemmeno in caso d'errore.

L'esame della giurisprudenza della Corte, nonché degli ordinamenti francese, belga e tedesco, porta — secondo il ricorrente — ai seguenti risultati.

Il regime giuridico dell'abrogazione degli atti amministrativi individuali viziati subordina, nel diritto comunitario, la legittimità dell'abrogazione al rispetto d'un termine ragionevole, che non può superare i tre anni. Questa soluzione è conforme a quella adottata dagli ordinamenti degli Stati membri.

Viceversa, la giurisprudenza comunitaria si mostra senza dubbio più avanzata delle giurisprudenze nazionali quando abbandona la tradizionale e complicatissima distinzione fra atti creativi ed atti riconoscitivi d'un diritto affermando che, una volta trascorso il termine ragionevole, l'atto irregolare è comunque sottratto all'abrogazione.

Questa preoccupazione di maggiormente tutelare i diritti individuali e sociali dei cittadini degli Stati membri merita particolare considerazione quando l'atto originale era stato espressamente concretato dall'autorità amministrativa in uno scritto contenente la decisione adottata, previo esame, dall'organo competente.

Nella fattispecie ciò porta a concludere che la nota del 5 luglio 1968, contenente la concessione dell'indennità d'espatrio al ricorrente, era una decisione individuale adottata dall'autorità in materia pecuniaria e derivante dalla destinazione del ricorrente a Bruxelles.

Il ricorrente sostiene d'avere un diritto quesito alla continuazione del pagamento dell'indennità d'espatrio.

In relazione al terzo motivo, il ricorrente non vede in che cosa il vincolo statutario fra il dipendente e l'amministrazione modificherebbe, o addirittura sopprimerebbe, il principio generale della tutela del legittimo affidamento.

Non esiste alcuna ragione di superiore interesse generale che possa giustificare la soppressione dell'indennità d'espatrio in mancanza d'una norma espressa.

Il ricorrente ribadisce tali motivi.

Nella controreplica la *convenuta* afferma che la precedente giurisprudenza della Corte demolisce la tesi del ricorrente secondo cui la revoca con effetto retroattivo o la soppressione per l'avvenire dell'indennità d'espatrio sarebbero, comunque, impossibili, in mancanza di norme che espressamente le contemplino.

Essa ritiene infatti che le sentenze già pronunziate dalla Corte in tema d'abrogazione d'atti amministrativi individuali viziati le permettano chiaramente di far valere la fondatezza dell'atto impugnato, cioè della decisione con cui fu tolta al ricorrente l'indennità d'espatrio.

Nulla nella giurisprudenza della Corte lascia pensare che quest'ultima intenda estendere all'abrogazione la nozione di «termine ragionevole» adoperata in materia di revoca «ex tunc».

La convenuta non può inoltre concordare col ricorrente quando costui afferma che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'abrogazione è possibile solo in mancanza di decisione espressa e nel caso di semplice inerzia o tolleranza dell'autorità. Ciò equivarrebbe ad escludere qualsiasi possibilità d'eliminazione, anche solo per il futuro, d'un «atto» viziato.

La convenuta ribadisce quanto già esposto nel controricorso circa la distinzione fra atti che creano diritti ed atti che semplicemente li riconoscono. La replica del ricorrente non contiene alcun argomento che possa inficiare le precedenti osservazioni della convenuta.

B — La domanda di risarcimento

La *convenuta* osserva che il ricorrente non motiva in alcun modo la sua richiesta d'un indennizzo di 15 000 franchi per spese di consulenza legale.

Essa si limita quindi a ricordare che, secondo i principi generali della responsabilità per colpa, il diritto a risarcimento sorgerebbe soltanto in presenza d'un danno causato al ricorrente da un comportamento colposo della convenuta.

Il *ricorrente* ribatte che, in caso d'accoglimento del ricorso d'annullamento, la convenuta dovrebbe sopportare soltanto le spese del giudizio dinanzi alla Corte. Ora, per colpa della convenuta, il ricorrente è stato costretto a consultare un avvocato specialmente nella fase del «reclamo amministrativo». C'è quindi un nesso causale diretto fra queste spese e il comportamento colposo della Commissione, la quale dovrebbe risarcire anche il predetto danno.

La *convenuta* rimanda, nella controreplica, agli argomenti già svolti nel controricorso.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno sviluppato le proprie osservazioni orali all'udienza del 12 gennaio 1978.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 16 febbraio 1978.

In diritto

1 Con atto pervenuto in cancelleria il 26 aprile 1977 il ricorrente ha proposto alla Corte, a norma dell'art. 91, n. 3, dello Statuto del personale, un ricorso volto ad ottenere: 1) che sia annullato il rifiuto di conservargli il godimento dell'indennità d'espatrio e 2) che la Comunità sia condannata a risarcirgli il danno materiale da lui subito a causa delle spese di consulenza legale ch'egli ha dovuto sostenere per chiarire la propria posizione giuridica.

2 Il ricorrente, cittadino belga, entrava al servizio dell'Alta Autorità della CECA a Lussemburgo il 18 settembre 1961 e cominciava a fruire, dalla predetta data, dell'indennità di separazione, definita nello Statuto unico del personale come indennità di «dislocazione» [ossia d'espatrio];

3 trasferito nel giugno 1968 da Lussemburgo a Bruxelles, egli continuava a percepire l'indennità d'espatrio;

4 in occasione di un'operazione generale di verifica, la direzione generale competente riteneva che il godimento della predetta indennità fosse divenuto irregolare dalla data del trasferimento del ricorrente a Bruxelles e rifiutava di mantenerla, a decorrere dal 1° gennaio 1976;

5 il ricorrente presentava allora un primo reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto. Detto reclamo veniva registrato il 12 aprile 1976;

6 nel frattempo, con lettera dell'8 aprile 1976, il direttore generale competente comunicava al ricorrente che, vagliato il caso, egli confermava il provvedimento iniziale di soppressione, ma aveva deciso di concedergli «ad personam» un'indennità differenziale volta a compensare la perdita dell'indennità d'espatrio e destinata ad essere riassorbita dai futuri aumenti di stipendio;

7 il ricorrente proponeva allora, in data 28 giugno 1976, un nuovo reclamo con cui chiedeva l'annullamento della suddetta decisione;

8 in risposta ai suddetti reclami, la Commissione stessa confermava, con lettera del 27 gennaio 1977, le decisioni adottate, pur precisando che l'indennità differenziale sarebbe stata riassorbita soltanto dagli aumenti di stipendio propriamente detti e non già dalle maggiorazioni della retribuzione conseguenti ad un accrescimento del carico di famiglia dell'interessato.

Sulla ricevibilità

9 La Commissione eccepisce che il ricorso d'annullamento è tardivo, in quanto il primo reclamo del ricorrente è stato registrato il 12 aprile 1976, e, in mancanza d'una risposta espressa entro tre mesi, il termine per proporre ricorso ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto contro il silenzio-rifiuto opposto al reclamo scadeva il 12 novembre 1976;

10 il ricorso è stato presentato il 27 aprile 1977 e sarebbe quindi irricevibile.

11 In tal modo, la Commissione trascura la circostanza che la decisione iniziale del gennaio 1976 è stata sostanzialmente modificata anzitutto dalla lettera dell'8 aprile 1976, con cui il direttore generale ha concesso al ricorrente un'indennità differenziale, e poi dalla risposta della Commissione che ha ancora precisato le condizioni d'assorbimento dell'indennità;

12 essa afferma — è vero — che il provvedimento di soppressione dell'indennità d'espatrio va tenuto nettamente distinto da quello che accorda un'indennità differenziale e che solo il primo di essi è oggetto del ricorso;

13 tuttavia, le due decisioni sono intimamente collegate e dimostrano che la decisione di sopprimere l'indennità d'espatrio è stata reiteratamente sottoposta ad un nuovo esame vertente se non sulla sua fondatezza sotto l'aspetto giuridico, quantomeno sulle sue conseguenze dal punto di vista equitativo;

14 quindi, la lettera della Commissione, pervenuta al ricorrente il 27 gennaio 1977, non va ritenuta una pura e semplice conferma delle precedenti decisioni, bensì il risultato definitivo di un riesame della sua situazione;

15 il ricorso proposto contro la decisione contenuta nella suddetta lettera è dunque ricevibile.

16 La Commissione assume ancora che il ricorso è irricevibile nella parte relativa alla domanda di risarcimento, in quanto tale domanda non è stata formulata in un reclamo amministrativo.

17 Risulta dal ricorso che tale domanda è subordinata all'ipotesi dell'annullamento dell'impugnata decisione di rifiuto, cosicché essa non richiedeva d'essere espressamente menzionata già nei reclami che il ricorrente ha indirizzato alla convenuta;

18 d'altro lato, è importante che la Corte possa pronunziarsi sulla fondatezza di domande di questo genere;

19 occorre dunque dichiarare ricevibile la domanda di risarcimento del danno.

Nel merito

Sul ricorso d'annullamento

20 Secondo quanto dispongono le vigenti norme dello Statuto, l'indennità d'espatrio è concessa al dipendente «che non ha e non ha mai avuto la nazionalità dello Stato sul cui territorio europeo è situata la sede di servizio» o che si trova in una situazione comparabile;

21 tuttavia, l'art. 106 dello Statuto recita: «Al funzionario che godeva dell'indennità di separazione prima dell'applicazione del presente Statuto e che non risponda alle condizioni fissate dall'articolo 4 dell'allegato VII per la concessione dell'indennità di dislocazione, viene concesso quanto avrebbe percepito a titolo d'indennità di separazione in applicazione del regime di retribuzione precedente all'entrata in vigore dello Statuto»;

22 i requisiti da cui dipendeva la concessione dell'indennità di separazione contemplata nello Statuto del personale della CECA, si distinguono dai requisiti dell'indennità d'espatrio principalmente per il fatto che l'indennità di separazione era concessa agli «agenti che prima della loro entrata in funzione risiedevano in modo permanente da oltre sei mesi in una località situata ad una distanza superiore a 25 km dalla sede» (art. 47, n. 3, dello Statuto del personale);

23 il regolamento generale, emanato in esecuzione dello Statuto del personale ed entrato in vigore alla stessa data, precisava nel suo art. 9, sub. 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 . . .».

24 Secondo il ricorrente, la soppressione dell'indennità d'espatrio è contraria a tali norme, in particolare perché si fonda sul presupposto che la località di residenza del ricorrente prima della sua assunzione alla CECA fosse Bruxelles, mentre risulta chiaramente dal fascicolo personale che l'interessato, nel prendere servizio, ha dichiarato come «luogo d'origine» il comune di Wevelgem, località che si trova a più di 25 km dalla sua sede di servizio e dalla sua residenza attuali;

25 alcuni giorni prima di prendere servizio presso l'Alta Autorità egli aveva infatti nuovamente fissato la propria residenza in Belgio a Wevelgem, luogo di residenza dei suoi genitori, e comunicato ai competenti servizi dell'Alta Autorità che tale comune andava considerato come suo luogo d'origine;

26 pertanto — egli conclude — il suo luogo di residenza al momento dell'assunzione era Wevelgem, e non Bruxelles, dimodoché il già citato art. 9, sub b) non si applica al suo caso.

27 Questa ultima norma va interpretata nel suo contesto;

28 come è stato osservato, l'art. 47 dello Statuto del personale della CECA si riferisce ai dipendenti che prima della loro entrata in servizio hanno risieduto costantemente da oltre sei mesi in una località distante più di 25 km dalla sede della Comunità;

29 si deve quindi ritenere che, con l'espressione «luogo in cui risiedevano prima della loro entrata in servizio», l'art. 9 del regolamento generale voglia indicare il luogo in cui l'interessato abitava stabilmente e svolgeva la propria precedente attività;

30 il fatto che, proprio prima d'entrare in servizio, il ricorrente abbia trasferito la propria residenza belga nella località in cui abitavano i suoi genitori ed abbia dichiarato tale località come «luogo d'origine» non ha modificato il suo luogo di residenza ai sensi del succitato art. 9;

31 infatti, tanto nella disciplina allora in vigore quanto nello Statuto attuale, il «luogo d'origine» è un termine tecnico che ha una funzione diversa da quella che ha la nozione di cui tengono conto l'art. 47 dello Statuto del personale CECA e l'art. 9 del regolamento generale, cioè la funzione di indicare il luogo che va preso in considerazione per il rimborso forfettario delle spese del viaggio annuale o semestrale dalla sede di servizio al luogo d'origine, materia disciplinata attualmente dagli artt. 7 e 8 dell'allegato VII dello Statuto;

32 in base all'art. 7, n. 3, «il luogo d'origine del funzionario è determinato all'atto dell'entrata in servizio di quest'ultimo, tenuto conto del luogo d'assunzione o del centro dei suoi interessi». Si tratta di una formula dalla quale s'evince chiaramente che tale nozione non è identica a quella di «luogo in cui risiedevano prima della loro entrata in servizio».

33 Di conseguenza si deve ritenere che il ricorrente rientri nell'ipotesi contemplata dall'art. 9 sub b) del regolamento generale e va quindi respinta la censura di illegittimità.

34 Il ricorrente deduce ancora, come secondo motivo di gravame, che l'atto impugnato ha violato un diritto quesito, giacché il godimento dell'indennità d'espatrio durava dal 1968;

35 come terzo motivo egli fa valere la violazione del legittimo affidamento;

36 la Commissione — egli sostiene — non potrebbe, dopo sette anni e mezzo, «rompere abusivamente a proprio vantaggio un equilibrio di interessi predeterminati per riparare un preteso errore dei suoi servizi».

37 Nella fattispecie i due motivi si confondono e possono quindi essere esaminati congiuntamente;

38 se è vero che la revoca «ex tunc» d'un atto viziato od errato è generalmente sottoposta a condizioni molto rigorose, ne rimane invece sempre possibile l'abrogazione per il futuro;

39 in ogni caso nel diritto del pubblico impiego, l'attribuzione o la continuazione irregolare di elementi della retribuzione non possono creare diritti quesiti tali da ostare all'abrogazione;

40 lo Statuto stesso, nel suo art. 85 concernente la ripetizione dell'indebito, conferma questa distinzione, giacché subordina la ripetizione a condizioni ben precise, ma ammette implicitamente la cessazione dei versamenti non dovuti;

41 poiché si presume che i dipendenti conoscano tale disposizione, essi non possono invocare in proposito il legittimo affidamento;

42 i motivi dedotti dal ricorrente sono dunque infondati ed il ricorso va respinto.

Sulla domanda di risarcimento

43 Il ricorrente afferma che «in seguito alla soppressione ... dell'indennità» egli è stato obbligato a consultare un legale per chiarire la propria posizione giuridica ed ha quindi dovuto anticipare spese di patrocinio legale;

44 egli sostiene che tali somme dovrebbero essergli rimborsate e chiede che la Commissione sia condannata a risarcirgli il danno, da lui valutato a quindicimila franchi.

45 Le spese di consulenza legale nella fase dei reclami amministrativi non vanno confuse con gli onorari pagati agli avvocati durante il procedimento contenzioso;

46 la fase precontenziosa, disciplinata dall'art. 90 dello Statuto, prevede un dibattito fra il dipendente, che agisce senza patrocinio d'avvocato, e l'amministrazione;

47 gli eventuali reclami non sono sottoposti a condizioni di forma ed il loro contenuto deve, come la Corte ha più volte dichiarato, essere interpretato e valutato dall'amministrazione con tutta la diligenza che una grande organizzazione bene attrezzata deve mostrare nei confronti dei suoi amministrati, ivi compreso il suo personale;

48 non si può certo impedire agli interessati di consultare già in questa fase un avvocato, ma tale loro scelta non può comunque venire imputata all'istituzione interessata;

49 manca perciò, sotto l'aspetto giuridico, qualsiasi nesso causale tra l'asserito danno e il comportamento della Commissione;

50 la domanda va quindi non solamente respinta, ma anche ritenuta assolutamente infondata in diritto e perciò defatigatoria, cosa di cui si dovrà eventualmente tener conto nel decidere sulle spese.

Sulle spese

51 In base all'art. 70 del regolamento di procedura, nei ricorsi proposti da dipendenti delle istituzioni contro queste ultime, le spese sopportate dalle

istituzioni restano a loro carico, salvo il disposto dell'art. 69, n. 3, secondo comma, del presente regolamento;

52 quest'ultima disposizione è del seguente tenore: «La Corte può condannare una parte, anche se non soccombente, a rimborsare all'altra le spese che le ha causato e che la Corte riconosce come superflue o defatigatorie».

53 Come s'è appena visto, la domanda di risarcimento dei danni che il ricorrente avrebbe subito perché costretto a consultare un avvocato al fine di chiarire la propria posizione giuridica per poter presentare un reclamo, può essere ritenuta defatigatoria;

54 il ricorrente andrebbe dunque condannato a rimborsare le spese causate da questa domanda, in quanto è giusto sottolineare che domande di questo tipo le quali, pur essendo completamente infondate, obbligano tuttavia la convenuta e la Corte stessa a prendersi la briga di confutarle, non dovrebbero essere consentite;

55 occorre, tuttavia, anche considerare che le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla convenuta sono state respinte;

56 nella fattispecie, occorre nondimeno decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

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.