

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
FRANCIS G. JACOBS
presentate il 22 giugno 1989 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. La causa di cui ci occupiamo verte su una domanda d'indennità di dislocazione di una dipendente della Commissione, la sig. ra Atala-Palmerini.

2. La sig.ra Atala-Palmerini, nata in Perù nel 1949, cittadina peruviana, si recava in Belgio per effettuare studi universitari dal settembre 1970 al giugno 1973. Tornava in Perù il 7 luglio e vi restava fino al 25 agosto 1973. Si recava nuovamente in Belgio e effettuava un tirocinio (« stage ») presso la Commissione dal 1° settembre 1973 al 31 gennaio 1974. Dal settembre 1973 all'ottobre 1974 seguiva anche un corso per un dottorato presso l'università di Anversa. Il 7 dicembre 1974 contraeva matrimonio con un dipendente della Commissione, cittadino italiano, acquistando in tal modo anch'essa la cittadinanza italiana. Nel novembre 1974 veniva ammessa a preparare un dottorato presso l'università di Parigi ed effettuava tale preparazione durante la sua residenza in Belgio. Secondo quanto dichiarato alla Corte veniva ammessa al secondo anno di studi presso l'università di Parigi per l'anno accademico 1975/1976 e non effettuava lavoro retribuito fino al 6 marzo 1978. Non è stata chiarita esattamente l'attività da essa svolta fra il 1975 e il 1978, ma è pacifico che ha continuato a risiedere in Belgio. Dal 6 marzo 1978 al 30 marzo 1987 lavorava presso l'ambasciata peruviana a Bruxelles.

Essa è entrata alle dipendenze della Commissione a Bruxelles il 16 aprile 1987. Attualmente sostiene che la Commissione le deve versare l'indennità di dislocazione.

3. L'indennità di dislocazione è disciplinata dall'art. 4, n. 1, lett. a), dell'allegato VII dello statuto del personale delle Comunità europee, che così recita:

« Un'indennità di dislocazione pari al 16% dell'ammontare complessivo dello stipendio base, dell'assegno di famiglia e dell'assegno per figli a carico versati al funzionario, è concessa:

a) al funzionario:

- che non ha e non ha mai avuto la nazionalità dello Stato sul cui territorio è situata la sede di servizio e
- che 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 da servizi effettuati per un altro Stato o per un'organizzazione internazionale. »

* Lingua originale: l'inglese.

4. La sig.ra Atala-Palmerini soddisfa manifestamente il requisito della cittadinanza di cui al primo trattino dell'art. 4, n. 1, lett. a). Si controveverte invece sulla questione se essa abbia abitualmente abitato o svolto la sua attività professionale principale in Belgio durante il periodo di riferimento di cinque anni prescritto dal secondo trattino dell'art. 4, n. 1, lett. a). La Commissione ritiene che il periodo di riferimento debba calcolarsi come segue. Due periodi non devono essere presi in considerazione (o « neutralizzati ») a norma della seconda frase del secondo trattino dell'art. 4, n. 1, lett. a): il periodo del tirocinio della sig.ra Atala-Palmerini presso la Commissione dal settembre 1973 al gennaio 1974 e il periodo della sua occupazione presso l'ambasciata peruviana dal 6 marzo 1978 al 15 ottobre 1986. Il periodo di riferimento che ne risulta va dal 6 ottobre 1972 al 5 marzo 1978, con un'interruzione di cinque mesi per il tirocinio dal settembre 1973 al gennaio 1974.

5. È evidente, e la sig.ra Atala-Palmerini l'ha ammesso espressamente, che durante detto periodo di riferimento essa ha abitato abitualmente in Belgio dalla data del matrimonio avvenuto il 7 dicembre 1974, vale a dire negli ultimi tre anni e tre mesi del periodo di riferimento.

6. Prima di esaminare la parte del periodo di riferimento precedente al matrimonio

della sig.ra Atala-Palmerini, vorrei osservare che il criterio seguito dalla Commissione consistente nel calcolare il periodo di riferimento di cinque anni senza tener conto del tirocinio della ricorrente presso la Commissione e del suo lavoro presso l'ambasciata peruviana non è prescritto espressamente dall'art. 4, n. 1, lett. a). La Corte ha adottato un criterio diverso a proposito di fatti abbastanza analoghi nella causa 211/87, Nuñez/Commissione (sentenza 31 maggio 1988, Racc. pag. 2791). In questa sentenza la Corte ha affermato (nei punti 11 e 12) che l'eccezione contemplata dalla seconda frase del secondo trattino dell'art. 4, n. 1, lett. a), mirava a non penalizzare, col privarle dell'indennità di dislocazione, le persone che si sono stabilite nel paese della sede di servizio per lavorare alle dipendenze di un altro Stato o di un'organizzazione internazionale senza avere alcun legame durevole con tale paese e che l'eccezione non poteva applicarsi qualora il dipendente, pur avendo lavorato per l'ambasciata di un altro Stato nel territorio del paese della sede di servizio, aveva già legami durevoli con detto paese, per avervi, da lungo tempo, abitualmente abitato e svolto attività lavorative. In base a detto criterio, sebbene il periodo che la sig.ra Atala-Palmerini trascorse in Belgio prima di lavorare presso l'ambasciata peruviana sia notevolmente più breve del periodo corrispondente nella causa Nuñez, a mio avviso si deve considerare che essa aveva già avuto legami durevoli col Belgio a causa del suo matrimonio e della sua dimora abituale in questo paese. Inoltre, poiché la disposizione di deroga prescrive di non tener conto delle « situazioni risultanti » da servizi effettuati per un altro Stato, è dubbio, tenuto conto dei fatti del caso presente, che la residenza della sig.ra Atala-Palmerini in Belgio durante l'occupazione presso l'ambasciata peruviana debba essere presa in considerazione in quanto situazione risultante da detta occupazione, proprio perché essa abitava già abitualmente in questo paese.

7. Ritornando al periodo di riferimento che inizia il 6 ottobre 1972 devo ora esaminare il periodo precedente al 7 dicembre 1974, data a partire dalla quale la sig.ra Atala-Palmerini ammette di aver abitato abitualmente in Belgio. Essa sostiene che durante questo periodo — in quanto studentessa — non la si può considerare come avente « abitualmente abitato » nel paese in cui studiava. A questo proposito essa fa riferimento ai suoi viaggi in Perù, al fatto che viveva in una camera ammobiliata, al fatto che traslocò parecchie volte, al fatto che aveva soltanto un permesso provvisorio di residenza e alla sua asserita intenzione, in quell'epoca, di non stabilirsi in Belgio e nemmeno in Europa. Essa sostiene di dover essere considerata come avente abitualmente abitato in Perù in quel periodo, nonostante la sua presenza fisica in Belgio. A questo proposito invoca, in particolare, il punto 9 della sentenza nella causa 61/85 (Tamara von Neuhoff von der Ley in Urhausen/Commissione, Racc. 1987, pag. 2853, in particolare pag. 2864) in cui la Corte ha considerato che due anni e mezzo circa di studi universitari ad Innsbruck non erano sufficienti per interrompere la dimora abituale a Lussemburgo. Secondo la sig.ra Atala-Palmerini dalla giurisprudenza della Corte emerge che un soggiorno in un determinato paese a scopo di studio non può interrompere effettivamente i legami sociali e professionali dello studente col proprio paese.

8. A mio avviso la giurisprudenza della Corte non stabilisce siffatto principio. Al contrario, essa considera il proseguimento degli studi universitari all'estero come un mero elemento di fatto di cui si deve tener conto assieme ad altri fatti rilevanti per valutare se sussista dimora abituale. Tanto nel

punto 9 della sentenza Urhausen quanto nel punto 8 della sentenza Richter/Commissione (causa 330/85, Racc. 1986, pag. 3439, in particolare pag. 3447) la Corte ha considerato lo svolgimento degli studi universitari all'estero come un elemento di fatto da valutare assieme a tutti gli altri fatti rilevanti considerati globalmente per accertare la dimora abituale del ricorrente.

9. Questo criterio relativo alla questione degli studi universitari all'estero è coerente con il criterio generale seguito dalla Corte in materia di dimora abituale nelle numerose sentenze da essa pronunciate su questo punto. L'espressione « abitazione abituale » di cui all'art. 4, n. 1, dell'allegato VII dello statuto non è una nozione tecnico-giuridica (vedansi le conclusioni dell'avvocato generale Warner nella causa 42/75, Delvaux/Commissione, Racc. 1976, pag. 167, in particolare pagg. 178 e 179). In realtà, secondo me, il termine « abituale » mostra che detta nozione deve essere considerata una semplice questione di fatto. Inoltre, nel punto 10 della sentenza Nuñez la Corte ha affermato che « l'art. 4, n. 1, lett. a), basandosi, per determinare i casi di dislocazione, sulla dimora abituale e sull'attività lavorativa principale del dipendente nel territorio dello Stato della sede di servizio durante un certo periodo di riferimento, stabilisce questi punti di collegamento al fine di determinare criteri semplici ed obiettivi per caratterizzare la situazione dei dipendenti che sono obbligati, a seguito della loro entrata in servizio presso le Comunità, a cambiare residenza e ad integrarsi nel loro nuovo ambiente ». Pertanto, a mio avviso, dalla giurisprudenza

risulta che l'accoglimento di domande come quella di cui trattasi dipende dai fatti di ogni singola fattispecie. Per quanto riguarda in particolare gli studi universitari credo che sia possibile per uno studente risiedere in uno Stato pur svolgendo gli studi in un altro e che sia del pari possibile per uno studente risiedere nello stesso Stato in cui effettua gli studi: è una questione di fatto che si deve valutare caso per caso.

mento, compresa la prima parte di questo periodo (il periodo di un anno e nove mesi precedente al matrimonio). Pertanto, a mio avviso, essa non soddisfa i requisiti necessari per fruire dell'indennità di dislocazione.

10. Nel caso della sig. ra Atala-Palmerini è rilevante il fatto che ha continuato a vivere in Belgio dopo la conclusione degli studi universitari. Rileva anche il fatto che all'inizio del periodo di riferimento, il 6 ottobre 1972, essa aveva già dimorato due anni in Belgio per motivi di studio. Inoltre, a partire da questa data, rimase permanentemente in Belgio fino alla fine del periodo di riferimento, vale a dire fino al 5 marzo 1978. Per la maggior parte del periodo di cui si discute essa restò in Belgio e non tornò spesso in Perù. Durante il periodo di riferimento, a quanto pare, tornò in Perù una volta prima del matrimonio, per restarvi sei settimane nel 1973, e una volta dopo il matrimonio, per restarvi quattro mesi nel 1975. A quanto risulta lasciò il Belgio per due mesi nel 1974, quando si recò in Italia. Siffatte assenze sporadiche non sono sufficienti a privare la sua dimora in Belgio del suo carattere abituale ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a): vedasi causa 188/83, Witte/Parlamento (Racc. 1984, pag. 3465, in particolare pag. 3474, punto 11 della motivazione). Viceversa, i suoi viaggi in Perù sono lungi dall'essere sufficienti per provare che, come essa sostiene, continuava ad abitarvi abitualmente. Infine, la conservazione di legami familiari e forse anche affettivi col Perù non è incompatibile con lo stabilimento della dimora abituale in Belgio. Soppesando i fatti che rilevano nel caso della sig. ra Atala-Palmerini, ritengo che essa abitasse abitualmente in Belgio durante tutto il periodo di riferi-

11. Questa conclusione è consona allo scopo dell'indennità di dislocazione. Come la Corte ha rilevato nella sua giurisprudenza, detto scopo consiste nel compensare gli oneri e gli svantaggi particolari cui sono soggetti i dipendenti che in conseguenza della loro entrata in servizio presso le Comunità sono obbligati a trasferirsi dal paese di residenza al paese della sede di servizio (vedasi, ad esempio, causa 246/83, De Angelis/Commissione, Racc. 1985, pag. 1253, in particolare pag. 1263). Questo rilievo, anche se ripetuto spesso nelle sentenze della Corte, a mio avviso mette troppo l'accento sul solo fatto del cambiamento di residenza e del trasloco in un altro paese e mostra soltanto implicitamente il vero scopo dell'indennità, che consiste nel compensare gli svantaggi duraturi dell'espatrio. A mio avviso, il mero fatto del cambiamento di residenza è destinato ad essere compensato soprattutto con l'indennità di prima sistemazione ex art. 5 dell'allegato VII dello statuto, la quale consiste in un versamento una tantum. L'indennità di dislocazione, di cui all'art. 4, n. 1, dell'allegato VII, costituisce un versamento mensile permanente e come tale è inteso a compensare gli svantaggi permanenti derivanti dal vivere in un paese straniero allo scopo di lavorare per le Comunità. Ciò è evidenziato meglio dall'espressione contenuta nel punto 10 della sentenza Nuñez, già citata. Inoltre, nella causa 147/79, Hochstrass/Corte di giustizia (Racc. 1980, pag. 3005, in particolare pag. 3020), la Corte ha precisato che l'indennità d'espatrio di cui all'art. 4, n. 2, dell'allegato VII è destinata a compensare gli svantaggi che i dipendenti subiscono a causa del loro status di stranieri ed ha affermato: « 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 e politico, che non sussistono per i cittadini indigeni. » Ritengo che considerazioni analoghe si applichino all'indennità di dislocazione ex art. 4, n. 1, dell'allegato VII e vorrei sottolineare che questa indennità è diretta a compensare gli svantaggi duraturi derivanti dall'espatrio. Tuttavia, tanto se lo scopo dell'indennità di dislocazione sia espresso in questo modo quanto se sia formulato nei termini usati, fra l'altro, nella sentenza De Angelis, nella fattispecie non si può sostenere che l'assunzione della ricorrente presso le Comunità l'abbia obbligata a cambiare residenza e a traslocare nel paese

della sede di servizio; essa vi si trovava già da molto tempo in seguito ad una propria scelta. Un caso del genere è estraneo allo scopo dell'indennità di dislocazione (vedasi il punto 12 della sentenza Nuñez).

12. Questa conclusione mi sembra anche ragionevole tenuto conto di tutti i fatti e in particolare del fatto che la sig.ra Atala-Palmerini risiedeva in Belgio per più di sedici anni prima di entrare alle dipendenze della Commissione e del fatto che essa ammette di aver abitato abitualmente in detto paese per più di dodici anni prima dell'assunzione. Aggiungo che la ricorrente, anche se non soddisfa i requisiti per l'indennità di dislocazione ex art. 4, n. 1, dell'allegato VII dello statuto, ha comunque diritto all'indennità d'espatrio pari ad un quarto dell'indennità di dislocazione contemplata dall'art. 4, n. 2, dello stesso allegato.

13. Di conseguenza, ritengo che il ricorso debba essere respinto e che, a norma dell'art. 69, § 2, e dell'art. 70 del regolamento di procedura, ciascuna delle parti debba sostenere le proprie spese.