CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
presentate il 18 marzo 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. I — Il ricorrente, Francesco Schina, è un dipendente della Commissione in servizio presso l'Ufficio delle pubblicazioni a Lussemburgo.

2. Nel corso di una controversia intervenuta tra il ricorrente e un'impresa di costruzioni civili, il *juge de paix* di Lussemburgo ordinava, con ordinanza del 12 agosto 1982, il sequestro conservativo sulla sua retribuzione fino a concorrenza di 450 000 LFR.

3. In esecuzione di tale sequestro, la Commissione ha fissato l'importo sequestrabile dallo stipendio del ricorrente, in conformità con la legislazione lussemburghese, in 63 520 LFR al mese e tratteneva, tra il settembre 1982 e l'aprile 1983, l'importo totale di 450 000 LFR dagli stipendi mensili del ricorrente.

4. Il 23 novembre 1983 il ricorrente inviava una comunicazione alla Commissione, chiedendo di adottare provvedimenti compensativi diretti a porre rimedio per il momento al pregiudizio da lui subito e di collocare a termine per un anno l'importo della sua retribuzione sotto sequestro, eventualmente su un conto bancario aperto dalla Commissione.

5. Pur essendo la somma di 450 000 LFR insufficiente a garantire il debito, l'avvocato dell'impresa creditrice comunicava all'amministrazione del personale della Commissione, con lettera del 14 dicembre 1983, il proprio assenso a tale richiesta, a condizione che lo Schina non avesse la disponibilità degli interessi prodotti, che avrebbero dovuto restare bloccati, e purché il collocamento venisse effettuato a scadenze mensili e non per un anno.

6. Il 21 novembre 1984 il tribunal d'arrondissement di Lussemburgo, statuendo sul merito della controversia che opponeva lo Schina all'impresa di costruzioni, condannava il primo al pagamento di 625 147 LFR, oltre agli interessi e alle spese. Lo Schina eseguiva il pagamento delle somme dovute in forza di questa sentenza.

7. Avendo il ricorrente quindi richiesto il rimborso dell'importo sequestrato, compresi gli interessi, la Commissione metteva a sua disposizione la somma di 450 000 LFR che era stata trattenuta dal suo stipendio, rifiutando però, con nota del 22 marzo 1985, di versargli gli interessi ad essa relativi.

Avverso tale decisione lo Schina ha proposto, il 5 dicembre 1985, il presente ricorso, vista la mancata risposta al reclamo tempestivamente proposto (solo il 9 dicembre la Commissione ha espressamente respinto il reclamo).

8. II — La domanda del ricorrente poggia su due mezzi:

9. — In primo luogo, il ricorrente sostiene che la retribuzione dei dipendenti CEE non è assoggettabile a sequestro e che, di conseguenza, la Commissione è tenuta a ripagare il pregiudizio derivante dall'illegittima trattenuta sulle sue spettanze.

* Tradotto dal portoghese.

10. — In secondo luogo, il ricorrente asserisce che la Commissione era tenuta, in virtù del suo dovere di sollecitudine, ad agire in modo tale che gli importi immobilizzati producessero interessi e che essa deve pertanto indennizzarlo dei danni da lui subiti per l'inosservanza di tale dovere.

11. III — La Commissione sostiene, innanzitutto, che la domanda del ricorrente è irricevibile in entrambi i suoi mezzi.

12. Analizziamo la sua argomentazione.

A — *Sull'eccezione di irricevibilità della domanda relativamente al primo mezzo*

13. A mio parere, a buon diritto la Commissione, nel controricorso, solleva, in via preliminare, l'eccezione di irricevibilità della domanda relativamente al mezzo tratto dalla non sequestrabilità della retribuzione dei dipendenti delle istituzioni comunitarie.

14. Facendo valere l'illegittimità delle trattenute effettuate dalla Commissione, il ricorrente intende rafforzare la domanda relativa al pagamento degli interessi da lui reclamati.

15. Così, semplicemente, il ricorrente impugna la legittimità della lettera della Commissione del 18 agosto 1982, che gli ha notificato il sequestro conservativo e le trattenute sulla retribuzione effettuate a partire dal settembre 1982. È pertanto evidente che tale mezzo è da considerare irricevibile in quanto tardivo.

16. Per di più, avendo il ricorrente rinunciato agli atti di un precedente ricorso (causa 180/84), con il quale impugnava appunto gli stessi atti, ed essendo tale ricorso irricevibile per scadenza del termine, egli non può ora sottoporre nuovamente alla Corte, e con i medesimi argomenti, gli stessi punti controversi.

B — *Sull'eccezione di irricevibilità della domanda relativamente al secondo mezzo*

17. La Commissione solleva l'eccezione d'irricevibilità della domanda anche relativamente al secondo mezzo sopramenzionato.

18. A suo parere, in realtà, il ricorso sarebbe volto all'annullamento della decisione implicita di rigetto della domanda del ricorrente di collocamento a termine delle somme trattenute in esecuzione del sequestro. Orbene, poiché tale domanda è stata formulata per la prima volta con nota inviata dal ricorrente il 23 novembre 1983, da questa data sono iniziati a decorrere i termini di cui agli artt. 90 e 91 dello statuto del personale. Secondo la Commissione quindi il ricorso presentato il 5 dicembre 1985 dev'essere considerato irricevibile in quanto tardivo, anche ove si consideri come reclamo una lettera inviata dal ricorrente alla Commissione il 30 marzo 1984, nella quale egli precisava l'entità dei danni assertivamente subiti.

19. Non mi sembra che la Commissione su questo punto abbia ragione.

20. Qualunque sia la qualificazione giuridica da attribuire alla nota inviata dal ricorrente il 23 novembre 1983, ritengo che nell'ambito di un ricorso volto al pagamento di interessi maturati sull'importo delle retribuzioni sequestrato, la questione della tempestività o meno della domanda debba porsi solo a partire dal momento in cui, revocato il sequestro, le somme trattenute devono essere corrisposte al sequestrato e gli viene rifiutato il pagamento degli interessi.

21. Orbene, il ricorrente ha presentato, il 21 giugno 1985, un reclamo a norma dell'art. 90, n. 2, avverso la decisione della Commissione del 22 marzo precedente con cui gli era stato rifiutato il pagamento degli interessi. Il 25 ottobre 1985, al momento in cui egli inviava alla Commissione una lettera informandola della sua intenzione di ricorrere

dinanzi alla Corte, era appena scaduto il termine per la decisione implicita di rigetto. Presentando il ricorso il 5 dicembre 1985, il ricorrente si è pertanto attenuto al termine di tre mesi prescritto dall'art. 90, n. 2.

22. Per quanto sopra, vi propongo di dichiarare la domanda ricevibile relativamente al secondo mezzo.

23. **IV** — Esaminiamo ora nel merito la domanda presentata dal ricorrente, relativamente ai due mezzi summenzionati.

A — *Sulla insequestrabilità della retribuzione dei dipendenti delle istituzioni comunitarie*

24. Il ricorrente afferma che lo statuto del personale, all'art. 62 e all'art. 16, n. 1, dell'allegato VII, sancisce il principio della tutela della retribuzione, mentre non contiene alcuna disposizione sul sequestro della retribuzione. Dalla consacrazione di quel principio, e dal silenzio del legislatore comunitario a questo riguardo, discenderebbe il riconoscimento dell'insequestrabilità dell'intera retribuzione dei dipendenti.

25. Secondo il ricorrente, la tutela della retribuzione è peraltro un principio riconosciuto dall'OIL e sancito in tutti gli ordinamenti degli Stati membri, costituendo la sua violazione un illecito di diritto sociale.

26. Del resto, afferma il ricorrente, i rapporti tra dipendente e amministrazione sono disciplinati esclusivamente dallo statuto non essendo possibile sottoporli alle disposizioni di legge nazionali sul sequestro conservativo delle retribuzioni. L'applicazione di una legge nazionale nella determinazione dell'importo sequestrabile della retribuzione produrrebbe oltre tutto una disparità di trattamento tra i dipendenti a seconda della loro sede di servizio, data appunto la disparità delle disposizioni nazionali vigenti in materia, fatto che sarebbe in contrasto col principio fondamentale di non discriminazione.

27. Il ricorrente giunge così alla conclusione che alla Commissione incombe l'obbligo di pagare gli interessi di mora per il fatto puro e semplice del ritardo nel pagamento degli stipendi, oltre al pagamento di interessi compensativi per il danno subito a causa della svalutazione monetaria nel frattempo verificatasi. Il ricorrente ribadisce di essere stato costretto, a causa del sequestro, a contrarre un mutuo ipotecario al tasso annuo del 13%.

28. A mio parere, il ricorrente fa valere senza alcun fondamento il preteso principio dell'insequestrabilità della retribuzione.

29. Giustamente la Commissione sostiene che il principio della tutela della retribuzione, sancito dallo statuto, si riferisce ai rapporti tra dipendente e istituzione di appartenenza. Infatti, nei confronti dei terzi, detto principio non infirma il principio generale di diritto secondo cui il patrimonio del debitore è garanzia comune di tutti i creditori.

30. D'altro canto, l'art. 23, n. 1, dello statuto stabilisce chiaramente che « i privilegi e le immunità di cui godono i funzionari sono attribuiti nell'esclusivo interesse delle Comunità. Fatte salve le disposizioni del protocollo sui privilegi e sulle immunità, gli interessati non sono dispensati dall'adempimento dei loro obblighi privati, né dall'osservanza delle leggi e dei regolamenti di polizia in vigore ».

31. Orbene, poiché non è in discussione alcun intralcio al funzionamento delle Comunità europee, che non è stato del resto fatto valere dalla Commissione, non va applicato l'art. 1 del summenzionato protocollo sui privilegi e sulle immunità né avrebbe senso

che l'istituzione, date le circostanze, non provvedesse all'esecuzione di un provvedimento giudiziario di sequestro della retribuzione, privando i creditori dei suoi dipendenti di una garanzia di recupero dei loro crediti.

32. Nella sfera dei rapporti di diritto privato — e fatte salve le disposizioni dello statuto e del protocollo — i dipendenti delle Comunità europee restano interamente soggetti alle norme nazionali che si applicano ai rapporti giuridici di cui essi sono parti, come tutti gli altri cittadini.

33. Nel caso della disciplina del sequestro, l'applicabilità dei diritti nazionali degli Stati membri è stata espressamente affermata in ordinanze della Corte del 1963 e del 1971 [1].

34. Del resto, se gli ordinamenti giuridici nazionali vengono in rilievo a sostegno del richiamo al principio della tutela della retribuzione, ugualmente dovrà avvenire quando si tratti di constatare che essi riconoscono, nella quasi totalità, la legittimità del sequestro conservativo sulle retribuzioni per decisione del giudice, nonostante l'importanza da essi attribuita a tale principio.

35. Nel caso del diritto lussemburghese, il sequestro sulle retribuzioni dei dipendenti per conto terzi è espressamente contemplato dall'art. 1 della legge 11 novembre 1970.

36. A norma del regolamento granducale 27 novembre 1970, che si applica al procedimento di sequestro, al terzo detentore è fatto divieto di pagare al debitore sequestrato l'importo sotto sequestro a partire dal momento della relativa notifica e fino a revoca del sequestro stesso. Durante tale periodo, il credito sequestrato è soggetto a indisponibilità parziale e relativa, entro i limiti in cui una parte soltanto delle retribuzioni sia sequestrabile e fino a concorrenza dei diritti del creditore.

37. Non v'è dubbio, come ha sottolineato il ricorrente, che le legislazioni nazionali in materia di sequestro differiscono l'una dall'altra quanto ai presupposti per l'applicazione del provvedimento, alle modalità di calcolo della quota sequestrabile, ecc. Per tale motivo, la disciplina cui i dipendenti comunitari sono soggetti sarà, al riguardo, diversa a seconda della loro sede di servizio.

38. Il fatto non ha, di per sé, nulla di strano.

39. Il 31 maggio 1979 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di modifica dello statuto, al fine di introdurre regole uniformi per la determinazione delle quote sequestrabili delle retribuzioni dei dipendenti.

40. La proposta non è stata approvata in quanto, allo stato attuale del diritto comunitario, la disciplina del sequestro cui i dipendenti sono soggetti non è uniforme. Essa non è, insomma, più uniforme di quanto lo siano i regimi nazionali dell'IVA, cui gli stessi sono soggetti in quanto consumatori.

41. È da ritenersi pertanto che la Commissione, nel dare corretta esecuzione alla decisione del giudice lussemburghese, in applicazione del rispettivo diritto nazionale, non abbia commesso alcun illecito né alcuna irregolarità tale da far sorgere un obbligo a risarcire il ricorrente, ciò che si sarebbe eventualmente verificato, invece, ove avesse ritardato la restituzione della somma successivamente alla revoca del sequestro.

42. Per quanto sopra esposto, in subordine, nel caso in cui questo mezzo dedotto dal ri-

1 — Ordinanze della Corte 25 settembre 1963, causa 85/63, Racc. 1963, pag. 397, e 11 maggio 1971, causa 1/71, Racc. 1971, pag. 363.

corrente non venga dichiarato irricevibile così come io vi propongo, ritengo che esso debba essere disatteso.

B — *Sull'obbligo della Commissione, discendente dal suo dovere di sollecitudine, di far maturare interessi sulle somme immobilizzzate*

43. Il ricorrente afferma che, anche nel caso in cui le trattenute sulle retribuzioni siano considerate legittime, la Commissione, in virtù del suo dovere di assistenza e di sollecitudine, dovrebbe tutelare gli interessi del dipendente usando nell'amministrazione degli averi di quest'ultimo la stessa diligenza che essa impiega nell'amministrazione dei propri fondi. Il fatto che l'istituzione non abbia preso alcun provvedimento per far maturare interessi su tali somme costituirebbe un illecito tanto più grave in quanto il ricorrente aveva proposto un collocamento a termine e l'avvocato del creditore aveva accettato, il 14 dicembre 1983, un collocamento a termine a scadenze mensili.

44. In merito a questo mezzo, vanno tenuti distinti gli aspetti che rientrano nel diritto nazionale da applicare e quelli che rientrano nello statuto del personale.

45. Per il diritto lussemburghese, tenendo conto dell'ordinanza del giudice nazionale che ha disposto il sequestro sulle retribuzioni, il terzo detentore è obbligato a conservare le somme sequestrate mantenendole disponibili in ogni momento.

46. Né dalle norme imperative del diritto lussemburghese, né dall'ordinanza giudiziale può evincersi un qualsiasi obbligo per la Commissione di far maturare interessi sulle somme sotto sequestro.

47. In compenso, e contrariamente a quanto si verifica negli ordinamenti di alcuni Stati membri, non esiste una norma di legge che lo escluda o che lo vieti espressamente, vuoi su iniziativa del terzo detentore e sotto la sua responsabilità, vuoi su ingiunzione dello stesso giudice (anche se la prassi corrente non sembra essere in tal senso).

48. Benché, in conformità alla legge nazionale da applicare e alla decisione del giudice lussemburghese, dall'istanza del ricorrente non derivi un obbligo giuridico per la Commissione, si pone tuttavia la questione se la Commissione sia obbligata ad adottare un comportamento differente nell'ambito dello statuto, e più precisamente, in forza del suo dovere di sollecitudine.

49. La Corte ha già posto in rilievo questa nozione propria del diritto amministrativo tedesco e che, a suo parere, riflette « l'equilibrio dei diritti ed obblighi reciproci che lo statuto ha creato nei rapporti tra l'amministrazione e i suoi dipendenti » [2].

50. Secondo la Corte [2], « tale equilibrio implica in particolare che l'amministrazione, quando decide a proposito della situazione di un dipendente, (...), è tenuta a prendere in considerazione il complesso degli elementi atti a determinare la propria decisione e, in tale contesto, deve tener conto non solo dell'interesse del servizio, ma anche di quello del dipendente di cui trattasi ».

51. Tuttavia, in nessun caso in cui tale principio è stato invocato la Corte ha ritenuto si fossero verificate le condizioni che permettono di dichiarare l'inosservanza [3].

2 — Sentenza 28 maggio 1980, cause riunite 33 e 75/79, Kuhner/Commissione, Racc. 1980, pag. 1677, in particolare pag. 1697.

3 — Cfr. oltre alla sentenza già citata, la sentenza 29 ottobre 1981, causa 125/80, Arning/Commissione, Racc. 1981, pag. 2539, in particolare pag. 2555; sentenza 9 dicembre 1982, causa 191/81, Plug/Commissione, Racc. 1982, pag. 4229, in particolare pag. 4247; sentenza 23 ottobre 1986, causa 142/85, Schwiering/Corte dei Conti, Racc. 1986, pag. 3177.

52. Trattandosi peraltro di un concetto generale, non è sempre facile definire i limiti, in particolare quando, come nella fattispecie, l'oggetto della controversia verte non già sul comportamento dell'istituzione nell'ambito del nucleo essenziale dei diritti e degli obblighi su cui si fonda il rapporto di lavoro (retribuzione, inquadramento, posizione, promozione, etc.), bensì l'atteggiamento di questa rispetto ad interessi del dipendente legati alla sfera giuridica privata di quest'ultimo.

53. La nozione di dovere di sollecitudine sembra, del resto, talvolta collegata ad altre analoghe nozioni, il che ha consentito all'avvocato generale Mayras di affermare che « in realtà, le nozioni di amministrazione, di giustizia e di sana equità e di dovere di sollecitudine mi pare siano soltanto vari aspetti, frutto di diverse tradizioni giuridiche, di una sola ed identica preoccupazione, cioè quella di garantire l'armonia dell'attività nell'ambito di una amministrazione » [4].

54. Comunque sia, ciò che sembra tutto sommato decisivo è verificare se il comportamento dell'istituzione sia o meno tale da consentire di imputare ad essa ciò che la Corte ha indicato come « illecito amministrativo », in grado di renderla responsabile per gli eventuali danni arrecati a un suo dipendente.

55. È in tal senso che la Corte si è pronunciata (senza tuttavia ritenere dimostrata l'esistenza di danni), nella causa Elz/Commissione [5], affermando che la Commissione non aveva adempiuto con diligenza il proprio obbligo di far pervenire una notifica giudiziaria a un dipendente *in stato d'assenza irregolare*, o almeno di restituire tempestivamente il documento alle autorità giudiziarie, perché queste potessero adottare altre forme di notifica.

56. Nelle sue conclusioni in questa stessa causa, l'avvocato generale Reischl ha sostenuto che la Commissione aveva trasgredito i suoi doveri di *diligenza* e di *sollecitudine* [6], nozione che tuttavia la Corte non ha formalmente accolto nella sua sentenza.

57. Nel caso in esame, credo che vi sia stato in effetti un comportamento scorretto da parte della Commissione nei confronti del suo dipendente, contrariamente a quanto un'adeguata considerazione dei suoi interessi avrebbe richiesto.

58. Infatti, il ricorrente ha espressamente chiesto alla Commissione di collocare a termine per un anno le somme sequestrate avendo ottenuto dal suo creditore un consenso parziale, comunicato alla convenuta.

59. Orbene, la Commissione si è astenuta da qualsiasi comportamento che potesse dare soddisfazione, ancorché minima, alla richiesta avanzata.

60. Come si è visto, non è possibile ritenere che alla Commissione incombesse sic et simpliciter l'obbligo di compiere quanto il ricorrente le richiedeva, collocando a termine le somme sequestrate. Tanto più che, come emerge dal procedimento, una simile prassi provocherebbe difficoltà ed eventualmente danni all'organizzazione e all'efficienza dei servizi che alle istituzioni spetta altresì garantire.

61. Indipendentemente da ciò, sta però di fatto che la Commissione si è astenuta dal dare al ricorrente una qualsiasi risposta o in-

4 — Conclusioni nella causa Kuhner, cit., Racc. 1980, pag. 1708.

5 — Sentenza 24 giugno 1976, causa 56/75, Racc. 1976, pag. 1111.

6 — Racc. 1976, pagg. 1116 e 1117. Cfr. anche conclusioni nella causa 164/78, Woehrling/Commissione, Racc. 1979, pag. 1961, 1974.

dicazione che gli permettesse di prendere provvedimenti conformi ai propri interessi.

62. Una considerazione elementare degli interessi del ricorrente imponeva alla Commissione di rispondere alla sua nota del 23 novembre 1983, informandolo, in particolare, che non le era possibile esaudire la sua richiesta e che un'istanza in tal senso doveva essere presentata al giudice, così come è stato successivamente deciso dalla commissione interistituzionale.

63. Non mi sembra, tuttavia, che nella fattispecie si verifichino tutte le condizioni perché le omissioni della Commissione comportino un obbligo, da parte di quest'ultima, di risarcire il ricorrente, come asserito da quest'ultimo.

64. Nel decidere la controversia si tenga presente che non sussiste un nesso di causalità certo tra l'atteggiamento della Commissione e la perdita, che il ricorrente lamenta, degli interessi che avrebbe potuto maturare sulle somme bloccate.

65. Infatti, è tutt'altro che pacifico che il ricorrente — anche nell'eventualità che la Commissione lo avesse consigliato in tal senso — sarebbe riuscito ad ottenere una decisione giudiziale di autorizzazione esplicita al collocamento a termine delle somme sequestrate. Pertanto, non si può affermare con certezza che, se la Commissione avesse adempiuto i propri doveri di sollecitudine informando il ricorrente della procedura da seguire, questi avrebbe ottenuto soddisfazione, ditalché si possa far derivare un danno dall'omissione della Commissione.

66. D'altro canto, non mi sembra possano considerarsi verificate, nel caso di specie, tutte le condizioni necessarie, in tutti gli ordinamenti degli Stati membri, per l'applicazione della nozione di arricchimento senza giusta causa, nozione discussa in udienza ma non fatta valere dal ricorrente nella fase scritta del procedimento (cfr. art. 42, § 2, del regolamento di procedura).

67. In particolare, mentre non è certo che l'omissione della Commissione abbia causato il « mancato guadagno » del ricorrente non mi sembra neppure che, vista la nebulosità delle prassi contabili seguite nella fattispecie, sia stata fornita la prova che la Commissione abbia beneficiato di un arricchimento a seguito di una posticipazione del pagamento di stipendi, che del resto ha origine nell'ordinanza del giudice.

68. Tuttavia, ritengo che esista un evidente nesso di causalità tra il mancato adempimento, da parte della Commissione, degli obblighi derivanti dal proprio dovere di sollecitudine nei confronti del ricorrente e la necessità per quest'ultimo di proporre il presente ricorso.

69. Infatti, se la Commissione gli avesse risposto e lo avesse convenientemente informato, la situazione avrebbbe potuto chiarirsi in modo tale da rendere superflua la presentazione del ricorso.

70. V — Per questo motivo, sono del parere che al ricorrente debbano essere integralmente rimborsate le spese sostenute a seguito del procedimento in applicazione dell'art. 69, § 3, 2° comma, del regolamento di procedura [7].

7 — Circostanze analoghe a queste hanno indotto la Corte a pronunciarsi in tal senso nella sentenza Arning, cit., Racc. 1981, pagg. 2555 e 2556.

71. Propongo quindi che la Corte respinga il presente ricorso dichiarando il primo mezzo tardivo e il secondo mezzo infondato e che tutte le spese, comprese quelle del ricorrente, siano poste a carico della Commissione.