

SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 9 NOVEMBRE 1978 ¹

Teunis Verhaaf
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 140/77

Massime

1. *Dipendenti — Destinazione — Interesse del servizio — Rispetto — Desideri degli interessati — Presa in considerazione — Ammissibilità*
(Statuto del personale, art. 7, n. 1)
2. *Dipendenti — Indennità di prima sistemazione — Oggetto*
(Statuto del personale, all. VII, art. 5)

1. Nello stabilire che le nomine o i trasferimenti vanno effettuati unicamente nell'interesse del servizio, l'art. 7 dello Statuto non esclude che le autorità competenti tengano conto dei desideri degli interessati. Le autorità competenti hanno il potere, nell'interesse della sana amministrazione, ed eventualmente il dovere di adottare qualsiasi provvedimento provvisorio che non pregiudichi il funzionamento dell'istituzione, allo scopo di consentire al dipendente di superare le proprie difficoltà personali.
2. Lo scopo definito e tipico dell'indennità di prima sistemazione di cui trattasi è di consentire al dipendente di sostenere, a parte le spese di trasloco, gli oneri inevitabili connessi al suo inserimento in un ambiente nuovo per un periodo indeterminato ma rilevante.

Nella causa 140/77

TEUNIS VERHAAF, dipendente della Commissione delle Comunità europee, residente in Overijse, con gli avvocati Jacques Putzeys e Xavier Leurquin, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. M. Nickts, usciere giudiziario, 17 Bd. Royal,

ricorrente

¹ — Lingua processuale: l'olandese.

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Raymond Baeyens, in qualità d'agente, 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 del rifiuto di corrispondere al ricorrente l'indennità di prima sistemazione e la condanna della Commissione al pagamento di detta indennità, più gl'interessi al tasso legale,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: A. J. Mackenzie Stuart, presidente di Sezione; M. Sørensen e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti e gli argomenti delle parti svolti nella fase scritta si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

A norma dell'art. 7, n. 1, 1° comma, dello Statuto del personale delle Comunità europee, «l'autorità che ha il potere di nomina assegna ciascun funzionario mediante nomina o trasferimento, nel solo interesse del servizio e prescindendo da considerazioni di cittadinanza, ad un impiego corrispondente al suo grado, nella sua categoria o quadro». A norma

del secondo comma di questo numero, il dipendente può chiedere di essere trasferito nell'ambito dell'istituzione.

L'art. 71 dello Statuto stabilisce che, alle condizioni fissate dall'allegato VII (norme relative alla retribuzione ed al rimborso delle spese), il dipendente ha diritto al rimborso delle spese sostenute in occasione dell'entrata in servizio, di trasferimenti o della cessazione dal servizio.

La sezione 3 A dell'allegato VII, cioè l'art. 5, tratta dell'indennità di prima sistemazione. Dal n. 2 di detto articolo si desume che al dipendente di ruolo avente diritto all'assegno di famiglia spetta l'indennità di prima sistemazione, pari a due

mesi di stipendio base, al momento della destinazione ad una nuova sede di servizio, se sia costretto a trasferire la sua residenza per adempiere l'obbligo di cui all'art. 20 dello Statuto (cioè risiedere nel luogo in cui ha sede l'ufficio cui è destinato o a una distanza compatibile con l'esercizio delle sue funzioni). Secondo il 2° comma del n. 3 dello stesso articolo, l'indennità viene versata contro presentazione di pezze giustificative; la sistemazione del dipendente e della sua famiglia nella sede di servizio dev'essere comprovata.

A richiesta del ricorrente — assistente principale (B 1) presso la Direzione generale IX (Personale e Amministrazione) della Commissione — il quale dichiarava che motivi di carattere personale l'obbligavano a lasciare Bruxelles — con provvedimento 11 novembre 1975, il Direttore del personale lo destinava al Centro Comune di Ricerche di Petten, nei Paesi Bassi, per un periodo iniziale di sei mesi e con effetto dal 1° agosto 1975. Il 24 gennaio 1976, sempre a richiesta dell'interessato, il provvedimento veniva prorogato per altri sei mesi, cioè dal 1° febbraio al 31 luglio 1976. Il ricorrente riscuoteva, fra l'altro, l'indennità di prima sistemazione completa (pari a due mesi di stipendio base), che gli veniva versata il 26 febbraio 1976.

Con nota 22 marzo 1976, il ricorrente comunicava al sig. Delauche, assistente presso la Direzione generale IX, che il suo ritorno a Bruxelles appariva opportuno, giacchè la sua attività a Petten non gli dava molta soddisfazione e i suoi problemi si stavano risolvendo. «Dato che la mia situazione privata si è normalizzata», scriveva, «mi permetto — ancora una volta — di chiederLe d'intervenire affinché la mia vita professionale sia del pari più felice. A questo scopo, credo che il ritorno a Bruxelles — possibilmente a breve scadenza — sia necessario».

Il ricorrente veniva informato oralmente che la sua nuova richiesta era stata accolta e il 17 maggio 1976 tornava a Bru-

xelles. La sua posizione amministrativa veniva regolarizzata con provvedimento 24 maggio 1976 dal Direttore del personale. Le spese di trasloco gli venivano rimborsate, ma l'indennità di prima sistemazione da lui chiesta il 31 maggio 1976 gli veniva negata con nota 30 giugno 1976 del Capo della Direzione IX, A, 3 («Diritti soggettivi, privilegi»).

Il 23 settembre 1976, il ricorrente pregava la Commissione, in forza dell'art. 90, n. 1, dello Statuto, di pronunciarsi sull'attribuzione a suo favore dell'indennità di prima sistemazione in seguito al suo trasloco da Petten a Overijse, nei dintorni di Bruxelles. Il Direttore del personale rispondeva a tale richiesta con una nota 21 gennaio 1977 in cui, dopo aver precisato che «lo Statuto non parla di periodo, né di termine per quanto riguarda l'attribuzione dell'indennità di prima sistemazione» e che il rifiuto gli «pareva conforme allo spirito dello Statuto nonché alle esigenze dell'amministrazione del pubblico denaro», concludeva: «Sono tuttavia disposto ad acconsentire che le spese da Lei realmente sostenute per il ritorno a Bruxelles siano rimborsate entro il limite . . . dell'importo dell'indennità di prima sistemazione».

Da uno scambio di note fra il ricorrente e il Direttore del personale si desume che questo riteneva che non fossero state adeguatamente comprovate le spese realmente sostenute dal ricorrente in occasione della sistemazione in Overijse.

Essendo rimasto senza risposta il reclamo da lui proposto il 20 aprile 1977 a norma dell'art. 90, n. 2, dello Statuto e diretto contro la decisione 21 gennaio 1977, il 19 novembre 1977 il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

La fase scritta si è svolta ritualmente.

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

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

1. annullare il silenzio-rifiuto opposto al suo reclamo del 20 aprile 1977;
2. annullare la decisione 21 gennaio 1977 del Direttore del personale, nella parte in cui gli nega l'indennità forfettaria di prima sistemazione;
3. statuire che il ricorrente ha diritto a detta indennità a partire dal momento in cui si è stabilito in Overijse;
4. condannare la controparte a versargli detta indennità;
5. statuire che il comportamento della controparte ha recato al ricorrente un danno materiale di cui la Corte determinerà l'importo, pari agli interessi legali su detta indennità dal giorno in cui avrebbe dovuto essere pagata al giorno dell'effettivo pagamento;
6. condannare la controparte alle spese di causa, ivi comprese quelle di patrocinio.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

- respingere il ricorso in entrambe le parti, cioè tanto la domanda d'annullamento, quanto la domanda di risarcimento, e condannare il ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Il *ricorrente* precisa che la sua richiesta d'indennità di prima sistemazione è stata definitivamente respinta col provvedimento contenuto nella nota 21 gennaio 1976 del Direttore del personale. L'annullamento di questo provvedimento, nella parte in cui nega al *ricorrente* detta indennità ai sensi dell'art. 5 dell'allegato VII dello Statuto, costituisce il secondo oggetto del ricorso.

Il silenzio-rifiuto apposto dalla Commissione al reclamo 20 aprile 1977 diretto al-

l'annullamento di detto provvedimento, nella parte in cui esso nega l'indennità, costituisce il primo oggetto del ricorso d'annullamento.

Il ricorrente deduce di aver trasferito la propria residenza da Petten a Overijse proprio a causa della sua nuova destinazione a Bruxelles e dell'obbligo ad essa afferente contemplato dall'art. 20 dello Statuto, di risiedere ad una distanza da Bruxelles compatibile con l'esercizio delle sue funzioni. Negandogli, con gli impugnati provvedimenti, l'indennità forfettaria di prima sistemazione, la Commissione ha violato l'art. 5, nn. 2 e 3, dell'allegato VII.

Il ricorrente poteva legittimamente aspettarsi di ottenere l'indennità all'atto della sistemazione. Comunque, egli subisce un danno materiale che consiste nella perdita degli interessi al tasso legale sull'importo dell'indennità, dalla data in cui questa avrebbe dovuto essergli versata dalla Commissione a quella del suo effettivo pagamento, in esecuzione della sentenza di annullamento degli impugnati provvedimenti.

La *Commissione* rileva che l'art. 7, n. 1, dello Statuto dispone che il dipendente è assegnato al suo posto esclusivamente nell'interesse del servizio, da parte dell'autorità che ha il potere di nomina. Benché il dipendente possa chiedere di essere trasferito nell'ambito dell'istituzione, il provvedimento all'uopo occorrente dev'essere del pari conforme all'interesse del servizio; il provvedimento deve inoltre avere, di regola, carattere definitivo, quanto meno nel senso che la durata della nuova destinazione non deve dipendere da circostanze personali, cioè familiari, estranee al buon funzionamento del servizio nell'ambito della Comunità.

Nella fattispecie, è assodato che i provvedimenti 17 settembre 1975, 24 gennaio e 24 maggio 1976, relativi alla destinazione affatto provvisoria del ricorrente a Petten, sono stati tutti adottati dal Direttore del personale ad espressa richiesta del ricorrente.

Il Capo della divisione IX, A, 3 e il Direttore del personale, il primo con nota 30 giugno 1976 e il secondo con nota 21 gennaio 1977, si sono rifiutati di versare al ricorrente, per un periodo inferiore ad un anno, una seconda indennità di prima sistemazione completa, a causa del carattere provvisorio e della durata limitata del trasferimento, effettuato del resto a sua richiesta. Per contro, tutte le altre spese da lui effettivamente sostenute sono state rimborsate.

Anche se si potesse ammettere che qualsiasi trasferimento «provvisorio» dà automaticamente diritto all'indennità in questione, indipendentemente dalle circostanze di fatto del caso concreto, nella fattispecie ciò costituirebbe manifestamente un abuso di diritto.

Il *ricorrente* ribatte che l'argomento della Commissione, secondo cui il trasferimento in seguito a domanda di tramutamento dell'interessato non dà automaticamente diritto all'indennità, non trova alcun fondamento nelle norme dello Statuto. Al contrario, se si ammettesse la tesi della Commissione, determinati trasferimenti avverrebbero irregolarmente per motivi estranei «al buon funzionamento del servizio nell'ambito della Comunità», cioè per motivi in contrasto con l'interesse del servizio. Un assunto del genere sarebbe in contrasto con l'art. 7 dello Statuto.

Una volta ammesso questo principio, il ricorrente può essere unicamente invitato a provare la realtà della sua sistemazione, non già a provare le spese effettivamente sostenute.

Ribattendo all'eccezione, sollevata dalla Commissione e relativa all'asserito abuso di diritto, il ricorrente rileva che non ricorre nella fattispecie alcuna delle caratteristiche specifiche di un abuso del genere. In particolare, il diritto all'indennità in questione non è stato stornato dal suo scopo, in quanto esso riguarda appunto il caso in esame, cioè le spese sostenute dal dipendente obbligato a trasferire la propria residenza nel luogo della sua nuova sede di servizio.

La *Commissione* replica, per quanto riguarda i fatti, che il motivo reale della destinazione provvisoria del ricorrente va ricercato, in primo luogo, nella richiesta in tal senso da lui fatta e, in secondo luogo, nell'obbligo generalissimo dell'amministrazione di prestare ai suoi dipendenti aiuto e assistenza (*Fürsorgepflicht*), se ed in quanto non vi osti «l'interesse del servizio».

Come si desume chiaramente dal fascicolo personale del ricorrente, la destinazione di questo a Petten aveva carattere affatto provvisorio; vi si è del resto posto termine a richiesta del ricorrente prima della scadenza in un primo tempo fissata, con provvedimento 24 maggio 1976 del Direttore del personale. Il ricorrente aveva comunicato all'amministrazione che nel frattempo la sua situazione personale e familiare a Bruxelles si era «normalizzata» e che il suo allontanamento a Petten non era quindi più necessario.

Quanto al diritto, la Commissione rileva che il ricorso è diretto essenzialmente a far annullare il provvedimento 21 gennaio 1977 con cui il Direttore del personale ha respinto la domanda proposta a norma dell'art. 90, n. 1, dello Statuto e tendente ad ottenere l'indennità in questione. Viceversa, la domanda di risarcimento è priva di oggetto proprio, giacché tende precisamente a far condannare la Commissione al pagamento della stessa indennità, più gli interessi.

Nel controricorso, la Commissione ha sollevato l'eccezione di abuso di diritto solo in subordine e per il caso in cui l'indennità spettasse tuttavia automaticamente per le successive destinazioni, a norma dell'art. 5, nn. 3-5, dell'allegato VII dello Statuto, indipendentemente dalla peculiarità del caso concreto. Essa ritiene infatti inammissibile che il dipendente, a favore del quale l'amministrazione — applicando in modo molto liberale il principio del «*Fürsorgepflicht des Dienstherrn*» — ha adottato un provvedimento di assistenza destinandolo provvisoriamente a Petten, a sua richiesta (e

col proprio posto), fruisca di due successive indennità di prima sistemazione in un periodo inferiore ad un anno.

pee, rappresentata dal suo agente sig. Raymond Baeyens, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 13 luglio 1978.

IV — Fase orale

Il ricorrente, con l'avv. Xavier Leurquin, e la Commissione delle Comunità euro-

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 12 ottobre 1978.

In diritto

- 1 Il ricorrente, assistente principale (B 1) presso la Direzione generale IX della Commissione (Personale e Amministrazione), il quale nel 1975 risiedeva con la famiglia in Bruxelles, presentava una domanda urgente al Direttore del personale, dichiarando che motivi di carattere personale l'obbligavano a lasciare detta città;
- 2 in esito a tale domanda, il Direttore del personale lo destinava, con provvedimento 11 novembre 1975, al Centro Comune di Ricerche di Petten, nei Paesi Bassi, per un periodo iniziale di sei mesi e con effetto dal 1° agosto 1975;
- 3 il 24 gennaio 1976, sempre a richiesta dell'interessato, tale destinazione veniva prorogata per altri sei mesi, cioè dal 1° febbraio 1976 al 31 luglio 1976;
- 4 con nota 22 marzo 1976, il ricorrente comunicava al sig. Delauche, assistente presso la Direzione generale IX, che il suo ritorno a Bruxelles gli pareva opportuno «dato che la mia situazione privata si è normalizzata», aggiungendo «mi permetto ancora una volta di chiederLe d'intervenire affinché la mia vita professionale sia del pari più felice. A questo scopo, credo che il ritorno a Bruxelles — possibilmente a breve scadenza — sia necessario»;
- 5 il ricorrente veniva informato oralmente che la sua richiesta era stata accolta e tornava a Bruxelles il 17 maggio 1976;
- 6 questo mutamento veniva confermato con provvedimento 24 maggio 1976 del Direttore del personale, che poneva fine al trasferimento del ricorrente alla sede di Petten con effetto dal 17 maggio 1976.

- 7 Per il trasferimento a Petten il ricorrente riceveva, oltre al rimborso delle spese di viaggio e di trasloco, le indennità giornaliera del caso e l'indennità di prima sistemazione per intero;
- 8 per il ritorno a Bruxelles gli venivano del pari rimborsate le spese di viaggio e di trasloco, ma la domanda da lui presentata il 23 settembre 1976, a norma dell'art. 90, n. 1, dello Statuto, e diretta ad ottenere una seconda indennità di prima sistemazione veniva respinta con nota 21 gennaio 1977 del Direttore del personale, il quale tuttavia si dichiarava disposto «ad acconsentire che le spese da *lui* realmente sostenute per il ritorno a Bruxelles *fossero* rimborsate, naturalmente entro il limite dell'importo dell'indennità» di cui trattasi.
- 9 Dal fascicolo si desume che, a parte talune voci secondarie, le spese di sistemazione realmente sostenute dal ricorrente non sono state adeguatamente comprovate;
- 10 cionondimeno il ricorrente, il quale nella replica «non contesta che il suo trasferimento a Petten . . . corrispondesse ai suoi desideri», invoca l'art. 7, n. 1, 2° comma, dello Statuto del personale, il quale stabilisce che «l'autorità che ha il potere di nomina assegna ciascun funzionario, mediante nomina o trasferimento, nel solo interesse del servizio . . . ad un impiego corrispondente al suo grado, nella sua categoria . . .», a sostegno della tesi che i suoi trasferimenti vanno considerati come effettuati unicamente nell'interesse del servizio, il che implicherebbe ipso iure la conseguenza che l'indennità di cui trattasi gli è dovuta a norma dello Statuto, in occasione del suo ritorno a Bruxelles.
- 11 Nello stabilire che le nomine o i trasferimenti vanno effettuati unicamente nell'interesse del servizio, l'art. 7 dello Statuto non esclude che le autorità competenti tengano conto dei desideri degli interessati;
- 12 le autorità competenti hanno il potere, nell'interesse della sana amministrazione, ed eventualmente il dovere — di cui l'art. 24 costituisce solo un esempio — di adottare qualsiasi provvedimento provvisorio che non pregiudichi il funzionamento dell'istituzione, allo scopo di consentire al dipendente di superare le proprie difficoltà personali;
- 13 dal fascicolo si desume chiaramente che appunto nell'esercizio di questo potere il Direttore del personale ha destinato il ricorrente nell'agosto 1976 a

Petten e del pari a Bruxelles nel maggio 1976, trasferimenti effettuati nell'«interesse del servizio» in senso lato;

- 14 sarebbe invece in contrasto con l'equità il consentire al ricorrente, il quale ha fruito di un trasferimento disposto a sua espressa richiesta e per motivi di carattere personale, di negare questa circostanza e di attribuire il proprio trasferimento unicamente alle esigenze di servizio;
- 15 le disposizioni dello Statuto, ed in particolare quelle dell'allegato VII relative all'indennità di prima sistemazione, vanno quindi applicate alla luce delle particolarità della situazione del ricorrente.
- 16 A norma dell'art. 71 dello Statuto, il dipendente ha diritto, alle condizioni fissate dall'allegato VII, al rimborso delle spese sostenute, fra l'altro, in occasione del trasferimento;
- 17 la terza sezione dell'allegato VII dello Statuto, relativa al rimborso delle spese, contempla in particolare, in determinate situazioni ivi definite e tipiche, il versamento di un'indennità forfettaria, quale l'indennità di prima sistemazione, il che semplifica il compito dell'amministrazione dispensandola dall'obbligo di controllare l'esatto importo delle spese sostenute dal dipendente;
- 18 lo scopo definito e tipico dell'indennità di cui trattasi è di consentire al dipendente di sostenere, a parte le spese di trasloco, gli oneri inevitabili connessi al suo inserimento in un ambiente nuovo per un periodo indeterminato ma rilevante;
- 19 in questo ordine di idee l'art. 5, n. 5, stabilisce che il dipendente il quale abbia riscosso l'indennità di prima sistemazione è tenuto a rimborsarne una parte se lascia, di sua iniziativa, il servizio della Comunità prima di due anni;
- 20 ne consegue che il ricorrente il quale, in un periodo relativamente breve, è stato trasferito due volte a sua richiesta in circostanze eccezionali prodottesi in seguito a problemi familiari, non può impugnare il provvedimento della Commissione con cui si è deciso che la sana gestione del pubblico denaro non consentiva di versargli una seconda indennità di prima sistemazione molto superiore alle spese da lui effettivamente sostenute;

21 il ricorso va pertanto respinto.

Sulle spese

22 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese;

23 il ricorrente è rimasto soccombente;

24 tuttavia, a norma dell'art. 70 del regolamento di procedura, nelle cause promosse da dipendenti delle Comunità europee 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 spese da essa esposte.

Mackenzie Stuart

Sørensen

Touffait

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 9 novembre 1978.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. J. Mackenzie Stuart