Per questi motivi,

LA CORTE (Prima sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.

O'Keeffe Mertens de Wilmars Capotorti

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 24 giugno 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della prima sezione

A. O'Keeffe

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 3 GIUGNO 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Nel presente procedimento si tratta innanzitutto di stabilire se un dipendente della Commissione in servizio a Bruxelles possa pretendere che la sua retribuzione gli sia versata presso una banca con sede in Lussemburgo. Oltre a ciò, il ricorrente ha avanzato nei confronti della Commissione una domanda di risarcimento dei danni che asserisce essergli stati causati dalla tardiva trasmissione d'un atto di citazione in giudizio.

I fatti della causa sono i seguenti:

Il ricorrente, che aveva per lungo tempo prestato servizio presso la Commissione a Lussemburgo, veniva nell'ottobre 1968 trasferito a Bruxelles. Ciononostante, la Commissione continuava a versargli lo stipendio presso la banca da lui indicata in Lussemburgo, né la situazione mutava quando nel 1971 il ricorrente trasferiva anche la propria residenza da Lussemburgo a Bruxelles.

In data 22 agosto 1974 il ricorrente chiedeva alla Commissione di versargli da allora in poi lo stipendio presso un'altra banca lussemburghese. Egli aveva infatti ottenuto da questa seconda banca un

1 — Traduzione dal tedesco.

prestito subordinato alla condizione di domiciliare presso la medesima i suoi stipendi. Per soddisfare questa condizione il ricorrente doveva dare alla Commissione un ordine di versamento che non avrebbe più potuto esser revocato se non con il consenso della banca interessata. In data 27 agosto 1974 la Commissione respingeva la domanda, facendo presente che la banca lussemburghese presso la quale erano stati versati fino a quel momento gli stipendi del ricorrente non aveva ancora manifestato la sua rinuncia ai versamenti. In effetti, la dichiarazione di rinuncia della suddetta banca, datata 9 agosto 1974, giunse alla Commissione soltanto il 3 settembre 1974. Nella nota con cui si respingeva la domanda del ricorrente, gli veniva inoltre ricordato che, ai sensi dell'art. 17, n. 1, dell'allegato VII dello statuto del personale, «le somme dovute al funzionario sono pagate nel luogo e nella moneta del paese ove il funzionario esercita le sue funzioni».

Quasi contemporaneamente il ricorrente entrava in contrasto per una questione d'affitto con i locatori dell'appartamento in cui egli abitava a Bruxelles e veniva citato a comparire in giudizio il 10 ottobre 1974. Con lettera 26 settembre 1974 il ministero degli affari esteri belga inviava, in due copie, l'atto di citazione alla Commissione perché lo recapitasse al ricorrente. I competenti servizi della Commissione cercavano — come è stato dichiarato nel procedimento — di rintracciare telefonicamente l'interessato nel suo ufficio, ma non essendoci riusciti (fu accertato successivamente che il ricorrente era assente per malattia) rispedivano, in data 10 ottobre 1974, il documento al ministero degli affari esteri belga. Il 24 ottobre 1974 il ministero belga invitava nuovamente la Commissione ad interessarsi del recapito dell'atto di citazione che finalmente, il 4 novembre 1974, veniva consegnato al ricorrente. Nei confronti di quest'ultimo tuttavia era stata pronunciata già il 25 ottobre 1974 una sentenza contumaciale.

Tutto ciò induceva il ricorrente a proporre in data 26 novembre 1974 un reclamo formale, con cui faceva presente che la decisione adottata dalla Commissione il 27 agosto 1974 in merito al versamento degli stipendi era illegittima e gli aveva causato, impedendogli di utilizzare una vantaggiosa apertura di credito offertagli da una banca lussemburghese, danni materiali e morali. Per quanto concerneva il recapito tardivo dell'atto di citazione dinanzi al giudice civile belga, il ricorrente osservava che esso aveva portato ad una sentenza contumaciale nei suoi confronti e lo aveva quindi obbligato ad opporsi alla sentenza, con tutte le spese che detta opposizione comportava.

Essendo il reclamo rimasto senza risposta — come purtroppo, detto fra parentesi, succede troppo spesso in relazione ai reclami amministrativi — il 26 giugno 1975 il ricorrente adiva la Corte.

Nel suo ricorso, egli conclude che la Corte voglia

— annullare la decisione negativa della Commissione in merito al trasferimento in Lussemburgo dello stipendio del ricorrente;
— dichiarare che la Commissione è obbligata a versare lo stipendio del ricorrente presso la banca lussemburghese indicata da quest'ultimo;
— condannare la Commissione al risarcimento dei danni — 50 000 FB di danni materiali e altrettanti di danni morali — causati dal rifiuto di cui s'è detto;
— dichiarare che la Commissione ha commesso un illecito in occasione della trasmissione d'un atto di citazione indirizzato al ricorrente;
— condannare, per questo motivo, la Commissione a versare al ricorrente la somma di 10 000 FB, a titolo di risarcimento dei danni.

Nella replica il ricorrente ha modificato i punti del ricorso relativi al risarcimento dei danni, chiedendo che la Commissione sia condannata a versargli 43 500 FB per il rifiuto di trasferire gli stipendi a Lussemburgo e riducendo alla somma simbolica di 1 FB i danni morali con-

seguenti al suddetto rifiuto. Egli ha chiesto un risarcimento simbolico di 1 FB anche per i danni che gli sarebbero stati causati dal tardivo recapito dell'atto di citazione.

1. Nell'esaminare la materia del contendere affronterò innanzitutto i problemi concernenti il trasferimento degli emolumenti a Lussemburgo.

a) Al riguardo, ci si deve in primo luogo domandare se, da un punto di vista generale, lo statuto del personale riconosca ai dipendenti lussemburghesi in servizio a Bruxelles un simile diritto od invece sia corretta l'interpretazione dello statuto che la Commissione ha addotto in appoggio alla sua decisione negativa dell'agosto 1974.

A norma dell'art. 63 dello statuto la retribuzione dei dipendenti è espressa in franchi belgi ed è pagata nella moneta del paese nel quale il dipendente presta servizio. L'art. 62 fa inoltre riferimento all'allegato VII dello statuto; esso riconosce espressamente ai dipendenti il diritto, alla retribuzione, nel rispetto delle condizioni fissate dal suddetto allegato.

L'art. 17, n. 1, dell'allegato VII — cioè la norma fondamentale da me già citata — dispone che le somme dovute ad un dipendente siano pagate nel luogo e nella moneta del paese ove il dipendente esercita le sue funzioni. Il n. 2 dello stesso articolo contempla poi alcune eccezioni. Esso consente regolari trasferimenti in altre monete, e cioè in altri paesi; ciò vale però solo per una parte degli emolumenti, e precisamente per l'indennità di dislocazione e per le somme destinate a coprire spese risultanti in particolare da oneri regolari e comprovati che l'interessato abbia fuori del paese della sede o fuori del paese in cui esercita le proprie funzioni. Un'altra deroga è contemplata dal n. 3 dell'art. 17, in base al quale, eccezionalmente e per casi debitamente giustificati, il dipendente può essere autorizzato a far trasferire le somme di cui desideri disporre nelle monete di cui al n. 2. Nel presente caso, ci interessa soltanto la portata del n. 1 dell'art. 17: è esclusivamente ad esso che si richiama il ricorrente, non già alle diverse possibilità offerte dai successivi numeri dello stesso articolo.

Se si considera il sistema dell'art. 17 nel suo complesso, ed in particolare il tenore letterale del n. 1, non si può, a mio parere, dubitare del fatto che l'unica interpretazione corretta sia quella sostenuta dalla Commissione. Quando l'art. 17, n. 1, dispone che le somme dovute ad un dipendente siano pagate nel luogo e nella moneta del paese ove costui esercita le sue funzioni, è chiaro che tale norma non riguarda i pagamenti effettuati nella moneta di un altro Stato membro o in luogo che non si trovi nello Stato in cui il dipendente presta servizio. A mio avviso, contrasta altresì con tutti gli usuali criteri interpretativi il tentare un'interpretazione teleologica quando la lettera della norma, cioè dell'art. 17, n. 1, risulta assolutamente chiara, per giungere grazie a ciò ad una soluzione incompatibile col testo che, se avesse dovuto significare qualcosa di diverso, avrebbe potuto benissimo venire formulato in maniera diversa. A prescindere da ciò, occorre però anche dire che le osservazioni del ricorrente sulla «ratio» dell'art. 17 — «ratio» che consisterebbe nell'evitare pagamenti nei diversi Stati membri e distorsioni della politica monetaria degli Stati membri — non solo non sono accompagnate da alcuna prova — ad esempio da lavori preparatori — ma risultano addirittura, dopo quanto ha precisato la Commissione, sicuramente infondate. Lo si può affermare in quanto la Commissione si serve per i versamenti degli stipendi dell'apparato bancario ed ha aperto dei conti in tutti gli Stati membri. La «ratio» dell'art. 17 va quindi piuttosto vista, come ha giustamente osservato la Commissione, in relazione all'obbligo di residenza del dipendente enunciato all'art. 20 dello statuto, cioè in rapporto all'obbligo del dipendente di risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui è destinato o ad una distanza conciliabile con l'adempimento delle sue funzioni. In realtà,

l'art. 17 dell'allegato VII non è altro che la logica conseguenza dell'obbligo di residenza e garantisce innanzitutto anche un trattamento uniforme di tutti i dipendenti sotto l'aspetto retributivo.

D'altra parte, ritengo egualmente impossibile giustificare, in base alle particolari relazioni intercorrenti fra il Belgio ed il Lussemburgo, cioè in base all'Unione economica belgo-lussemburghese, l'interpretazione dell'art. 17 sostenuta dal ricorrente. In proposito è d'importanza fondamentale il fatto che questi particolari rapporti, pur essendo noti al momento dell'emanazione dello statuto, non siano stati menzionati nel medesimo. Se ne può trarre soltanto la conclusione che anche i dipendenti belgi e lussemburghesi o, più in generale, i dipendenti legati da particolari vincoli ai suddetti paesi possono effettuare, in deroga all'art. 17, n. 1, trasferimenti di stipendio al di là dei confini dello Stato in cui prestano servizio solo in base ai criteri fissati, con validità per tutti i dipendenti, dai nn. 2 e 3 del predetto articolo.

In base alle considerazioni di cui sopra possiamo giungere ad una prima conclusione ed affermare che la Commissione ha correttamente interpretato l'art. 17, n. 1, dell'allegato VII dello statuto, dal quale il ricorrente non poteva ricavare alcuna pretesa al versamento del proprio stipendio in Lussemburgo.

b) Ciò premesso, occorre ulteriormente esaminare quale importanza possa avere il fatto che, pur essendo stato trasferito a Bruxelles fin dal 1968, il ricorrente abbia continuato per anni a percepire il proprio stipendio a Lussemburgo. Si tratta cioè di vedere se dalla predetta circostanza siano sorti a favore del ricorrente dei diritti quesiti, che andrebbero rispettati.

È tuttavia irrilevante accertare se la prassi in esame sia apparsa giustificata dalle particolari condizioni in cui ha versato il ricorrente dopo il suo trasferimento e fino al termine del 1971 (lunghi soggiorni per malattia a Lussemburgo e mantenimento della residenza a Lussemburgo). Nell'estate del 1974 la predetta situazione non sussisteva certamente più. Un altro elemento che potrebbe assumere qui un certo rilievo è la promessa d'apertura di credito fatta al ricorrente, sempre nell'estate del 1974, da una banca lussemburghese, ma su ciò ritorneremo in seguito.

Per quanto riguarda il problema di fondo, cioè la questione di stabilire se un atto amministrativo vantaggioso per il ricorrente (il trasferimento dello stipendio a Lussemburgo), atto che di per sé contrastava, come s'è visto, con lo statuto, potesse dopo parecchi anni essere soppresso a partire dall'estate del 1974, il ricorrente si richiama, nel tentativo di giustificare le censure da lui mosse contro la Commissione, anzitutto alle sentenze pronunciate dalla Corte nelle cause 7-56 e 3—7-57 (Algera Dineke e 4 altri ricorrenti contro l'Assemblea Comune della CECA, sentenza del 12 luglio 1957, Racc. 1957, pag. 79). Dai citati precedenti, come pure dagli ordinamenti di taluni Stati membri — ad esempio Francia, Belgio e Repubblica federale di Germania — egli ricava il principio che l'amministrazione è tenuta al rispetto di un termine ragionevole. Per di più — egli sostiene — si deve anche accertare se si sia in presenza d'una grave violazione d'un diritto e se il ripristino della situazione di diritto sia indispensabile per evitare un grave danno all'amministrazione. Non riscontrandosi — a suo parere — nel caso in questione nulla di simile, il ricorrente nega che la Commissione, nell'estate del 1974, potesse revocare la decisione adottata in suo favore nel 1968.

Anche su questo punto, tuttavia, gli argomenti avanzati dal ricorrente appaiono infondati.

Giustamente è stato osservato nel corso del procedimento che la necessità di rispettare un termine ragionevole vale in principio soltanto per la revoca con effetto *retroattivo* di atti amministrativi recanti all'interessato un ingiusto vantag-

gio. Ci sarebbe inoltre da osservare che il suddetto principio è stato parecchio smorzato nella giurisprudenza concernente la perequazione del rottame (sentenza del 12 luglio 1962 nella causa 14-61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. c. Alta Autorità, con l'intervento a sostegno delle ragioni della convenuta della Société des Aciéries du Temple, Racc. 1962, pag. 471). Nel presente caso abbiamo invece a che fare con una semplice modifica della prassi amministrativa, senza alcun effetto retroattivo. Il modo corretto d'affrontare un tale problema è già stato indicato dalla Corte con la sentenza 15-60 (Gabriel Simon contro Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 1° giugno 1960, Racc. 1961, pag. 213), concernente un dipendente cui era stata revocata l'indennità di dislocazione, erroneamente concessa in precedenza. Nella sentenza in questione si legge quanto segue: «L'autorità amministrativa, qualora riconosca che un determinato vantaggio è stato concesso in conseguenza dell'errata interpretazione di un testo, ha il potere di modificare il precedente provvedimento. La revoca per illegittimità — anche se in determinati casi, a cagione dei diritti quesiti, non può avere effetto ex tunc — ha sempre effetto ex nunc». Si può dunque presumere che anche il decorso d'un periodo di tempo piuttosto lungo non impedisca all'amministrazione di modificare, con effetto per il futuro, una situazione riconosciuta illegittima.

Contrariamente all'opinione del ricorrente, non ritengo pertinenti nel presente caso neppure le considerazioni che si rifanno alla gravità della violazione del diritto. Ciò che è illegittimo è sempre illegittimo, e da questo punto di vista anche la violazione d'una norma di scarso rilievo giustifica, quando l'errore venga scoperto, una correzione per il futuro.

Infine, anche se si soppesassero i diversi interessi in giuoco, come previsto dalla sentenza 14-61, la posizione del ricorrente non ne risulterebbe per nulla rafforzata. Per quanto riguarda gli interessi del ricorrente, si può pensare innanzitutto all'apertura di credito già offertagli da una banca lussemburghese, purchè egli facesse versare presso la suddetta banca i suoi stipendi. In proposito è già degno di nota il fatto che, nella sua domanda dell'agosto 1974, il ricorrente non abbia menzionato tale promessa di credito e non abbia perciò consentito all'amministrazione di tener conto dell'interesse ch'egli aveva al riguardo. Per di più, la Commissione ha dimostrato che il ricorrente avrebbe potuto, anche senza la domiciliazione dei suoi stipendi in Lussemburgo, ottenere in Lussemburgo quel credito più vantaggioso di cui parla. Mi riferisco a due scritti del 3 e del 4 dicembre 1975, prodotti in giudizio dalla Commissione, dai quali risulta che la banca lussemburghese in questione si sarebbe accontentata d'un ordine permanente ed irrevocabile di trasferimento degli stipendi a Lussemburgo impartito dal ricorrente ad una banca belga e che una banca belga sarebbe stata disposta ad accettare tale incarico.

È perciò sicuro che la prosecuzione del versamento degli stipendi a Lussemburgo non può essere richiesta neppure con riferimento a supposti diritti quesiti. La modifica della prassi amministrativa nell'autunno del 1974, fra l'altro con efficacia non immediata, ma solo a partire dall'ottobre 1974, era perciò senz'altro legittima.

c) Per quanto attiene alla prima parte del ricorso, è quindi chiaro che sono infondati tutti i mezzi di gravame e non soltanto quelli che miravano all'annullamento della decisione del 27 agosto 1974 ed all'accertamento d'un obbligo della Commissione di versare gli stipendi del ricorrente presso una banca lussemburghese. Essendo legittimo l'operato della Commissione, è altrettanto evidente — senza bisogno d'addentrarsi nell'esame di altri presupposti della domanda — che non sussiste neppure una responsabilità amministrativa della convenuta.

2. La seconda parte del ricorso, che ora mi accingo ad affrontare, riguarda il com-

portamento della Commissione in rapporto ad un atto di citazione ch'essa avrebbe fatto pervenire tardivamente all'interessato. Nell'ultima versione del ricorso, il ricorrente si limita a chiedere che la Commissione sia perlomeno condannata a versargli la somma simbolica di 1 FB in risarcimento dei danni morali da lui subiti.

Sotto questo aspetto, occorre anzitutto precisare che il protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità non esclude la citazione diretta dei dipendenti comunitari dinanzi ai giudici civili tramite i competenti organi nazionali e che pertanto l'intervento degli organi comunitari non è indispensabile. Tenuto conto delle difficoltà effettivamente esistenti — i dipendenti comunitari non hanno l'obbligo di iscriversi nel registro degli stranieri — si è però evidentemente giunti fra la Commissione, da una parte, ed il ministero degli affari esteri belga, dall'altra, ad accordi orali, in base ai quali, per rendere più spedite le notifiche, le citazioni possono essere indirizzate alla Commissione, che le trasmetterà poi ai destinatari.

Nel presente procedimento si discute sulla portata dell'obbligo che la Commissione ha assunto con questi accordi, i cui particolari non sono completamente noti. La Commissione sostiene di essere tenuta, in linea di principio, a recapitare i documenti soltanto nei suoi uffici, anche se normalmente essa provvede a trasmetterli pure ai dipendenti fuori servizio, purchè sia noto il loro domicilio. La Commissione non avrebbe ulteriori obblighi, né, in particolare, sarebbe tenuta ad intraprendere ricerche per recapitare i documenti a dipendenti che si siano assentati dal servizio senza giustificato motivo. Questo sarebbe stato il caso del ricorrente nel periodo considerato. Su delibera del comitato di invalidità, l'8 settembre 1974, egli sarebbe stato ricoverato per otto giorni in osservazione in una clinica. Trascorso questo periodo, egli non avrebbe ripreso servizio e, nonostante quanto disposto dall'art. 59 dello statuto del personale, avrebbe presentato solo l'8 ottobre 1974 un certificato medico che prolungava la sua inabilità al lavoro.

Il ricorrente non contesta l'esattezza delle sopra citate osservazioni circa la sua assenza dal servizio, ma ritiene che, anche in un caso del genere, la Commissione non avrebbe dovuto rimanere inerte e restituire — fra l'altro appena il 10 ottobre 1974 — l'atto di citazione al ministero degli affari esteri; essa avrebbe invece dovuto, per garantire la tutela dei diritti privati degli interessati, intraprendere alcune ricerche, ad esempio mettersi in contatto per telefono o per lettera col dipendente in questione e, se del caso, inviargli l'atto di citazione al suo indirizzo privato.

Nel giudicare questa controversia si può — senza alcun dubbio — partire dall'assunto che gli obblighi della Commissione sono di portata più ridotta di quelli incombenti agli organi nazionali incaricati delle notifiche. Questa considerazione appare già giustificata dal fatto che, in ogni caso, è sempre possibile una notifica diretta agli interessati, e ciò sulla base di informazioni rilasciate senza difficoltà agli organi nazionali di notifica dalla Commissione o dal ministero degli affari esteri belga. A parte questo, sono però anche del parere che gli obblighi di diligenza e di assistenza della Commissione, che, senza una base legale, si presta ad intervenire in un settore assai delicato, in cui talvolta si incontrano termini veramente brevi, debbano essere ulteriormente ampliati. È vero che non si possono pretendere dalla Commissione, quando i dipendenti siano assenti dal lavoro e non abbiano reso noto il loro indirizzo, lunghe e costose ricerche, per le quali essa non è equipaggiata e che non possono nemmeno esserle addossate, visto il gran numero dei suoi dipendenti. D'altra parte però essa non potrà, in caso d'assenza irregolare del dipendente, limitarsi a constatare l'impossibilità d'una notifica sul posto di lavoro. Secondo me, non si chiederebbe certamente troppo alla Commissione se, in simili casi, le si imponesse almeno di telefonare all'indi-

rizzo privato del dipendente e poi di inviare l'atto di citazione al suddetto indirizzo, come sembra che essa faccia sempre, quando le è noto il domicilio del dipendente. Nel caso in questione ciò è tanto più valido in quanto, poco tempo prima, con riferimento ad un'altra citazione, la Commissione aveva comunicato al ministero degli affari esteri belga almeno l'indirizzo delle vacanze del ricorrente ed addirittura, il 20 settembre 1974, cioè in un periodo nel quale pure il ricorrente s'era assentato dal lavoro senza giustificazione, aveva inviato al suo indirizzo un fattorino con l'atto di citazione.

Ciò premesso, non si può nel presente caso non rilevare una grave violazione dei propri obblighi e quindi un comportamento colposo da parte della Commissione, che si limitò a telefonare all'ufficio del ricorrente, trascurando altre possibili iniziative (il ricorrente sostiene d'essere stato in casa il 26 settembre 1974) e non provvedendo a trasmettere l'atto di citazione neppure quando, in data 8 ottobre 1974, il ricorrente presentò un certificato medico.

Accanto a ciò, non si può neppure negare — e qui affronto un secondo indispensabile elemento del ricorso per responsabilità amministrativa — che il ricorrente sia stato gravemente danneggiato. Nel corso del procedimento abbiamo appreso che egli ha pagato, dopo la sentenza contumaciale, gli arretrati d'affitto che avevano dato origine alla controversia ed ha perciò riconosciuto fondata la pretesa fatta valere contro di lui. Non si può tuttavia trascurare che, se avesse ricevuto in tempo la citazione, egli avrebbe potuto chiedere ed ottenere un termine di risposta o di riflessione. Ciò gli avrebbe consentito di comporre la vertenza prima della pronuncia del giudice, evitando in tal modo le spese di registrazione che, a quanto pare, ricadranno definitivamente sul ricorrente. In realtà non occorre approfondire questo problema, come pure non è necessario affrontare la questione del se la Commissione sia tenuta a risarcire le spese dell'opposizione proposta dal ricorrente contro la sentenza contumaciale, spese sulle quali il giudice non s'è ancora pronunciato perchè il ricorrente ha proposto appello contro la sentenza con cui è stata rigettata la sua opposizione. Il ricorrente pretende soltanto che la Commissione sia condannata a versare la somma simbolica di 1 FB a titolo di risarcimento dei danni morali; in altre parole, egli chiede anzitutto l'accertamento della responsabilità amministrativa della Commissione ed, in secondo luogo, una condanna puramente simbolica della Commissione stessa. Sulla base di quanto è stato esposto nel corso del procedimento, mi sembra difficile poter respingere questa sua domanda.

Per quanto riguarda la seconda parte del ricorso, si può dunque concludere che la domanda del ricorrente, nella sua ultima versione, è senz'altro fondata.

3. In definitiva, mi sembra che il ricorso sia infondato, nella parte relativa al mancato versamento in Lussemburgo degli stipendi del ricorrente a partire dall'autunno 1974. La Commissione va invece condannata, come richiesto nel ricorso, al versamento di 1 FB per il comportamento colposo da essa tenuto in occasione della notifica dell'atto con cui si citava il ricorrente a comparire in giudizio per il 10 ottobre 1974. In ordine alle spese del giudizio, riterrei giusto, viste le conclusioni cui sono giunto, addossare alla Commissione metà delle spese sostenute dal ricorrente.