



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PRIIT PIKAMÄE  
presentate il 21 ottobre 2020<sup>1</sup>

**Cause riunite C-517/19 P e C-518/19 P**

**Maria Alvarez y Bejarano,  
Ana-Maria Enescu,  
Lucian Micu,  
Angelica Livia Salanta,  
Svetla Shulga,  
Soldimar Urena de Poznanski,  
Angela Vakalis,  
Luz Anamaria Chu,  
Marli Bertolete,  
Maria Castro Capcha,  
Hassan Orfe El,  
Evelyne Vandevoorde  
contro**

**Commissione europea (C-517/19 P)**

**e**

**Jakov Ardalic,  
Liliana Bicanova,  
Monica Brunetto,  
Claudia Istoc,  
Sylvie Jamet,  
Despina Kanellou,  
Christian Stouraitis,  
Abdelhamid Azbair,  
Abdel Bouzanih,  
Bob Kitenge Ya Musenga,  
El Miloud Sadiki,  
Cam Tran Thi  
contro**

**Consiglio dell'Unione europea (C-518/19 P)**

«Impugnazione – Funzione pubblica – Statuto dei funzionari dell'Unione europea – Riforma del 1° gennaio 2014 – Articolo 7 dell'allegato V – Articoli 4, 7 e 8 dell'allegato VII – Nuove disposizioni relative al pagamento forfettario annuale delle spese di viaggio dalla sede di servizio al luogo di origine e alla concessione del congedo nel paese di origine – Nesso con lo status di espatriato o di dislocato – Eccezione di illegittimità – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 20 – Parità di trattamento – Intensità del controllo giurisdizionale»

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

## I. Introduzione

1. Con le presenti impugnazioni, i ricorrenti chiedono l'annullamento delle sentenze del Tribunale dell'Unione europea del 30 aprile 2019, Alvarez y Bejarano e a./Commissione (T-516/16 e T-536/16, non pubblicata, EU:T:2019:267), e Ardalic e a./Consiglio (T-523/16 e T-542/16, non pubblicata, EU:T:2019:272) (in prosieguo, congiuntamente: le «sentenze impugnate»), con cui sono stati respinti i ricorsi di annullamento da loro proposti, sulla base di un'eccezione di illegittimità dell'articolo 7 dell'allegato V e dell'articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, e l'annullamento delle decisioni della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea che negano loro, in applicazione di dette disposizioni e a decorrere dal 1° gennaio 2014, il beneficio del pagamento forfettario annuale delle spese di viaggio e la concessione di un congedo nel paese di origine.

2. Le successive riforme dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea e l'eliminazione o la riduzione delle agevolazioni che talvolta le accompagnano hanno dato origine a una serie di contenziosi insorti tra i funzionari o gli agenti e le istituzioni presso cui questi sono impiegati. Dopo la questione della riduzione del numero di giorni di congedo annuale per il personale con sede di servizio in un paese terzo<sup>2</sup>, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di disposizioni statutarie introdotte con il regolamento (UE, Euratom) n. 1023/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea<sup>3</sup>, che riducono il rimborso annuale delle spese di viaggio e – secondo la ben nota precedente denominazione – i giorni per il viaggio.

3. Le cause sottoposte alla Corte consentono a quest'ultima di chiarire, in particolare, la portata del controllo giurisdizionale del rispetto del principio di uguaglianza davanti alla legge nel contesto dell'esercizio, da parte del legislatore statutario, del suo potere discrezionale.

## II. Contesto normativo

4. Il regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEE) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica<sup>4</sup> (in prosieguo: lo «Statuto») è stato modificato in più occasioni, e segnatamente dal regolamento n. 1023/2013, entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

5. L'articolo 7 dell'allegato V dello Statuto prevede quanto segue:

«I funzionari aventi diritto all'indennità di dislocazione o all'indennità di espatrio hanno diritto a due giorni e mezzo di congedo supplementare all'anno per recarsi nel proprio paese d'origine.

Il primo comma si applica ai funzionari la cui sede di servizio si trova sul territorio di uno Stato membro. Se la sede di servizio si trova al di fuori di questo territorio, la durata del congedo nel paese d'origine è fissata con decisione speciale, tenuto conto delle necessità specifiche»<sup>5</sup>.

2 V. sentenza dell'8 settembre 2020, Commissione e Carreras Sequeros e a. (C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 GU 2013, L 287, pag. 15.

4 GU 1962, 45, pag. 1385.

5 Applicabile per analogia agli agenti contrattuali in forza dell'articolo 91 del Regime applicabile agli altri agenti.

6. L'articolo 4 dell'allegato VII dello Statuto così dispone:

«1. 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.

b) al funzionario che, avendo o avendo avuto la cittadinanza dello Stato sul cui territorio è situata la sede di servizio, ha abitato, durante il periodo di dieci anni che scade al momento della sua entrata in servizio, fuori del territorio europeo di detto Stato per motivi diversi dall'esercizio di funzioni al servizio di uno Stato o di un'organizzazione internazionale.

(...)

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

3. Nell'applicazione dei paragrafi 1 e 2, il funzionario che, per matrimonio, abbia acquisito d'ufficio e senza possibilità di rinunciarvi la nazionalità dello Stato sul cui territorio è situata la sua sede di servizio, è equiparato al funzionario di cui al paragrafo 1, lettera a), primo trattino»<sup>6</sup>.

7. L'articolo 7 dell'allegato VII dello Statuto enuncia quanto segue:

«1. Il funzionario ha diritto al pagamento forfettario delle spese di viaggio per [sé] stesso, il coniuge e le persone a carico effettivamente conviventi:

- a) in occasione dell'entrata in servizio, dal luogo di assunzione alla sede di servizio;
- b) in occasione della cessazione definitiva dal servizio, ai sensi dell'articolo 47 dello statuto, dalla sede di servizio al luogo di origine quale definito al paragrafo 4 del presente articolo;
- c) in occasione di qualsiasi trasferimento che comporti un cambiamento della sede di servizio.

In caso di decesso di un funzionario, il coniuge superstite e le persone a carico hanno diritto al pagamento forfettario alle stesse condizioni.

(...)

<sup>6</sup> Sia prima che dopo la riforma dello Statuto entrata in vigore il 1° gennaio 2014, la disposizione di cui trattasi si applica per analogia agli agenti contrattuali in forza dell'articolo 92 del regime applicabile agli altri agenti.

4. Il luogo d'origine del funzionario è determinato all'atto dell'entrata in servizio di quest'ultimo, tenuto conto in linea di principio del luogo di assunzione o, su richiesta espressa e debitamente motivata, del centro dei suoi interessi. Questa determinazione può in seguito, quando l'interessato è in servizio, e in occasione della sua partenza, essere rivista con decisione speciale dell'autorità che ha il potere di nomina. Tuttavia, finché l'interessato è in servizio, tale decisione può intervenire soltanto eccezionalmente e previa presentazione, da parte del funzionario, di documenti giustificativi.

(...».

8. L'articolo 8 dell'allegato VII così prevede:

«1. Il funzionario avente diritto all'indennità di dislocazione o all'indennità di espatrio ha diritto annualmente, entro il limite fissato al paragrafo 2, per [sé] stesso e, se ha diritto all'assegno di famiglia, per il coniuge e le persone a carico ai sensi dell'articolo 2, al pagamento forfettario delle spese di viaggio dalla sede di servizio al luogo d'origine definito all'articolo 7.

(...)

2. Il pagamento forfettario è effettuato sulla base di un'indennità calcolata per chilometro della distanza geografica tra la sede di servizio del funzionario e il suo luogo d'origine.

Qualora il luogo d'origine definito all'articolo 7 si trovi al di fuori dei territori degli Stati membri dell'Unione, dei paesi e territori elencati nell'allegato II del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei territori degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio, il pagamento forfettario è effettuato sulla base di un'indennità calcolata per chilometro della distanza geografica che separa la sede di servizio del funzionario dalla capitale dello Stato membro di cui è cittadino. I funzionari il cui luogo d'origine si trova al di fuori dei territori degli Stati membri dell'Unione, dei paesi e territori elencati nell'allegato II del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei territori degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio e che non sono cittadini di uno Stato membro non hanno diritto al pagamento forfettario.

(...)

4. I paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo si applicano ai funzionari la cui sede di servizio si trovi sul territorio di uno Stato membro. (...)

Il pagamento forfettario è basato sul costo di un viaggio aereo in classe economica»<sup>7</sup>.

### III. Fatti

#### A. *Causa C-517/19 P*

9. La sig.ra Alvarez y Bejarano e altre undici persone sono funzionari o agenti contrattuali della Commissione, con sede di servizio in Belgio. Essi hanno tutti una doppia cittadinanza, tra cui quella della loro sede di servizio. Essi non percepiscono né l'indennità di dislocazione, né quella di espatrio, previste all'articolo 4 dell'allegato VII dello Statuto, che non è stato modificato dal regolamento n. 1023/2013.

<sup>7</sup> In linea di principio, gli articoli 7 e 8 dell'allegato VII dello Statuto, come modificati dal regolamento n. 1023/2013, si applicano per analogia agli agenti contrattuali in forza dell'articolo 92 del regime applicabile agli altri agenti.

10. Il luogo d'origine di sette di dette dodici persone si trova nell'Unione europea o nei paesi e territori d'oltremare indicati nell'allegato II del Trattato FUE, mentre quello delle altre cinque è situato al di fuori dei territori degli Stati membri dell'Unione, di quelli dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) o dei territori indicati nel suddetto allegato II. Undici dei funzionari o agenti sono cittadini dello Stato del loro luogo d'origine, mentre il luogo d'origine di una di essi, belga-panamense, è sito nella regione autonoma delle Azzorre (Portogallo).

11. A seguito dell'entrata in vigore del regolamento n. 1023/2013, la Commissione ha adottato disposizioni generali di esecuzione dell'articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto e una decisione relativa ai congedi.

12. Dal momento che i fascicoli personali della sig.ra Alvarez y Bejarano e delle altre undici persone in causa sono stati adeguati a seguito dell'adozione degli atti sopra indicati, a partire dal 1° gennaio 2014 dette persone non hanno diritto né al pagamento forfettario annuale delle spese di viaggio, né al congedo nel paese d'origine (in prosieguo: le «agevolazioni in esame»), precedentemente «giorni per il viaggio», agevolazioni concesse prima di tale data ai funzionari o agenti il cui luogo d'origine era, come nel caso degli interessati, in un luogo diverso dalla sede di servizio.

13. Visto il rigetto da parte della Commissione dei reclami proposti avverso dette modifiche dei fascicoli personali, gli interessati hanno quindi proposto ricorsi dinanzi al Tribunale (cause riunite T-516/16 e T-536/16).

#### ***B. Causa C-518/19 P***

14. I fatti della causa C-518/19 P sono, essenzialmente, analoghi a quelli della causa C-517/19 P.

15. Il sig. Ardalic e altre undici persone sono funzionari o agenti contrattuali del Consiglio e hanno tutti una doppia cittadinanza, tra cui quella della loro sede di servizio, e non percepiscono né l'indennità di dislocazione, né quella di espatrio.

16. Il luogo d'origine di sei di loro si trova nell'Unione o nei paesi e territori d'oltremare indicati nell'allegato II del Trattato FUE, mentre quello degli altri sei è situato al di fuori dei territori degli Stati membri dell'Unione e dell'AELS e dei territori indicati nel suddetto allegato II.

17. Undici ricorrenti sono cittadini dello Stato in cui si trova il rispettivo luogo d'origine, mentre un agente ha cittadinanza belga-croata e luogo d'origine in Serbia.

18. Come nel caso dei funzionari o agenti nella causa C-517/19 P, dal 1° gennaio 2014, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento n. 1023/2013 e di due decisioni del Segretario generale del Consiglio, il sig. Ardalic e le altre undici persone interessate non hanno più diritto alle agevolazioni in esame.

19. Posto che i reclami proposti avverso le modifiche dei loro fascicoli personali sono stati respinti dal Consiglio, il sig. Ardalic e le altre undici persone interessate hanno quindi proposto ricorsi dinanzi al Tribunale (causa T-523/16 e T-542/16).

#### **IV. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenze impugnate**

20. Nei loro rispettivi ricorsi in primo grado diretti a ottenere l'annullamento delle decisioni sfavorevoli che li riguardano, la sig.ra Alvarez y Bejarano e gli altri 23 funzionari o agenti (in prosieguo: i «ricorrenti») hanno sollevato un'eccezione di illegittimità dell'articolo 7 dell'allegato V e dell'articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto, come modificati dal regolamento n. 1023/2013, fondata su tre motivi

vertenti, in primo luogo, sull'illegittimità derivante dal «rimettere in discussione il luogo d'origine dei ricorrenti», in secondo luogo, sull'illegittimità della condizione di concessione dell'agevolazione dell'indennità di dislocazione o di espatrio e, in terzo luogo, sulla violazione dei principi di proporzionalità, di certezza del diritto, dei diritti acquisiti e di tutela del legittimo affidamento, oltre che del diritto al rispetto della vita familiare.

21. Il Tribunale ha integralmente respinto i ricorsi.

## **V. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte**

### ***A. Nella causa C-517/19 P***

22. I ricorrenti nella causa C-517/19 P chiedono che la Corte voglia:

- annullare la sentenza del Tribunale del 30 aprile 2019 nelle cause riunite T-516/16 e T-536/16 Alvarez y Bejarano e a./Commissione;
- annullare la decisione della Commissione di non concedere più ai ricorrenti, a partire dal 2014, né i giorni per il viaggio, né il rimborso annuale delle spese di viaggio;
- condannare la Commissione alle spese.

23. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione;
- condannare i ricorrenti alle spese.

24. Il Parlamento europeo e il Consiglio, che, quali intervenienti in primo grado, hanno depositato un controricorso conformemente all'articolo 172 del regolamento di procedura della Corte, concludono anch'essi per il rigetto dell'impugnazione e la condanna dei ricorrenti alle spese.

### ***B. Nella causa C-518/19 P***

25. I ricorrenti nella causa C-518/19 P concludono che la Corte voglia:

- annullare la sentenza del Tribunale del 30 aprile 2019 nelle cause riunite T-523/16 e T-542/16 Ardalic e a./Consiglio;
- annullare la decisione del Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea di non concedere più ai ricorrenti, a partire dal 1° gennaio 2014, né i giorni per il viaggio né il rimborso annuale delle spese di viaggio;
- condannare il Consiglio alle spese.

26. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione;
- condannare i ricorrenti alle spese.

27. Il Parlamento, che, quale interveniente in primo grado, ha depositato una comparsa di risposta conformemente all'articolo 172 del regolamento di procedura, conclude anch'esso per il rigetto dell'impugnazione e la condanna dei ricorrenti alle spese.

28. In applicazione dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il 1° ottobre 2019 il presidente della Corte ha deciso di riunire le cause C-517/19 P e C-518/19 P ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento e ai fini della sentenza.

29. Le parti sono state sentite in occasione dell'udienza tenutasi dinanzi alla Corte il 1° luglio 2020.

## VI. Analisi giuridica

30. I ricorrenti sollevano due motivi a fondamento della loro impugnazione, vertenti, il primo, su un errore di diritto del Tribunale nella definizione della portata del suo controllo giurisdizionale e, il secondo, sulla violazione del principio di parità di trattamento.

### A. *Sul primo motivo*

31. È pacifico che, nelle due sentenze impugnate, il Tribunale ha effettuato un controllo di legittimità limitato, in quanto la fissazione delle condizioni e delle modalità di applicazione del rimborso annuale delle spese di viaggio e dei giorni per il viaggio rientra in un ambito normativo in cui il legislatore gode di un ampio potere discrezionale. In un tale ambito, il Tribunale ha ritenuto di doversi limitare a verificare, quanto al rispetto del principio di parità di trattamento e del principio di non discriminazione, che l'istituzione interessata non avesse operato una differenziazione arbitraria o manifestamente inadeguata e, quanto al principio di proporzionalità, che la misura adottata non avesse un carattere manifestamente inidoneo in relazione allo scopo perseguito dalla disciplina.

32. Nella loro impugnazione, i ricorrenti affermano che, così facendo, il Tribunale ha commesso un errore di diritto e che avrebbe dovuto, in sede di verifica del rispetto del principio di parità di trattamento, provvedere a un controllo completo. Il fatto che il legislatore dell'Unione goda di un ampio potere discrezionale sarebbe, in sé, privo di rilevanza ai fini di rispondere alla questione se il regolamento controverso comporti una disparità di trattamento tra funzionari.

33. Per le ragioni di seguito illustrate, detto argomento non può, a mio avviso, trovare accoglimento. Dopo aver sommariamente illustrato le condizioni di attuazione di un controllo di legittimità limitato da parte del giudice dell'Unione, esaminerò la questione del controllo giurisdizionale del rispetto dell'uguaglianza davanti alla legge, oltre a quella, discussa in udienza, della rilevanza, sulla portata di detto controllo, di un'eventuale discriminazione fondata sulla nazionalità.

#### 1. *Sull'attuazione del controllo giurisdizionale limitato*

34. Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, quest'ultima ha riconosciuto al legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'esercizio delle competenze ad esso demandate, un ampio margine di discrezionalità quando la sua azione implica scelte di natura politica, economica e sociale, e quando è chiamato a effettuare valutazioni complesse<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> V., in particolare, sentenze del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 57), e del 30 gennaio 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punto 44).

35. Benché detto potere discrezionale sia regolarmente riconosciuto al legislatore in materia agricola, sociale, commerciale o ambientale, esso è stato ammesso a suo favore anche nel quadro delle riforme dello Statuto. Dalla giurisprudenza si evince infatti che il legislatore dispone di un ampio margine discrezionale per adeguare lo Statuto e per modificare ad ogni momento, anche in senso sfavorevole, i diritti e gli obblighi dei funzionari, dovendosi ricordare che tra i funzionari e l'amministrazione non si instaura un rapporto di tipo contrattuale, ma un rapporto disciplinato dallo Statuto<sup>9</sup>.

36. Come sottolineato dal Consiglio, la giurisprudenza ha ritenuto che la legislazione nel settore della funzione pubblica implichi scelte di natura politica, economica e sociale e che il legislatore statutario sia quindi chiamato a compiere valutazioni complesse rispetto alle quali dispone di un ampio margine di discrezionalità.

37. Inoltre, in un caso in cui il legislatore dell'Unione era stato chiamato a compiere valutazioni economiche complesse, la Corte ha precisato che l'intensità del controllo di legittimità doveva essere ridotta tanto più che «l'atto di cui trattasi [aveva] una portata generale»<sup>10</sup>. Orbene, nel caso di specie, è pacifico che i ricorsi presentati dinanzi al Tribunale si fondavano esclusivamente su un'eccezione di illegittimità dell'articolo 7 dell'allegato V e dell'articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto. I ricorrenti non contestano alle istituzioni interessate di aver commesso un errore di valutazione ma affermano esclusivamente che, quanto al rimborso delle spese di viaggio e al congedo nel paese d'origine, le decisioni individuali negative dirette a ciascuno di loro sono irregolari nella misura in cui si fondano su disposizioni esse stesse illegittime.

38. In tale contesto, il riconoscimento di un ampio potere discrezionale a favore del legislatore statutario non è, a mio avviso, in alcun modo messo in dubbio, il che comporta che il giudice sia chiamato a compiere un controllo di legittimità limitato. Egli deve accertare unicamente, nel merito, che l'esercizio di tale potere non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere e che le istituzioni interessate non abbiano palesemente travalicato i limiti del loro potere discrezionale<sup>11</sup>.

39. Osservo con interesse che i ricorrenti non contestano l'esistenza del potere discrezionale riconosciuto al legislatore statutario, aspetto questo ritenuto irrilevante dagli interessati in considerazione del parametro di legittimità cui detto legislatore avrebbe dovuto conformarsi e che questi avrebbe, a loro dire, violato, ossia il principio della parità di trattamento.

## *2. Sul controllo del rispetto del principio della parità di trattamento*

40. Il principio della parità di trattamento rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione il cui carattere fondamentale è sancito nell'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), alla quale l'articolo 6, paragrafo 1, TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei Trattati. Come risulta dall'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano, in particolare, alle istituzioni dell'Unione che sono quindi tenute a rispettare i diritti in essa sanciti<sup>12</sup>.

9 V. sentenze del 16 ottobre 1980, Hochstrass/Corte di giustizia (147/79, EU:C:1980:238, punto 12); del 22 dicembre 2008, Centeno Mediavilla e a./Commissione (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punti 60 e 91), e del 4 marzo 2010, Angé Serrano e a./Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punti 82, 86 e 93).

10 V. sentenza del 19 novembre 1998, Regno Unito/Consiglio (C-150/94, EU:C:1998:547, punto 54).

11 V., in particolare, sentenze del 22 novembre 2001, Paesi Bassi/Consiglio (C-110/97, EU:C:2001:620, punto 62), e del 2 luglio 2009, Bavaria e Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punto 82).

12 V. sentenze del 19 settembre 2013, Riesame Commissione/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punto 39), e dell'8 settembre 2020, Commissione e Consiglio/Carreras Sequeros e a. (C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, punto 110).

41. La Corte ha chiaramente indicato che il legislatore è tenuto, nell'emanare le norme che disciplinano in particolare la funzione pubblica europea, al rispetto del principio generale della parità di trattamento<sup>13</sup>. Quest'ultimo rientra pertanto nelle regole giuridiche di rango superiore che si impongono al legislatore, anche nell'esercizio del suo potere discrezionale, e di cui la Corte verifica il rispetto esercitando, tuttavia, in quest'ultima ipotesi, un controllo di legittimità limitato<sup>14</sup>. Osservo, a questo riguardo, che i ricorrenti non hanno indicato alcun riferimento giurisprudenziale idoneo a giustificare quanto dedotto in merito allo svolgimento di un controllo giurisdizionale completo rispetto al principio della parità di trattamento.

42. È incontestabile che l'esame della giurisprudenza della Corte può, a prima vista, dare l'idea di una fotografia dai contorni incerti, un po' vaga, a causa di una certa eterogeneità delle formulazioni impiegate. Tuttavia, mi sembra che una lettura consolidata, in via retrospettiva, delle decisioni della Corte consenta di ricavare un orientamento giurisprudenziale solido. Si può così osservare che l'esistenza di una violazione del principio della parità di trattamento presuppone che a due categorie di persone le cui situazioni di fatto e giuridiche non mostrano differenze essenziali venga riservato un trattamento diverso o che situazioni diverse siano trattate in maniera uguale, senza che un siffatto trattamento sia oggettivamente giustificato<sup>15</sup>. Qualora il legislatore statutario si avvalga del suo potere discrezionale, questi può essere censurato dall'autorità giudiziaria solo ove compia una differenziazione arbitraria o manifestamente inadeguata rispetto all'obiettivo che intende perseguire<sup>16</sup>. Quest'ultima formulazione, piuttosto imprecisa, non è di certo sempre ripresa *expressis verbis* nelle decisioni della Corte, ma l'attuazione di un controllo di legittimità limitato mi sembra indiscutibile.

43. Questa determinazione dell'intensità del controllo, accolta giustamente dal Tribunale, merita, a mio avviso, di essere condivisa per ragioni intrinseche a ogni organizzazione istituzionale di uno Stato democratico e contenute in un'espressione: la separazione dei poteri. Occorre ricordare, a questo proposito, che i Trattati hanno instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le istituzioni dell'Unione, secondo il quale ciascuna di esse svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale dell'Unione e nella realizzazione dei compiti ad essa affidati. Il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni<sup>17</sup>.

44. La determinazione di diritti ed obblighi degli agenti della funzione pubblica europea ricade in primis nella competenza del legislatore statutario. La limitazione del controllo della Corte si impone segnatamente allorché, come nel caso di specie, detto legislatore si trova a dover operare quale arbitro di interessi confliggenti e ad esercitare quindi opzioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle sue responsabilità proprie<sup>18</sup>.

13 V. sentenze del 22 dicembre 2008, Centeno Mediavilla e a./Commissione (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punto 78), e del 4 marzo 2010, Angé Serrano e a./Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punti 99 e 100).

14 V., in particolare, sentenze del 26 marzo 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, punti da 12 a 17); dell'8 giugno 1989, AGPB (167/88, EU:C:1989:234, punti da 28 a 33); del 21 febbraio 1990, Wuidart e a. (da 267/88 a 285/88, EU:C:1990:79, punti da 13 a 18); del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 59); del 12 maggio 2011, Lussemburgo/Parlamento e Consiglio (C-176/09, EU:C:2011:290, punto 50); dell'8 giugno 2010, Vodafone e a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punto 52); del 4 maggio 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punto 97), e del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 56).

15 V., in tal senso, sentenze del 15 aprile 2010, Gualtieri/Commissione (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punto 70); del 6 settembre 2018, Piessevaux/Consiglio (C-454/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:680, punto 78), e del 22 dicembre 2008, Centeno Mediavilla e a./Commissione (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punto 76).

16 V. sentenze del 7 giugno 1972, Sabbatini-Bertoni/Parlamento (20/71, EU:C:1972:48, punto 13); del 15 gennaio 1981, Vutera/Commissione (1322/79, EU:C:1981:6, punto 9); del 14 luglio 1983, Ferrario e a./Commissione (152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, da 177/81 a 179/81, 182/81 e 186/81, EU:C:1983:208, punto 13); del 17 luglio 2008, Campoli/Commissione (C-71/07 P, EU:C:2008:424, punto 64); del 15 aprile 2010, Gualtieri/Commissione (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punto 72), e del 6 settembre 2018, Piessevaux/Consiglio (C-454/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:680, punto 69).

17 V. sentenze del 4 ottobre 1991, Parlamento/Consiglio (C-70/88, EU:C:1991:373, punti 21 e 22), e del 15 novembre 2011, Commissione/Germania (C-539/09, EU:C:2011:733, punto 56). Occorre aggiungere che in ogni attività legislativa è intrinseco il compimento di scelte, vale a dire l'applicazione di trattamenti differenziati mediante classificazione per categorie.

18 V. sentenza dell'8 febbraio 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, punto 53).

### 3. *Sull'incidenza di un'eventuale discriminazione fondata sulla nazionalità*

45. In udienza si è discusso dell'impatto sull'intensità del controllo giurisdizionale di un eventuale caso di discriminazione fondata sulla nazionalità. Tali discussioni fanno seguito alle osservazioni svolte non dai ricorrenti, ma unicamente dal Consiglio nella sua comparsa di risposta, secondo cui, ove il legislatore ricorra a classificazioni sospette, cioè legate, segnatamente, alla razza, al sesso, all'origine etnica, alle opinioni politiche o religiose o all'età, nell'ambito della verifica dell'esistenza di una discriminazione vietata dal diritto dell'Unione il giudice procede ad effettuare un controllo di legittimità più esteso, vale a dire completo<sup>19</sup>.

46. A tal riguardo, occorre ricordare che, in sede d'impugnazione, la competenza della Corte è limitata alla valutazione della soluzione giuridica che è stata fornita a fronte dei motivi discussi dinanzi al giudice di primo grado. Pertanto, la Corte, nell'ambito di siffatto procedimento, è competente unicamente ad esaminare se l'argomentazione contenuta nell'impugnazione individui un errore di diritto che vizi la sentenza impugnata<sup>20</sup>.

47. Orbene, si deve osservare che i ricorrenti contestano al Tribunale esclusivamente, nel loro primo motivo di impugnazione, un'errata valutazione dell'intensità del suo controllo del rispetto del «principio della parità di trattamento», sancito «nell'articolo 20 della Carta», e, nel loro secondo motivo, una violazione di detto principio. La rivendicazione di un controllo completo non è in alcun modo collegata alla deduzione di una discriminazione in base alla nazionalità e dalla lettura del verbale dell'udienza tenutasi dinanzi alla Corte emerge che i rappresentanti dei ricorrenti non hanno neppure alluso a una siffatta discriminazione. La questione della nazionalità è stata da questi ultimi sollevata soltanto nell'ambito della discussione sulla comparabilità delle categorie di funzionari interessate e della contestazione della conclusione negativa del Tribunale.

48. Date le circostanze, mi sembra che l'esame del primo motivo delle impugnazioni non comporti assolutamente una discussione sull'utilizzo, da parte del legislatore statutario, di un criterio di differenziazione sospetto, nella specie la nazionalità, nelle disposizioni che prevedono la concessione delle agevolazioni in esame. Anche supponendo che un siffatto dibattito si renda necessario, non si potrebbe comunque pervenire a un annullamento delle sentenze impugate sulla base di tale motivo.

49. È pacifico che la concessione ai funzionari delle due agevolazioni in esame è subordinata al riconoscimento del beneficio dell'indennità di dislocazione o di espatrio prevista nell'articolo 4 dell'allegato VII dello Statuto, che menziona, tra le sue condizioni di applicazione, la nazionalità dei funzionari. Orbene, occorre sottolineare che la Corte ha considerato che l'indennità di dislocazione ha lo scopo di compensare gli oneri e gli svantaggi particolari cui sono soggetti i dipendenti che, in conseguenza dell'entrata in servizio presso un'istituzione dell'Unione, sono obbligati a cambiare residenza e che il criterio fondamentale del diritto a detta indennità è la residenza abituale del funzionario, anteriore alla sua entrata in servizio, mentre la nazionalità di quest'ultimo è presa in considerazione solo a titolo secondario rilevando unicamente ai fini della questione della durata della residenza al di fuori del territorio della sua sede di servizio<sup>21</sup>.

19 Nella sua comparsa di risposta il Consiglio si è richiamato alle conclusioni dell'avvocato generale Poirares Maduro nella causa Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:292), di cui mi sembra utile citare, parzialmente, il paragrafo 33: «Per contro, in alcuni settori, in particolare quello della regolamentazione economica e sociale, e quando il legislatore non ricorre a tali classificazioni sospette, vale a dire quando è in discussione solo l'uguaglianza davanti alla legge, il grado di intensità del controllo è meno elevato».

20 V. sentenza del 15 novembre 2012, Consiglio/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 40 e giurisprudenza citata).

21 V. sentenze del 20 febbraio 1975, Airola/Commissione (21/74, EU:C:1975:24, punti da 6 a 8); del 16 ottobre 1980, Hochstrass/Corte di giustizia (147/79, EU:C:1980:238, punto 12), e del 15 settembre 1994, Magdalena Fernández/Commissione (C-452/93 P, EU:C:1994:332, punto 21).

50. Inoltre, la Corte ha respinto una domanda volta a far dichiarare l'invalidità dell'articolo 21, paragrafo 2, punto 2, del regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 912/78 del Consiglio, del 2 maggio 1978, che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità<sup>22</sup>, che aggiunge l'attuale paragrafo 2 all'articolo 4 dell'allegato VII dello Statuto relativo alla concessione di un'indennità di espatrio, per il motivo che tale prima disposizione si richiamava unicamente ed esclusivamente al criterio della cittadinanza per l'attribuzione o il rifiuto di tale indennità e violava così il divieto generale di discriminazione effettuata in base alla nazionalità contenuto nell'ex articolo 7 del Trattato CEE. La Corte ha ritenuto che, dato che l'indennità di espatrio è destinata a compensare gli svantaggi che i dipendenti subiscono a causa del loro status di stranieri, a buon diritto il legislatore statutario, nel valutare discrezionalmente la situazione, si è valso del solo criterio della cittadinanza, che ha il vantaggio di essere, in primo luogo, uniforme, in quanto si applica in modo identico a tutti i dipendenti, indipendentemente dalla loro sede di servizio, in secondo luogo, obiettivo per natura e in via generale per quanto riguarda l'incidenza media degli inconvenienti dell'espatrio sulla situazione personale degli interessati e, in terzo luogo, in relazione diretta con lo scopo della normativa, che è quello di compensare le difficoltà e gli svantaggi che derivano dallo status di straniero nel paese di residenza<sup>23</sup>.

51. Queste soluzioni giurisprudenziali, riguardanti disposizioni rimaste sostanzialmente invariate, mi sembrano sempre pertinenti al fine di dissipare ogni sospetto di una violazione del divieto di discriminazione effettuata in base alla nazionalità – che trova espressione, in particolare, nell'articolo 18 TFUE – in relazione al rimborso annuale delle spese di viaggio e alla concessione del congedo nel paese d'origine.

52. Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo motivo di impugnazione deve essere respinto.

## ***B. Sul secondo motivo***

53. Il secondo motivo di impugnazione verte su una violazione del principio della parità di trattamento, in quanto i ricorrenti contestano al Tribunale, in primis, di aver stabilito erroneamente che essi non erano in una situazione comparabile a quella dei funzionari che percepiscono l'indennità di dislocazione o di espatrio e, in secondo luogo, di aver valutato in maniera errata l'obiettivo e la proporzionalità della normativa in causa.

### *1. Osservazioni preliminari*

54. È pacifico che il controllo giurisdizionale del rispetto dell'uguaglianza davanti alla legge comporta necessariamente una prima analisi costituita da quello che si è convenuto chiamare test di comparabilità. Laddove le categorie di persone interessate siano qualificate dal giudice come «comparabili», occorre compiere una seconda analisi consistente nel verificare se la differenza di trattamento di dette categorie comparabili sia o meno giustificata, fermo restando che, in caso affermativo, la sussistenza di una violazione dell'uguaglianza davanti alla legge deve essere negata. La verifica da parte del giudice dell'esistenza di una «differenziazione arbitraria o manifestamente inadeguata» ricade in questa seconda analisi.

55. Nelle sentenze impugnate il Tribunale ha in effetti applicato il test di comparabilità e ha ritenuto che la situazione dei «dislocati» o degli «espatriati» non era simile o comparabile a quella dei ricorrenti, accertamento questo che consentiva di chiudere la discussione in punto di diritto. Come precisato, nei limiti in cui le situazioni interessate non sono simili, una disparità di trattamento fra di

<sup>22</sup> GU 1978, L 119, pag. 1.

<sup>23</sup> V. sentenza del 16 ottobre 1980, Hochstrass/Corte di giustizia (147/79, EU:C:1980:238, punti 12 e 13).

esse non viola l'uguaglianza davanti alla legge sancita dall'articolo 20 della Carta<sup>24</sup>. Pertanto, la conclusione del Tribunale, secondo cui il meccanismo consistente nell'assoggettare l'ottenimento delle agevolazioni in esame alla condizione del beneficio dell'indennità di dislocazione o di espatrio non è «né manifestamente inadeguato, né manifestamente inidoneo» alla luce del suo obiettivo, suscita quantomeno un certo stupore.

56. Al di là di una formulazione di carattere tautologico che si discosta da quella tuttavia ricordata dal Tribunale in apertura del suo ragionamento, occorre osservare che detta conclusione non si ricollega alla motivazione che la precede, la quale non contiene un'analisi del carattere proporzionato della normativa interessata. La motivazione della sentenza impugnata mi sembra quindi contraddistinta da una certa confusione nell'applicazione del metodo di analisi del rispetto del principio della parità di trattamento. Essa è, a mio avviso, altresì errata quanto al risultato del test di comparabilità.

## 2. Sulla comparabilità delle situazioni interessate

57. Occorre ricordare che l'esistenza di una violazione del principio della parità di trattamento presuppone che a due categorie di persone le cui situazioni di fatto e giuridiche non mostrano differenze essenziali venga riservato un trattamento diverso o che situazioni diverse siano trattate in maniera uguale, senza che un siffatto trattamento sia oggettivamente giustificato. L'equiparabilità delle situazioni deve essere valutata alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi e cui si contesta di violare detto principio. Devono inoltre essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce la normativa in parola<sup>25</sup>.

58. Nelle sentenze impugnate, dopo aver ricordato la finalità del solo articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto, il Tribunale ha ricordato l'obiettivo perseguito dal legislatore nel quadro del regolamento n. 1023/2013, come risulta dal suo considerando 24. Il Tribunale ha così menzionato che il legislatore ha inteso modernizzare e razionalizzare le disposizioni in materia di giorni per il viaggio e di rimborso annuale delle spese di viaggio e correlarle allo status di espatriato o di dislocato al fine di rendere l'applicazione più semplice e trasparente. La successiva dimostrazione esposta dal Tribunale quanto alla comparabilità delle situazioni in causa mi sembra fondarsi chiaramente sulla presa in considerazione di detta intenzione del legislatore.

59. A mio avviso, questa motivazione del Tribunale rivela una certa confusione tra, da una parte, l'oggetto e l'obiettivo delle disposizioni che prevedono il pagamento forfettario annuale delle spese di viaggio e il congedo nel paese d'origine, alla luce dei quali, soltanto, occorre verificare se le situazioni di fatto e giuridiche siano comparabili e, dall'altra, l'obiettivo perseguito dal legislatore statutario idoneo a giustificare la differenziazione di situazioni preliminarmente qualificate come comparabili<sup>26</sup>. Questo errore metodologico ha portato il Tribunale a una conclusione errata per quanto riguarda l'analisi di comparabilità.

24 V. sentenze del 22 dicembre 2008, Centeno Mediavilla e a./Commissione (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punto 79); del 22 maggio 2014, Glatzel, C-356/12 (EU:C:2014:350, punto 84) e del 6 settembre 2018, Piessevaux/Consiglio (C-454/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:680, punti da 78 a 82).

25 V., in particolare, sentenze del 14 giugno 1990, Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254, punto 15); del 1° marzo 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats e a. (C-236/09, EU:C:2011:100, punto 29); del 6 settembre 2018, Piessevaux/Consiglio (C-454/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:680, punti 78 e 79), e parere 1/17 (Accordo CETA UE-Canada), del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341, punto 177).

26 Si tratta purtroppo di una confusione frequente. Orbene, come precisato correttamente in dottrina, l'oggetto di una disposizione giuridica che consiste nel riconoscere un potere all'amministrazione non può in alcun modo giustificare la differenza di trattamento risultante dall'esercizio di tale potere. Ciò che giustifica la differenza di trattamento non è quindi l'oggetto della legge, ma l'obiettivo perseguito dal legislatore o, in altre parole, il rapporto mezzo-fine. L'uguaglianza è presa in considerazione nel rapporto strumentale che la legge instaura tra l'obiettivo (legittimo) perseguito dal legislatore e il mezzo consistente nella differenza di trattamento. La finalità è, per l'appunto, il criterio di valutazione del mezzo, fatto salvo il correttivo della proporzionalità, nel senso che qualsiasi differenza di trattamento non può essere giustificata nemmeno dalla migliore finalità (Olivier Jouanjan «Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité?», Jus Politicum, n. 7).

60. A tal riguardo, i ricorrenti affermano che i funzionari beneficiari delle agevolazioni in esame non sono in una situazione sostanzialmente diversa da quella dei soggetti che non ne beneficiano i quali, al pari dei primi, hanno un luogo d'origine diverso dalla loro sede di servizio ma hanno altresì la cittadinanza dello Stato sul cui territorio si trova detta sede di servizio.

61. È importante sottolineare che l'oggetto e lo scopo del pagamento forfettario annuale delle spese di viaggio e dei giorni aggiuntivi di congedo per i trasferimenti sono rimasti strettamente invariati con l'entrata in vigore del regolamento n. 1023/2013, poiché si tratta sempre di consentire ai funzionari di mantenere legami familiari, sociali e culturali con il loro luogo d'origine. La modifica intervenuta consiste unicamente nell'aggiunta di una condizione di concessione, dal momento che, dal 1° gennaio 2014, i funzionari il cui luogo d'origine differisce dalla sede di servizio devono anche essere beneficiari dell'indennità di dislocazione o di espatrio per ottenere il pagamento forfettario annuale delle spese di viaggio e i giorni aggiuntivi di congedo per il trasferimento.

62. Per quanto attiene al luogo d'origine del funzionario, esso è determinato all'atto dell'entrata in servizio, tenuto conto in linea di principio del luogo di assunzione o, su richiesta espressa e debitamente motivata, del centro dei suoi interessi<sup>27</sup>. Questa nozione di «centro d'interessi» si fonda sul principio generale del diritto della funzione pubblica secondo cui il dipendente deve avere la possibilità di mantenere i suoi rapporti personali col luogo in cui risiedono i suoi interessi principali malgrado la sua entrata in servizio e la distanza fra la sede di servizio e tale luogo. Il centro d'interessi si definisce come il luogo in cui il dipendente mantiene cumulativamente i principali legami di natura familiare e gli interessi essenziali di natura civica sia attivi che passivi<sup>28</sup>.

63. Occorre constatare che la nozione di «luogo d'origine» continua ad essere utilizzata per determinare la concessione di determinati diritti pecuniari. Pertanto, il funzionario che ha un luogo d'origine differente dalla sua sede di servizio, quand'anche abbia la cittadinanza dello Stato sul cui territorio si trova la sede di servizio, beneficia del rimborso delle spese di viaggio del suo coniuge e delle persone a suo carico dalla sua sede di servizio al suo luogo d'origine in occasione della cessazione definitiva dal servizio (articolo 7, paragrafo 1, dell'allegato VII dello Statuto). Inoltre, in caso di decesso di detto funzionario, l'istituzione interessata si fa carico delle spese necessarie per il trasporto della salma al luogo d'origine (articolo 75 dello Statuto).

64. Il pagamento forfettario annuale delle spese di viaggio dalla sede di servizio al luogo d'origine e la concessione di due giorni e mezzo aggiuntivi di congedo per recarsi nel paese d'origine, al pari dei diritti pecuniari menzionati nel punto che precede, riflettono la specificità di una categoria di funzionari che si trovano, per ragioni connesse alla loro attività professionale, lontani dal loro centro d'interessi e cui il legislatore statutario intende consentire di mantenere un legame con tale luogo.

65. Per giustificare la conclusione raggiunta quanto alla non comparabilità, il Tribunale fa riferimento, rispetto ai ricorrenti, a un «certo allontanamento» dal luogo d'origine e al fatto che essi non possono affermare di avere con tale luogo un rapporto «più stretto» di quello che hanno i beneficiari dell'indennità di dislocazione o di espatrio e ciò in ragione della loro più marcata integrazione nella società dello Stato della sede di servizio caratterizzata dal possesso della cittadinanza di tale Stato. Si tratta quindi di stabilire se la mera e unica differenza nell'intensità del legame con lo Stato del luogo d'origine, dedotta dall'esistenza di un rapporto con un altro Stato, possa essere tale da caratterizzare una situazione oggettivamente diversa qualificabile come «non comparabile». Ritengo che occorra rispondere in senso negativo a tale domanda.

<sup>27</sup> Articolo 7, paragrafo 4, dell'allegato VII dello Statuto.

<sup>28</sup> V. sentenza del 2 maggio 1985, De Angelis/Commissione (144/84, EU:C:1985:171, punti 13 e 14). Osservo che, benché nella loro impugnazione e in udienza i ricorrenti abbiano fatto riferimento a detta sentenza e al principio generale di diritto del pubblico impiego ivi menzionato, la cui violazione era invocata dinanzi al Tribunale a fondamento dell'eccezione di illegittimità, il secondo motivo dedotto nelle impugnazioni ha per oggetto unicamente una violazione del principio della parità di trattamento.

66. Occorre osservare che l'acquisto della cittadinanza dello Stato sul cui territorio si trova la sede di servizio non comporta necessariamente una modifica, nel fascicolo del funzionario interessato, della decisione di fissazione del luogo d'origine. Quest'ultimo resta invariato per tutta la carriera del funzionario salvo decisione speciale dell'amministrazione adottata eccezionalmente e previa presentazione di documenti giustificativi da parte dell'interessato<sup>29</sup>. Non si può ritenere che i legami familiari, sociali e patrimoniali di detto funzionario con lo Stato del luogo d'origine si siano necessariamente indeboliti al punto da sparire progressivamente, il che è tanto più incontestabile ove, come nel caso di 11 dei 24 ricorrenti, l'interessato abbia anche la cittadinanza di detto Stato. Sarebbe quanto meno paradossale, per non dire incoerente, ritenere che il possesso, da parte del funzionario, della cittadinanza dello Stato della sede di servizio rappresenti un indice serio dell'esistenza di molteplici e stretti legami tra detta persona e il paese di cui ha la cittadinanza, senza riconoscere la medesima funzione al possesso della cittadinanza dello Stato del luogo d'origine. Si aggiunga che il luogo d'origine del dislocato o dell'espatriato non è necessariamente il paese di cui il funzionario ha la cittadinanza, come ammesso dal Consiglio.

67. Date le circostanze, a mio avviso, la situazione dei funzionari beneficiari delle agevolazioni in esame e quella dei non beneficiari che hanno, al pari dei primi, un luogo d'origine diverso dalla rispettiva sede di servizio ma sono altresì titolari della cittadinanza dello Stato sul cui territorio si trova detta sede di servizio, possono essere considerate come comparabili alla luce dell'oggetto e dello scopo delle disposizioni statutarie che prevedono dette agevolazioni, ricordando che non è necessario che le situazioni di cui trattasi siano identiche<sup>30</sup>.

68. Benché la motivazione dedotta dal Tribunale su questo punto mi sembri erronea, non vi è tuttavia motivo di annullare la sentenza impugnata che respinge i ricorsi di annullamento. Occorre ricordare che, se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della medesima sentenza appare fondato per altri motivi di diritto, una violazione siffatta non è idonea a determinare l'annullamento di tale sentenza ed occorre procedere a una sostituzione della motivazione<sup>31</sup>. Nel caso di specie, l'errore del Tribunale quanto alla comparabilità delle situazioni interessate non può comportare l'annullamento della sentenza impugnata posto che la distinzione compiuta all'articolo 7 dell'allegato V e all'articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto risulta essere oggettivamente giustificata<sup>32</sup>.

### *3. Sulla giustificazione della disparità di trattamento*

69. Occorre ricordare che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette che possano essere previste limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà da essa riconosciuti a condizione che dette limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

<sup>29</sup> Articolo 7, paragrafo 4, dell'allegato VII dello statuto.

<sup>30</sup> V. sentenza del 10 maggio 2011, Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, punto 42).

<sup>31</sup> V. sentenza del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 118).

<sup>32</sup> Osservo che, indipendentemente dalla sua conclusione quanto alla non comparabilità delle categorie di funzionari interessati, il Tribunale ha compiuto una valutazione specifica della proporzionalità della disciplina di cui trattasi. Esso ha così ritenuto che le misure adottate dal legislatore statuario non fossero manifestamente sproporzionate rispetto all'obiettivo da questi perseguito. I ricorrenti contestano l'analisi compiuta dal Tribunale nel quadro del loro secondo motivo di impugnazione vertente su una violazione del principio della parità di trattamento.

70. La Corte ha precisato che una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione, e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi<sup>33</sup>.

71. Ne risulta quindi che la limitazione deve essere in primo luogo «prevista dalla legge». In altre parole, la misura di cui trattasi deve avere un fondamento giuridico, il che, nel caso di specie, non solleva alcun problema, posto che le agevolazioni in esame e le condizioni per la loro concessione sono previste nell'articolo 7 dell'allegato V e nell'articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto, letti in combinato disposto con l'articolo 4 dello stesso allegato VII.

72. Per quanto attiene, in secondo luogo, al nesso tra la distinzione operata e gli obiettivi di interesse generale perseguiti dal legislatore, occorre osservare che, trattandosi di un atto legislativo dell'Unione, spetta al legislatore dell'Unione stabilire l'esistenza di criteri oggettivi dedotti a titolo di giustificazione della differenza di trattamento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tali criteri<sup>34</sup>. A tale riguardo, le istituzioni interessate hanno richiamato i considerando 2, 12 e 24 del regolamento n. 1023/2013, l'ultimo dei quali stabilisce che «[l]e disposizioni in materia di giorni di viaggio annuali e di rimborso annuale delle spese di viaggio tra la sede di servizio e il luogo d'origine dovrebbero essere modernizzate, razionalizzate e correlate allo status di personale espatriato, al fine di renderne l'applicazione più semplice e trasparente».

73. L'esame dei considerando di detto regolamento rivela che il particolare obiettivo menzionato nel punto che precede s'inseriva in una volontà più ampia del legislatore di pervenire, con riferimento alla funzione pubblica europea, a un buon rapporto costo-efficacia e di garantirlo in un concreto contesto di crisi economica che comporta una politica di controllo delle spese pubbliche, continuando ad assicurare nel contempo assunzioni di qualità con una base geografica quanto più ampia possibile. Il Consiglio ha precisato che la modernizzazione delle regole che disciplinano il pagamento annuale delle spese di viaggio verso il luogo d'origine e la concessione di un congedo nel paese d'origine teneva conto dello sviluppo del trasporto aereo caratterizzato da voli regolari verso destinazioni diversificate e finanziariamente accessibili. A questa constatazione oggettiva si può aggiungere quella della facilità e del carattere gratuito delle comunicazioni via Internet che contribuiscono anch'esse al mantenimento di un legame con il luogo d'origine.

74. Mi sembra difficile non reputare legittimi gli obiettivi così perseguiti dal legislatore con l'adozione del regolamento n. 1023/2013 ai fini di garantire una gestione della funzione pubblica attuabile da un punto di vista tecnico ed economico. Tali obiettivi oltrepassano, per la loro complessità intrinseca e la difficoltà della loro attuazione, semplici e rigorose considerazioni finanziarie di risparmio di bilancio.

75. Il Consiglio osserva che nel 2013, al fine di razionalizzare le regole relative al pagamento annuale delle spese di viaggio e ai giorni di viaggio, garantendo nel contempo il miglior rapporto costo-efficacia in relazione alla funzione pubblica europea, il legislatore ha introdotto un criterio di distinzione diretto a orientare al meglio la misura e a circoscriverla a coloro che, a suo avviso, ne hanno maggior bisogno, vale a dire a coloro che beneficiano dello status di dislocato o di espatriato, il cui riconoscimento costituisce condizione per la concessione delle agevolazioni succitate. Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, benché sia vero che i funzionari possono risentire degli

33 V., in particolare, sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47 e giurisprudenza citata).

34 V. sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 48 e giurisprudenza citata).

inconvenienti dell'espatrio in modo più o meno intenso, e quindi soggettivo, le disposizioni dell'articolo 4 dell'allegato VII dello Statuto si fondano su elementi oggettivi e uniformi<sup>35</sup>, il che contraddice tutte le affermazioni svolte dai ricorrenti in merito a una distinzione intrinsecamente arbitraria.

76. Per quanto attiene, in terzo luogo, alla proporzionalità delle disposizioni controverse, mi sembra vi sia ragione di escludere ogni conclusione nel senso di una differenziazione manifestamente inadeguata. Al contrario, la limitazione del pagamento annuale delle spese di viaggio verso il luogo d'origine e della concessione del congedo nel paese d'origine a vantaggio dei soli funzionari che hanno un luogo d'origine diverso dalla sede di servizio e che beneficiano dell'indennità di dislocazione o di espatrio mi sembra idonea a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di modernizzazione-razionalizzazione perseguito dal legislatore, finalizzato a garantire un buon rapporto costo-efficacia per la funzione pubblica europea mantenendo nel contempo la politica di assunzioni su una base geografica quanto più ampia, e di conseguenza, l'attrattività e la rappresentatività di quest'ultima.

77. Le agevolazioni in esame sono così dirette ai funzionari che non sono o sono poco integrati nella società dello Stato della sede di servizio, in ragione del loro status di stranieri nel paese di accoglienza e/o dell'obbligo loro imposto di cambiare residenza all'atto dell'entrata in servizio per insediarsi sul territorio di detto Stato. Come correttamente sottolineato dal Consiglio in udienza, il ricorso al criterio della dislocazione o dell'espatrio nell'individuare i funzionari che hanno *più* bisogno di sostegno finanziario per conservare legami con il loro luogo d'origine è perfettamente in linea con la logica del sistema creato dallo Statuto come riformato. Nel quadro dell'ampio potere discrezionale riconosciutogli, tra le varie soluzioni possibili il legislatore ha scelto di ridurre il numero di beneficiari delle agevolazioni in esame escludendo la categoria di funzionari rappresentata dai ricorrenti che, a suo avviso, avevano un rapporto meno forte con il luogo d'origine.

78. Inoltre, pur se è vero che l'articolo 7 dell'allegato V e l'articolo 8 dell'allegato VII dello Statuto devono essere letti in combinato disposto con l'articolo 4 dell'allegato VII dello Statuto riguardante la concessione dell'indennità di dislocazione o di espatrio, tuttavia quest'ultimo articolo è formulato in maniera sufficientemente precisa e chiara da garantire un'applicazione semplice e trasparente delle succitate disposizioni statutarie in conformità all'obiettivo perseguito dal legislatore menzionato nel considerando 24 del regolamento n. 1023/2013. L'affermazione dei ricorrenti, a detta dei quali il sistema preesistente era più semplice e trasparente, non contraddice la conclusione succitata.

79. A fondamento della contestazione di una differenziazione arbitraria o inadeguata, da loro sollevata, i ricorrenti deducono inoltre due esempi di situazioni, a loro avviso, significative. La prima riguarda un eventuale cambio di sede di servizio di un ricorrente che abbia il proprio luogo d'origine in un paese terzo, la cui conseguenza sarebbe il riconoscimento del beneficio dell'indennità di dislocazione e, soprattutto, di un rimborso maggiore, rispetto al precedente, delle spese di viaggio in applicazione delle nuove modalità di calcolo dell'indennità chilometrica contenute nell'articolo 8, paragrafo 2, dell'allegato VII dello Statuto. La seconda concerne la situazione di un funzionario il cui luogo d'origine è posto in uno Stato terzo, che può aver diritto all'indennità di dislocazione, ma che non percepisce alcun rimborso forfettario annuale delle spese di viaggio perché la distanza tra la capitale dello Stato membro di cui ha la nazionalità e la sede di servizio è inferiore a 200 km.

80. Occorre osservare che le due ipotesi affrontate dai ricorrenti possono essere qualificate come ipotetiche o teoriche, poiché non rispondono in alcun modo alla loro situazione. Orbene, si deve sottolineare che un funzionario non è legittimato ad agire nell'interesse della legge o delle istituzioni e può far valere, a fondamento di un ricorso di annullamento, solo le censure a lui personali<sup>36</sup>. A fondamento dell'eccezione di illegittimità delle disposizioni statutarie contestate, i ricorrenti invocano

35 V. sentenze del 20 febbraio 1975, Airola/Commissione (21/74, EU:C:1975:24, punto 9); del 16 ottobre 1980, Hochstrass/Corte di giustizia (147/79, EU:C:1980:238, punti 12 e 13), e del 15 gennaio 1981, Vutera/Commissione (1322/79, EU:C:1981:6, punto 9).

36 V., in tal senso, ordinanza dell'8 marzo 2007, Strack/Commissione (C-237/06 P, EU:C:2007:156, punto 64).

una violazione del principio della parità di trattamento affermando di trovarsi in una situazione comparabile a quella dei beneficiari delle due agevolazioni in esame e che la differenza di trattamento non è giustificata. Pertanto, posto che il controllo della Corte deve essere effettuato in concreto, mi sembra che la fondatezza dell'eccezione di illegittimità debba essere valutata solo rispetto alla situazione dei ricorrenti che sono cittadini belgi in servizio a Bruxelles ma che hanno un diverso luogo d'origine. Ne consegue che, a mio avviso, la Corte può tener conto dell'argomentazione dedotta dai ricorrenti solo nella misura in cui mira a dimostrare che le disposizioni statutarie contestate hanno violato il principio della parità di trattamento nella parte in cui esse li riguardano personalmente.

81. In ogni caso, per quanto attiene alla prima situazione dedotta dai ricorrenti, occorre ricordare che, per poter imputare al legislatore una violazione del principio della parità di trattamento, occorre che il trattamento di cui trattasi causi un pregiudizio a talune persone rispetto ad altre<sup>37</sup>, il che non corrisponde all'esempio di un aumento dell'indennità eccetto dai ricorrenti. Quanto alla seconda situazione, essa affronta non il principio dell'idoneità di un funzionario a beneficiare del pagamento annuale delle spese di viaggio, ma la questione delle modalità di calcolo dell'indennità chilometrica, che non tengono conto del tratto di distanza tra 0 e 200 chilometri. Le suddette considerazioni non consentono di trarre alcuna conclusione nel senso di una differenziazione manifestamente inadeguata tra i beneficiari di detto beneficio e i ricorrenti rispetto alla titolarità di quest'ultimo. Inoltre, come sottolinea la Commissione, la succitata modalità di calcolo non contrasta con l'obiettivo di razionalizzazione perseguito dal legislatore e di limitazione del pagamento annuale delle spese di viaggio a chi ne ha più bisogno.

82. I ricorrenti non hanno addotto alcun altro argomento in merito alla proporzionalità della disciplina in causa idoneo a fondare la conclusione di una differenziazione arbitraria o manifestamente inadeguata o di una violazione del contenuto essenziale del principio di uguaglianza davanti alla legge sancito all'articolo 20 della Carta.

83. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre dichiarare che il Tribunale ha erroneamente valutato la comparabilità delle situazioni interessate, ma che questo errore non può determinare l'annullamento delle sentenze impugnate, dato che la differenza di trattamento contestata è oggettivamente giustificata.

84. Pertanto, le censure dirette contro questa parte delle sentenze impugnate devono essere respinte.

## **VII. Conclusione**

85. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di respingere le impugnazioni e condannare i ricorrenti alle spese.

<sup>37</sup> V., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 39).