Causa C-320/81

Silverio Acerbis e altri
contro
Commissione delle Comunità europee

« Dipendenti — Adeguamento del coefficiente correttore »

Relazione d'udienza 563

Conclusioni dell'avvocato generale J. Mischo presentate il 12 ottobre 1989 572

Sentenza della Corte (quarta sezione) 7 marzo 1990 575

Massime della sentenza

Procedura — Cessazione della materia del contendere — Non luogo a provvedere

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-320/81 *

I — Antefatti, ambito normativo e antecedenti della controversia

1. Con atto introduttivo depositato il 24 dicembre 1981, il sig. S. Acerbis e 485 altri dipendenti della Commissione, tutti in servizio presso il centro comune di ricerca di Ispra (Varese, Italia), hanno contestato la liquidazione di arretrati effettuata dalla Commissione a far data dal 1° luglio 1980 con i fogli paga dei mesi febbraio-marzo 1981, in applicazione del regolamento del Consiglio 10 febbraio 1981, n. 397, che fissa, con effetto al 1° luglio 1980, le tabelle degli stipendi e gli altri elementi della retribuzione (GU 46, pag. 1).

2. I ricorrenti contestano sotto un duplice profilo l'aliquota del coefficiente correttore

* Lingua processuale: l'italiano.

applicato in Italia: a) in quanto è unico per tutta l'Italia e, basandosi sull'andamento dei prezzi nella capitale, Roma, non tiene conto del costo della vita particolarmente elevato nella loro sede di servizio, e b) in quanto è insufficiente anche tenendo conto dei prezzi rilevati in Roma.

3. Le disposizioni dello statuto che rilevano nel caso di specie sono l'art. 64, a norma del quale alla retribuzione del funzionario (...) viene attribuito un coefficiente correttore superiore, inferiore o pari al 100% in rapporto alle condizioni di vita nelle varie sedi di servizio (...) », e l'art. 65, n. 2, a norma del quale, « in caso di variazione sensibile del costo della vita, il Consiglio decide, nel termine massimo di due mesi, sulle misure di adeguamento dei coefficienti correttori ed eventualmente sulla loro retroattività ».

4. Il metodo di adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti ed altri agenti delle Comunità adottato dal Consiglio nel giugno 1976 seguiva il principio della revisione periodica dei coefficienti correttori.

5. In base a questo metodo, il 21 dicembre 1978, il Consiglio aveva adottato il regolamento n. 3087, relativo all'adeguamento del coefficiente correttore applicabile alle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità in servizio in Italia (GU 369, pag. 10). In forza di questo regolamento, con effetto al 1° gennaio 1978, il coefficiente correttore per l'Italia veniva rivalutato, ma rimaneva unico sia per la capitale sia per Varese.

6. In seguito il Consiglio non seguiva la proposta fatta dalla Commissione il 9 dicembre 1980 a seguito delle indagini effettuate dall'ufficio statistico delle Comunità negli Stati membri, ed il 20 gennaio 1981 adottava il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 187, che adegua le retribuzioni e le pensioni comunitarie e i coefficienti correttori (GU L 21, pag. 18), senza che il metodo del 1976 fosse stato rivisto. Questo regolamento disponeva un aumento, in termini netti per tutti i dipendenti, dello stipendio mensile e delle pensioni.

7. In seguito al summenzionato regolamento, il 10 febbraio 1981, il Consiglio adottava il precitato regolamento n. 397. Veniva stabilito un coefficiente correttore unico per l'Italia, del 75,3%, con effetto al 1° luglio 1980.

8. L'azione dei ricorrenti è rivolta contro i fogli paga, contenenti liquidazione di arretrati, stilati a norma di questo regolamento, per il periodo 1° luglio 1980 — 28 febbraio 1981.

II — Mezzi e conclusioni dei ricorrenti

9. I ricorrenti deducono quattro mezzi contro la legittimità dei regolamenti nn. 187/81 e 397/81:

— Il primo mezzo consiste nella violazione del precitato art. 64 dello statuto, che prescrive il calcolo del coefficiente correttore in base alle condizioni di vita delle diverse sedi di servizio, mentre, nel caso di specie, i regolamenti controversi contemplano un solo coefficiente correttore per l'Italia, in base al costo della vita della capitale Roma.

— Il secondo mezzo è dedotto dalla violazione del summenzionato art. 65, n. 2, dello statuto: non soltanto la rivalutazione del coefficiente correttore italiano sarebbe stata insufficiente, ma sarebbe stata soprattutto tardiva, poiché il costo della vita nella sede di servizio dei ricorrenti avrebbe subito un aumento del 20% molto prima dell'adeguamento.

— Il terzo mezzo è dedotto dalla violazione del principio di non discriminazione, in quanto i ricorrenti, a causa del coefficiente correttore inadeguato, avrebbero un potere d'acquisto inferiore a quello degli altri dipendenti in servizio in altri sedi.

— Come quarto mezzo viene dedotta « la violazione del principio dell'affidamento ». Questo mezzo contesta, come risulta dal ricorso, il metodo con cui è stato deciso l'adeguamento dei coefficienti correttori. Dopo tante assicurazioni date dalle autorità comunitarie quanto all'adeguamento in termini reali del coefficiente correttore italiano in base alle indagini quinquennali dell'istituto statistico delle Comunità, le aspettative dei ricorrenti sarebbero infine andate deluse. Infatti, non si è tenuto conto dell'indagine dell'istituto effettuata nel mese di ottobre 1980.

10. I *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

— annullare la liquidazione degli arretrati a far data dal 1° luglio 1980, dato che il coefficiente correttore per l'Italia non tiene conto del costo della vita nella sede di servizio;

— annullare la predetta liquidazione per l'insufficiente e tardivo adeguamento del coefficiente riferito alla capitale;

— dichiarare che le istituzioni sono tenute ad adottare i provvedimenti conseguenziali al richiesto annullamento; in particolare, oltre a procedere alla riliquidazione degli arretrati, ad applicare dal 1° luglio 1980 un coefficiente correttore adeguato;

— in via subordinata, disporre la sospensione del presente giudizio sino alla pronunzia della sentenza nella causa 158/79.

11. A seguito delle conclusioni concordanti delle parti, il 20 gennaio 1982, la terza sezione, cui in quel momento era stata assegnata la causa, decideva di sospendere il processo in attesa della pronunzia della sentenza nella causa 59/81, Commissione/Consiglio, considerata come causa-pilota rispetto alla presente causa. Dopo la pronunzia di detta sentenza, il procedimento rimaneva sospeso su richiesta della Commissione sino alla pronunzia delle sentenze nelle cause 158/79, Roumengous, 737/79, Battaglia e 543/79, Birke, caratterizzate da similitudini ed analogie con la presente causa.

III — Andamento della situazione quanto ai coefficienti correttori e l'adeguamento annuale delle retribuzioni

12. In seguito al summenzionato regolamento del Consiglio n. 3087/78, erano state promosse diverse azioni da parte di dipendenti della Commissione in servizio ad Ispra.

13. Con le sentenze interlocutorie pronunziate il 15 dicembre 1982 nelle cause 158/79 (Racc. pag. 4379), 543/79 (Racc. pag. 4425), 737/79 (Racc. pag. 4497) e nelle cause riunite 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 e 660/79 (Racc. pag. 4465), che erano state tutte promosse con ricorsi di dipendenti in servizio ad Ispra contro la Commissione, la Corte riconosceva che il regolamento n. 3087/78 era in contrasto con gli artt. 64 e 65 dello statuto, dichiarando quanto segue: « a) Sono annullati il foglio di paga dei ricorrenti del mese di gennaio 1979 — in quanto esso si limita a dare effetto al regolamento (...) n. 3087/78 — relativamente sia alla misura sia alla retroattività dell'adeguamento del coefficiente correttore, (...) Il regolamento n. 3087/78 non si applica ai ricorrenti in quanto non tiene conto del costo della vita a Varese e limita la retroattività dell'adeguamento del coefficiente correttore al 1° gennaio 1978 (...) ».

14. Con sentenza 6 ottobre 1982 nella causa 59/81, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3329), la Corte annullava i precitati regolamenti nn. 187/81 e 397/81, in quanto contrari all'art. 65, nn. 1 e 2 dello statuto. La Corte decideva inoltre che le disposizioni dei regolamenti annullati avrebbero continuato ad avere effetto fino a che il Consiglio non avesse emanato i provvedimenti che era tenuto ad adottare per dare esecuzione alla sentenza. L'azione dei ricorrenti nel caso di specie si fonda anche sull'illegittimità di questi regolamenti annullati.

15. In seguito a questa sentenza e su proposta della Commissione 29 ottobre 1982, il Consiglio adottava il regolamento (Euratom, CECA, CEE) 22 novembre 1982, n. 3139, che disponeva la corresponsione di arretrati (GU L 331, pag. 1), a decorrere dal 1° aprile 1980.

16. In seguito alle summenzionate sentenze 15 dicembre 1982, il 19 dicembre 1983 il Consiglio adottava il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 3681, che modifica i coefficienti correttori applicabili in Italia (GU L 368, pag. 1). Questo regolamento conteneva la rivalutazione del coefficiente correttore per l'Italia con effetto al 1° gennaio 1976, e un coefficiente diverso (più elevato) per Varese. A norma di detto regolamento la Commissione versava indistintamente i relativi arretrati a tutti i dipendenti.

17. I ricorrenti nella presente causa non hanno in alcun modo contestato le modifiche effettuate con il regolamento di cui è causa.

18. Con sentenze definitive 15 gennaio 1985 nelle cause 158/79 e 737/79 (Racc. pagg. 39 e 71) e nelle cause riunite 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 e 543/79 (Racc. pag. 55), nelle quali erano state pronunziate le summenzionate sentenze interlocutorie del 15 dicembre 1982, la Corte riconosceva interessi di mora al tasso del 6% annuo sull'importo degli arretrati di retribuzione a partire dalla data del reclamo dei ricorrenti pur respingendo la domanda di pagamento di interessi compensativi, e condannava in sostanza la Commissione alle spese.

19. Con decisione 31 luglio 1985 la Commissione versava a tutti i dipendenti in servizio ad Ispra interessi di mora sugli importi dovuti a seguito della rivalutazione del coefficiente correttore applicato in Italia, istituita con regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 3681/83.

20. Con sentenze 30 settembre 1986 nelle cause 174/83 (Racc. pag. 2647), 175/83

(Racc. pag. 2667), 176/83 (Racc. pag. 2687), 233/83 (Racc. pag. 2709), 247/83 (Racc. pag. 2729) e 264/83 (Racc. pag. 2749), la Corte respingeva la domanda di interessi di mora sugli arretrati versati in applicazione del summenzionato regolamento n. 3139/82.

21. In base al metodo di adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti comunitari del 1981 istituito con regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 3821/81 e alla decisione del Consiglio 15 dicembre 1981, n. 81/1061/Euratom, CECA, CEE (GU L 386, pagg. 1 e 6), che contempla la revisione quinquennale dei coefficienti correttori, il 26 novembre 1986 il Consiglio adottava il regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 3619 che modifica i coefficienti correttori applicati in Italia e in altri paesi alle retribuzioni dei funzionari (GU L 336, pag. 1) discostandosi nuovamente dalla proposta della Commissione. Detto regolamento veniva impugnato dalla Commissione (causa 7/87). Le censure vertevano sull'aliquota dei coefficienti correttori e sulla portata dell'effetto retroattivo, dato che la Commissione aveva proposto che venissero calcolati dal 1° gennaio 1981 e il Consiglio lo aveva fatto solo dal 1° gennaio 1986.

IV — Svolgimento del procedimento nella presente causa

22. A seguito delle summenzionate sentenze interlocutorie 15 dicembre 1982, su invito della Corte, i ricorrenti osservavano, con lettera pervenuta il 3 febbraio 1983, che dette sentenze, pur essendo favorevoli in un senso, non soddisfacevano tutti i « petita » della presente causa, dato che la Corte non si era pronunziata sul risarcimento dei danni e sulle spese; essi chiedevano quindi che il processo rimanesse sospeso « sino all'adozione dei provvedimenti e delle eventuali decisioni disposte dalla sentenza 15 dicembre 1982 ».

23. Con lettera pervenuta il 28 giugno 1985, la Commissione, invitata dalla Corte con lettera 20 maggio 1985 a prendere posizione in seguito alle sentenze definitive 15 gennaio 1985, riteneva che i ricorrenti non avessero più alcun interesse al proseguimento della causa; infatti tutte le richieste dei ricorrenti sarebbero state accolte in seguito ai provvedimenti adottati in esecuzione delle summenzionate sentenze interlocutorie e definitive con il precitato regolamento n. 3681/83. La Commissione osservava che, a differenza di cause simili 321/81, Battaglia/Commissione e 323/81, Amesz/Commissione, allora sospese per gli stessi motivi, i ricorrenti non avevano chiesto nel caso di specie il versamento di interessi. La Commissione chiedeva quindi la pronunzia del non luogo a statuire rimettendosi all'apprezzamento della Corte quanto alle spese.

24. In risposta al medesimo invito del 20 maggio 1985 i ricorrenti chiedevano, con lettera pervenuta il 16 settembre 1985, il mantenimento della sospensione della causa dato che nella summenzionata causa parallela 321/81 le parti avevano chiesto la sospensione del procedimento nell'attesa delle sentenze nelle precitate cause 176/83, 233/83, 247/83 e 264/83, relative agli interessi di mora sugli arretrati e, in particolare, in quanto « le operazioni di verifica quinquennale (1981) del coefficiente correttore, di cui al quarto motivo del ricorso Acerbis, non sono ancora terminate ».

25. Questa presa di posizione veniva integralmente mantenuta in una lettera pervenuta alla Corte in data 2 dicembre 1985, in risposta alla richiesta della Corte del 21 ottobre 1985.

26. Con nota 6 ottobre 1986 il giudice relatore proponeva la ripresa del procedimento, constatando che la Corte aveva già pronunziato le sentenze in tutte le cause analoghe la cui litispendenza era stata all'origine della sospensione della presente causa. A seguito della decisione 21 ottobre 1986 della quarta sezione, cui la causa era stata assegnata nel frattempo, le parti venivano invitate a riprendere la fase scritta, sospesa allo stadio del controricorso.

27. Con lettera pervenuta il 19 novembre 1986 i ricorrenti chiedevano che la causa venisse discussa alla medesima udienza della summenzionata causa 323/81; questa domanda non veniva accolta a causa della notevole sfasatura fra le fasi della procedura nelle due cause.

28. La fase scritta si è indi svolta ritualmente. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte (quarta sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

V — Mezzi e argomenti delle parti

29. Nel controricorso la *Commissione* considera che le ricorrenti non hanno più nessun interesse al proseguimento della controversia, in quanto, a seguito delle precitate sentenze interlocutorie 15 dicembre 1982 e delle summenzionate sentenze definitive 15 gennaio 1985, tutte le istanze avanzate dai ricorrenti sono state soddisfatte e, in applicazione del summenzionato regolamento n. 3681/83, la Commissione ha versato a tutti i dipendenti arretrati di retribuzione a decorrere dal 1° gennaio 1976.

30. Pur non essendo stata formulata in via specifica una domanda di interessi nel presente ricorso, la questione dovrebbe essere considerata superata in quanto la Commissione aveva versato a tutti i dipendenti di Ispra gli interessi sugli arretrati di retribuzione (decisione 31 luglio 1985, precitata).

31. Quanto alla richiesta dei ricorrenti, di cui alla summenzionata lettera 16 dicembre 1985, di mantenere ancora la sospensione della causa poiché non era ancora terminata la procedura di verifica quinquennale, la Commissione sostiene che tale argomento, fondato, a parere dei ricorrenti, sul quarto motivo di ricorso, non può avere un'influenza sul procedimento. Infatti i ricorrenti hanno fondato la loro azione sull'illegittimità del summenzionato regolamento n. 397/81. Dato che i ricorrenti non hanno impugnato il regolamento n. 3681/83, che ha abrogato il regolamento n. 397/81, la questione è ormai priva di interesse. Del resto la verifica quinquennale da adottarsi dal Consiglio prendeva inizio a partire dal 1° gennaio 1981, e quindi in epoca posteriore alla data del 1° luglio 1980 cui i ricorrenti fanno riferimento nel ricorso.

32. Qualora i ricorrenti, con il motivo della « violazione del principio dell'affidamento », abbiano voluto dire che la Commissione avrebbe dovuto salvaguardare le loro ulteriori aspettative, la Commissione sottolinea

che, per impugnare un provvedimento, occorre avere un interesse attuale e non potenziale o futuro. Del resto essa ha impugnato il regolamento del Consiglio n. 3619/86 perché quest'ultimo non aveva seguito le sue proposte (causa 7/87, precitata).

33. La Commissione chiede di conseguenza che la Corte dichiari cessata la materia del contendere e disponga la cancellazione della causa dal ruolo.

34. Quanto alle spese la Commissione ammette che all'origine del ricorso vi è un regolamento del Consiglio riconosciuto in seguito illegittimo. La Commissione ha però adottato tutti i provvedimenti per ripristinare interamente i ricorrenti nei loro diritti e li ha invitati a chiudere la controversia offrendo loro il pagamento delle spese. Tuttavia, poiché essi insistono in modo non molto corretto a proseguire la causa, la Commissione chiede che le spese vengano compensate in tutto o in parte.

35. I ricorrenti sostengono nella *replica* che, se è vero che una parte rilevante delle loro domande ha trovato soddisfazione — e cioè il coefficiente differenziato Varese-Roma —, permane il problema nell'adeguamento sufficiente del coefficiente correttore per l'Italia. A quanto pare essi ritengono che la loro domanda in questo senso resterà insoddisfatta sin quando la data di decorrenza dell'adeguamento del coefficiente correttore, a seguito della verifica quinquennale, non si ricollegherà alla data dell'indagine (ottobre 1980). Pertanto, dal 1° gennaio 1981 dovrebbe essere adottato un altro coefficiente correttore in base ai risultati delle summenzionate indagini. Orbene, il suddetto regolamento del Consiglio n. 3619/86, impugnato dalla Commissione (causa 7/87), non ha tenuto conto di dette indagini e ha applicato un coefficiente correttore inadeguato.

36. L'interesse ad agire dei ricorrenti permane pertanto sotto il profilo delle seguenti questioni:

37. Primo, sotto il profilo della ricevibilità di un'ulteriore domanda da parte loro: in caso di esito sfavorevole, essi non potrebbero intentare un ricorso in quanto verrebbe loro opposta l'eccezione d'irricevibilità per quel che riguarda la domanda di risarcimento di lesioni successive qualora rinuncino all'azione attuale nei confronti della prima lesione prodottasi il 1° gennaio 1981; in secondo luogo, sotto il profilo della decorrenza degli interessi: secondo la giurisprudenza della Corte essi decorrono dalla data del reclamo; ora, la rinuncia agli atti farebbe venir meno anche il reclamo; in terzo luogo, quanto all'entità della rivalutazione del coefficiente correttore a titolo di verifica quinquennale.

38. È inesatto che i ricorrenti avrebbero dovuto impugnare il regolamento n. 3681/83 (rectius gli atti di esecuzione del regolamento n. 3681/83), in quanto un ricorso del genere sarebbe stato superfluo; infatti il ricorso attuale contro la prima liquidazione di arretrati quale adeguamento del coefficiente correttore (effettuata dopo quella su cui verteva la summenzionata causa 158/79) è stato, secondo i ricorrenti, presentato in tempo utile sul fondamento di un interesse « attuale ».

39. I ricorrenti chiedono, nella replica, che la Corte voglia

— « annullare le liquidazioni impugnate » in quanto non tengono conto dei doverosi adeguamenti al coefficiente correttore a seguito delle indagini del 1980,

— dichiarare che la Commissione è tenuta a versar loro interessi di mora e compensativi,

— riunire il presente giudizio ai fini della discussione con la precitata causa 7/87.

40. La *Commissione*, nella controreplica, non contesta che al momento della presentazione del ricorso i ricorrenti non avessero interesse a contestare gli effetti del summenzionato regolamento n. 397/81 a partire dal 1° luglio 1980, data dalla quale il regolamento era efficace. Tuttavia, dato che detto regolamento è stato abrogato da un altro regolamento contro il quale non è stato promosso ricorso, le pretese dei ricorrenti sono prive di oggetto.

41. Quanto al vizio dovuto alla verifica quinquennale, che sussisterebbe ancora, la Commissione osserva che il ricorso è volto contro gli effetti del regolamento n. 397/81, il quale aveva come data di riferimento il 1° luglio 1980, mentre la verifica quinquennale riguarda il periodo che inizia il 1° gennaio 1981 ed è quindi di epoca posteriore al regolamento impugnato.

42. Quanto alla posizione dei ricorrenti che considerano il ricorso come una garanzia contro un'eventuale eccezione d'irricevibilità, la Commissione fa rinvio alla giurisprudenza della Corte secondo la quale, nel caso in cui diversi regolamenti si siano succeduti in una materia, è possibile validamente impugnare l'ultimo regolamento per impugnare altresì quelli che lo hanno preceduto. Essa aggiunge di aver impugnato il regolamento del Consiglio n. 3619/86 che non teneva in debito conto la verifica quinquennale dei coefficienti correttori.

43. Quanto alla data cui risale il versamento di interessi, la Commissione sostiene che con la summenzionata decisione 31 luglio 1985 essa ha versato interessi di mora sugli arretrati dovuti a norma del regolamento n. 3681/83. Qualunque altra domanda di interessi, per esempio compensativi, è irricevibile in quanto tardiva.

44. La Commissione considera un semplice pretesto il nuovo motivo per il proseguimento della presente vertenza relativo alla debenza dell'importo della rivalutazione dovuta a titolo di verifica quinquennale. Essa non è responsabile degli effetti negativi del meccanismo applicato e deve comunque dare attuazione al regolamento del Consiglio n. 3619/86. Se la Corte accoglierà il suo ricorso contro quest'ultimo regolamento tutti i dipendenti riceveranno quanto loro dovuto sotto forma di arretrati.

45. I ricorrenti non hanno mai chiesto il risarcimento di un danno ai sensi dell'art. 215 del trattato.

46. La domanda di riunire la causa con la causa 7/87 è destinata a far proseguire ad ogni costo il presente procedimento. Il ricorso nella causa 7/87 ha uno scopo diverso, gli interessi dei dipendenti sono adeguatamente tutelati e la Commissione non ha bisogno di un elemento di protezione esterno.

VI — Giurisprudenza dopo il termine della fase scritta

47. Dopo la fine della fase scritta nella presente causa, si è definitivamente conclusa la

procedura nelle due ultime cause pendenti a questa analoghe: con ordinanza 10 giugno 1987, non ancora pubblicata, la Corte (seconda sezione) pronunziava il non luogo a provvedere nella causa 321/81, Battaglia/ Commissione (Racc. pag. 2425), perché i ricorrenti non avevano contraddetto gli argomenti della Commissione secondo cui il ricorso era divenuto privo di oggetto, e, con ordinanza 2 luglio 1987, non ancora pubblicata, la Corte (prima sezione) decideva la cancellazione dal ruolo della causa 323/81, Asmez e altri/Commissione (Racc. pag. 2935), a seguito della rinuncia agli atti da parte dei ricorrenti.

48. Inoltre, con sentenza 28 giugno 1988, (Racc. pag. 3401) non ancora pubblicata, nella summenzionata causa 7/87, la Corte annullava il precitato regolamento del Consiglio n. 3619/86.

C. N. Kakouris
giudice relatore