CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 14 MAGGIO 1981

Sommario

1. Oggetto delle controversie e piano dell'esposizione 1514

2. Svolgimento del processo nelle cause in materia di pensioni: A) causa 153/79; B) causa 154/79; C) causa 33/80; D) causa 167/80 1514

3. Svolgimento del processo nelle cause relative ai trasferimenti all'estero di parte della retribuzione: A) cause riunite 783 e 786/79; B) causa 817/79; C) causa 828/79; D) causa 1253/79 1517

4. Svolgimento del processo nella causa 72/80, concernente l'indennità sostitutiva della soppressa indennità di separazione 1519

5. Svolgimento del processo nelle cause riguardanti il coefficiente correttore applicato alla retribuzioni dei funzionari con sede di servizio in Italia: A) causa 158/79; B) cause 543/79 e 799/79; C) causa 737/79 1519

6. Contenuto dei regolamenti contestati: A) regolamenti 3085 e 3086; B) regolamento 3087 1521

7. Esame della ricevibilità nella causa 153/79: l'eccezione fondata sulla non diretta impugnabilità degli atti generali da parte dei funzionari 1525

8. Segue: l'eccezione basata sulla insussistenza di un atto pregiudizievole suscettibile di reclamo 1528

9. Segue: l'eccezione basata sul difetto di interesse ad agire 1529

10. Esame della ricevibilità nella causa 154/79; eccezioni fondate: a) sulla mancanza di un atto suscettibile di recare pregiudizio; b) sulla non riconducibilità del ricorso agli articoli 90 e 91 dello Statuto, nè agli articoli 173 e 184 del Trattato CEE 1531

11. Esame della ricevibilità nella causa 33/80; eccezioni inerenti all'azione nei confronti della Commissione fondate: a) sul fatto che gli atti impugnati non provengono dall'AIPN; b) sulla non impugnabilità di atti generali da parte dei funzionari; c) sulla improponibilità della domanda risarcitoria quale conseguenza della irricevibilità della domanda di annullamento su cui essa si basa; d) sulla mancanza di previo reclamo amministrativo per quanto riguarda la domanda risarcitoria 1531

12. Segue: eccezioni inerenti all'azione nei confronti del Consiglio fondate: a) sulla mancanza del previo reclamo amministrativo: b) sul fatto che il Consiglio non ha la veste di AIPN; c) sulla non impugnabilità di atti generali da parte dei funzionari; d) sulla improponibilità della domanda risarcitoria come conseguenza della irricevibilità della domanda di annullamento su cui essa si basa. 1533

13. Esame della ricevibilità nella causa 167/80; eccezioni inerenti alle azioni nei confronti della Commissione, fondate: a) sulla non diretta impugnabilità di atti generali da parte dei funzionari; b) sul fatto che l'istituzione convenuta non è AIPN; c) sulla mancanza di un atto idoneo a recare pregiudizio 1534

14. Segue: eccezioni inerenti all'azione nei confronti del Parlamento, fondate sulla litispendenza e sulla non tempestività del previo reclamo amministrativo 1535

15. Esame della ricevibilità nella cause riunite 783 e 786/79. Eccezioni, inerenti all'azione contro la Commissione, fondate: — sulla non impugnabilità di atti generali da parte dei funzionari, — sulla inidoneità dell'atto impugnato a recare pregiudizio, — sulla mancanza del previo reclamo amministrativo, — sulla irricevibilità della domanda risarcitoria come conseguenza della irricevibilità della domanda di annullamento su cui essa si fonda. Eccezioni, inerenti all'azione contro il Consiglio, fondate: — sul fatto che l'istituzione convenuta non è AIPN, — sulla irricevibilità della domanda risarcitoria come conseguenza della irricevibilità della domanda di annullamento su cui essa si fonda 1536

16. Esame della ricevibilità nella causa 158/79. Eccezioni fondate: sui limiti dell'impugnazione; sulla natura meramente confermativa dell'atto impugnato; sulla tardività del previo reclamo amministrativo; sulla irricevibilità della domanda risarcitoria come conseguenza della irricevibilità della domanda di annullamento su cui essa si fonda .. 1538

17. Esame della ricevibilità nelle cause 543/79 e 799/79. Eccezioni inerenti all'azione nei confronti della Commissione, fondate: sulla mancanza del previo reclamo amministrativo, sulla tardività del reclamo, sulla natura meramente confermativa dell'atto impugnato. Eccezioni inerenti all'azione nei confronti del Consiglio: rinvio alle considerazioni svolte nella causa 33/80 1539

18. Esame della ricevibilità nella causa 737/79. Eccezioni fondate: a) sulla mancanza del previo reclamo amministrativo; b) sulla non ricevibilità della domanda di pagamento come conseguenza della irricevibilità della domanda di annullamento su cui essa si fonda; c) sulla irricevibilità — per lo stesso motivo — della domanda di accertamento dell'esistenza delle condizioni per l'adeguamento del coefficiente correttore, nonchè della domanda di accertamento dell'obbligo del Consiglio di modificare i coefficienti correttori 1541

19. Esame del merito nelle cause relative ai trasferimenti all'estero di parte della retribuzione (817/79, 828/79 e 1253/79). I vizi denunciati: violazione di forme sostanziali, violazione di principi generali, sviamento di potere 1542

20. Sulla violazione di forme sostanziali. Omissione della consultazione del Comitato del personale e del Comitato dello Statuto, prevista dall'articolo 10 dello Statuto. Omissione della consultazione del Parlamento, prevista dall'articolo 24 del Trattato sulla fusione degli esecutivi, e di quella del Comitato dello Statuto, prevista dall'articolo 110 dello Statuto 1543

21. Omessa consultazione del Comitato economico e sociale e della Corte dei conti. Difetto di motivazione 1548

22. Sulla violazione del principio di eguaglianza di trattamento del personale 1549

23. Sulla violazione del principio dell'affidamento legittimo 1550

24. Sulla violazione di diritti quesiti 1552

25. Sulla violazione del principio secondo cui gli stipendi dei funzionari comunitari non potrebbero essere ridotti 1553

26. Sulla violazione delle «condizioni fondamentali» del rapporto di servizio 1555

27. Sulla violazione del principio della «competenza vincolata» 1556

28. Sullo sviamento di potere 1556

29. Causa 72/80 concernente l'indennità sostitutiva della soppressa indennità di separazione. Esame della ricevibilità. Esame del merito. 1557

30. Proposte conclusive. 1560

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le numerose cause, alle quali si riferiscono queste conclusioni, presentano una caratteristica comune: esse nascono da ricorsi di funzionari e di ex funzionari comunitari, miranti a reagire alle conseguenze sfavorevoli sulle rispettive retribuzioni e pensioni dei regolamenti del Consiglio 3085/78 e 3086/78, ovvero del regolamento 3087/78, del 21 dicembre 1978. Esaminerò più oltre il contenuto di questi tre atti normativi; mi limito per il momento a ricordare che i regolamenti 3085 e 3086, modificando le parità monetarie ed i coefficienti correttori, hanno prodotto effetti negativi rilevanti sul livello delle pensioni, sui trasferimenti all'estero di una parte delle retribuzioni e sull'indennità sostitutiva della soppressa indennità di separazione, mentre il regolamento 3087, nel rivalutare il coefficiente correttore applicabile alle retribuzioni e pensioni dei funzionari in servizio e domiciliati in Italia, ha accordato il beneficio di tale rivalutazione soltanto a partire dal 1° gennaio 1978, sebbene il periodo immediatamente precedente fosse stato anche esso caratterizzato da un alto tasso di inflazione della lira.

Mi propongo di descrivere anzitutto lo svolgimento dei processi, ripartendo le cause delle quali si tratta in quattro gruppi, a seconda che concernano le pensioni, i trasferimenti di parte degli emolumenti in valute straniere, l'indennità sostitutiva di quella di separazione oppure il coefficiente correttore per l'Italia, in vigore nel periodo 1° gennaio 1978 - 31 marzo 1979. Successivamente esprimerò il mio avviso sulle eccezioni di irricevibilità che le istituzioni convenute hanno sollevato in parecchie cause, ed infine prenderò posizione sulle questioni di merito discusse nella procedura orale, che sono mature per essere esaminate, nelle cause relative ai trasferimenti all'estero di parte delle retribuzioni, nonché nell'unica causa avente ad oggetto l'indennità sostitutiva di quella di separazione. Per ciò riguarda quest'ultima causa, la ricevibilità e il merito verranno presi in esame congiuntamente.

2. Nel primo dei gruppi ai quali ho fatto riferimento (problema delle pensioni) rientrano le cause 153/79 (Bowden), 154/79 (Biller), 33/80 (Albini) e 167/80 (Curtis). I fatti possono essere riassunti come segue:

A — Con reclami presentati alla Commissione nell'arco di tempo fra il 2 marzo ed il 31 agosto 1979, i signori Gordon Craigie Bowden, David Harris, Alexander George Macrae, Kenneth Ashley, George Page, Anthony Seymour, Eric Lewis Snowdon, Peter Annis Walker, Roy Lawton Walker e Thomas Brain Wilson, funzionari in servizio presso la detta istituzione, impugnavano il regolamento del Consiglio 3086/78, nonché il regolamento 3085/78 ad esso collegato, chiedendo che la Commissione riconoscesse che sarebbe spettata loro, alla cessazione del rapporto di servizio e subordinatamente al verificarsi di ogni altra condizione statutaria, una pensione dello stesso ammontare di quella che essi avrebbero percepito nel caso in cui il regolamento 3086/78 non fosse stato emanato.

La Commissione rigettava tutti questi reclami, inviando agli interessati una nota circolare (conforme al modello allegato successivamente alla memoria difensiva del 26 ottobre 1979). Di conseguenza, con atto del 28 settembre 1979, i ricorrenti convenivano la Commissione davanti a questa Corte, chiedendo che i regolamenti del Consiglio 3085/78 e 3086/78 fossero dichiarati inapplicabili nei loro confronti per vizio di forme sostanziali e violazione di diritti quesiti, e che fosse pertanto annullata la decisione della istituzione che aveva rigettato i loro reclami.

B — Nel marzo 1979 i signori Stephen Biller, Roy Douglas Brown, Harold Burnham, Frank Carmody, David Millar, Teresa Maria Myskow, Michael Julian Barham Palmer, David R. H. Phillips, Rosamund Smith, John Peter Scott Taylor, Shirley Ward e Marjorie Wood, funzionari in servizio presso il Parlamento europeo, presentavano reclamo a quest'ultimo, a norma dell'articolo 90 dello Statuto dei funzionari, contro il regolamento del Consiglio 3086/78, deducendo che la modifica del coefficiente correttore introdotta con tale regolamento aveva comportato una riduzione dell'ammontare della pensione che essi avrebbero percepito se, alla cessazione dal servizio, avessero scelto di risiedere nel Regno Unito, e chiedendo che l'autorità investita del potere di nomina riconoscesse la intangibilità del diritto a pensione già maturato in relazione al servizio prestato prima che il nuovo regolamento entrasse in vigore. A sua volta, con reclamo del 30 giugno 1979, il signor Dunstan Curtis, ex dipendente del Parlamento europeo, attualmente in pensione e residente nel Regno Unito, impugnava anch'egli il regolamento 3086 avanzando una richiesta simile a quella dei ricorrenti sopra indicati.

Il Parlamento, con quattro note del luglio 1979, recanti la firma del Segretario generale Opitz, comunicava a tutti i ricorrenti (fatta eccezione per il Curtis) che i loro reclami non erano ricevibili, in quanto rivolti contro un regolamento del Consiglio, la cui applicazione o non applicazione non poteva considerarsi rimessa alla valutazione discrezionale dell'istituzione. A seguito di ciò, il Biller e gli altri dodici funzionari di cui sopra adivano questa Corte con un unico ricorso depositato in data 3 ottobre 1979, deducendo la illegittimità del regolamento 3086 e di quello, connesso, 3085/78 per una lunga serie di vizi (violazione di forme sostanziali, violazione di diritti quesiti, violazione del principio del legittimo affidamento, incompetenza, inosservanza dello Statuto dei funzionari, abuso di potere) e chiedendo che questa Corte ne dichiarasse la inapplicabilità nei loro confronti e pertanto annullasse la decisione della istituzione che aveva rigettato i loro reclami.

C — Tra il 1° ed il 20 marzo 1979, i signori Secondina Castorini, Nevia Corradini, Francesco De Benedictis, Giuseppe Imparato, Mario Mari, Lydia Quadrio e Giovanni Ugo, tutti ex funzionari della Commissione attualmente in pensione e residenti in Italia, si rivolgevano a detta istituzione rilevando che i regolamenti del Consiglio 3085 e 3086 del 1978 avrebbero comportato, a decorrere dall'ottobre dello stesso anno, la riduzione dell'importo delle rispettive pensioni, e sostenendo che essi fossero illegittimi per sviamento di potere, errore di fatto e vizio di procedura, e perciò inapplicabili nei loro confronti. I ricorrenti chiedevano che la Commissione proponesse al Consiglio «gli opportuni emendamenti» delle disposizioni contestate. La Commissione, con lettera circolare del 12 luglio 1979 (allegato 3 al ricorso), comunicava agli interessati di ritenere legittimi i regolamenti in questione, e di non volerne promuovere alcuna modifica. Di fronte a tale presa di posizione negativa, gli stessi ex funzionari (ad eccezione del signor Imparato) nonché i signori Renato Albini, Alberto Castagnoli e Alcide Trigona, anch'essi ex funzionari comunitari attualmente in pensione e residenti in Italia, presentavano alla Commissione ciascuno una distinta domanda (qualificata nell'intestazione come «reclamo» ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto), tutti impugnando la decisione contenuta nella su menzionata nota del 12 luglio 1979. Non avendo la Commissione mutato il suo atteggiamento, gli stessi ex funzionari che avevano presentato reclamo (nonché il signor Imparato, che aveva presentato solo un'istanza nel marzo precedente) adivano questa Corte con ricorso del 24 gennaio 1980, chiedendo in via principale che i regolamenti 3085 e 3086/78 fossero annullati o quanto meno dichiarati inapplicabili e, in subordine, che l'istituzione convenuta fosse condannata a pagare in favore dei ricorrenti una indennità tale, da compensare la riduzione delle pensioni provocata dalla normativa in questione.

D — Con reclamo dell'8 gennaio 1980 rivolto al Parlamento europeo, il signor Dunstan Curtis impugnava i regolamenti del Consiglio 3085 e 3086/78, nonchè la nota della Commissione del 22 ottobre 1979 con la quale gli era stato comuncato che, a decorrere dal novembre 1979, l'ammontare della sua pensione, in applicazione del regolamento 3085, sarebbe stato portato, mediante progressive riduzioni mensili, da 19 351 BFR nel settembre del 1979 a 8 398 BFR alla fine del ciclo di riduzioni, nel luglio 1980. Egli confermava le richieste già avanzate con il precedente reclamo del 30 giugno 1979 (menzionato *retro* al punto B) aggiungendovi soltanto l'impugnativa della citata lettera della Commissione del 22 ottobre 1979, considerata come atto di applicazione del regolamento 3085 e quindi suscettibile di autonoma impugnazione secondo la procedura di cui all'articolo 90 dello Statuto. Con distinto atto, sempre in data 8 gennaio 1980, lo stesso Curtis proponeva reclamo anche nei confronti della Commissione, impugnando ancora una volta i regolamenti 3085 e 3086 e la nota del 22 ottobre 1979. Non avendo, nè il Parlamento nè la Commissione, dato seguito a questi reclami, il Curtis presentava il 18 luglio 1980 ricorso giurisdizionale, nei confronti di entrambe le istituzioni, chiedendo, in via principale, che i due regolamenti su menzionati non fossero applicati nei suoi confronti, in quanto illegittimi perchè inficiati dai vizi già denunciati con il ricorso collettivo di cui alla precedente lettera B), e in via subordinata che fossero annullate la comunicazione della Commissione del 22 ottobre 1979 e le dicisioni (implicite) di rigetto dei due reclami. Il ricorrente ha domandato inoltre che le istituzioni convenute siano con-

dannate a pagargli le somme che gli sarebbero state corrisposte a titolo di pensione se i suddetti regolamenti non avessero apportato delle riduzioni, aggiungendovi i relativi interessi.

In tutti e quattro i ricorsi giurisdizionali facenti parte del primo gruppo, dei quali mi sono finora occupato, l'una e l'altra delle istituzioni convenute ha sollevato delle eccezioni quanto alla ricevibilità. Pertanto la procedura orale ha riguardato o questo solo aspetto della controversia (nelle cause Bowden, Albini e Curtis) o la ricevibilità e il merito, là dove lo svolgimento della procedura scritta lo permetteva (causa Biller). Le presenti conclusioni si limiteranno, per tutte le cause del gruppo, a trattare il punto della ricevibilità: mi riservo, quindi, di affrontare eventualmente l'esame del merito della causa Biller (154/79), in separate conclusioni, dopo che la Corte si sarà pronunciata sulle eccezioni di procedura.

3. Il secondo gruppo di controversie (concernente la questione dei trasferimenti all'estero di una parte degli emolumenti) comprende le cause 783-786/79 (Venus-Obert), 817/79 (Buyl), 828/79 (Adam), 1253/79 (Battaglia). Per quanto riguarda i fatti, basterà ricordare che:

A — Il 26 marzo 1979, i signori Gerhard Venus e Wolfgang Obert, agenti temporanei alle dipendenze della Commissione, in servizio presso il «Joint European Torus» (JET), a Culham, nel Regno Unito, presentavano reclamo alla detta istituzione, chiedendo che non fossero applicati nei loro confronti i regolamenti 3085 e 3086 del 1978, in quanto comportavano una illegittima riduzione del valore effettivo delle retribuzioni in conseguenza del mutamento dei rapporti di cambio, almeno per quanto riguardava i trasferimenti all'estero di valuta eseguiti in base all'articolo 17, allegato VII, dello Statuto. La Commissione, con lettera circolare del 12 luglio 1979, rispondeva negativamente a tali richieste. A seguito di ciò, il Venus e l'Obert convenivano davanti a questa Corte sia la Commissione che il Consiglio, con ricorsi introdotti rispettivamente il 22 e il 26 ottobre 1979. Essi chiedevano che fosse annullata la decisione della Commissione di applicare nei loro confronti le parità monetarie previste dal regolamento 3085 per i trasferimenti all'estero di parte della retribuzione, che conseguentemente si dichiarasse che i rapporti di cambio applicabili a questi trasferimenti rimanevano quelli fissati nei contratti di assunzione, e che la Commissione fosse condannata a rimborsare loro la perdita di stipendio subita per effetto della nuova regolamentazione.

I due ricorsi sono stati riuniti con ordinanza del 13 dicembre 1979. Avendo entrambe le istituzioni convenute eccepito la irricevibilità della domanda, la Corte decideva di fissare la procedura orale per la sola trattazione di tale profilo della lite.

B — Tra il 25 e il 27 giugno 1979, il signor Roger Buyl e diciannove altri funzionari della Commissione in servizio a Geel, in Belgio, proponevano reclamo, nei confronti di detta istituzione, contro l'applicazione dei regolamenti 3085 e 3086/78, dolendosi dell'accresciuto costo delle operazioni di rimessa all'estero di valuta inerenti a una parte dei loro emolumenti, e affermando che ne era risultata una illegittima diminuzione della retribuzione globale effettiva. La Commissione rispondeva negativamente, con lettera del 28 settembre 1979. Il Buyl e gli altri funzionari proponevano, allora, il 17 dicembre 1979, ricorso giurisdizionale

nei confronti della Commissione, chiedendo che le decisioni relative alle loro retribuzioni per il mese di aprile 1979 fossero annullate e dichiarate non applicabili e che la convenuta fosse condannata a pagare ai ricorrenti le differenze tra le retribuzioni da quel mese in poi, determinate secondo i criteri della normativa precedente, e quelle inferiori corrisposte loro in conformità dei citati regolamenti. La causa è stata trattata nel merito, sia nelle fase scritta che in quella orale.

C — Il 21 giugno 1979, il signor Robert Adam, funzionario della Commissione in servizio ad Ispra (Italia), proponeva reclamo contro il provvedimento di applicazione, nei suoi riguardi, dei regolamenti 3085 e 3086 del 1978, fromulando considerazioni simili a quelle che ho riferito poc'anzi parlando del reclamo Buyl (punto B). La Commissione, con la già citata lettera circolare del 28 settembre 1979, rigettava tale reclamo. A seguito di ciò, l'Adam proponeva ricorso giurisdizionale (con atto datato 10 dicembre 1979 e depositato il 21 di quel mese), deducendo che la (asserita) decisione contenuta nella lettera della Commissione del 28 settembre 1979 era viziata da irregolarità della notifica e da travisamento dei fatti e che il regolamento 3085/78 era a sua volta viziato per violazione delle forme essenziali e carenza di motivazione. Ciò premesso, chiedeva che fosse annullata la decisione di rigetto del reclamo, perché i regolamenti 3085 e 3086/78 su cui tale decisione si basava erano viziati per violazione di norme comunitarie derivate, sviamento di potere e violazioni di forme essenziali; che fosse dichiarata illegittima la decurtazione della quota di retribuzione in lire italiane liquidatagli a far tempo dall'aprile 1979, decurtazione conseguente alla maggiore onerosità dei trasferimenti di valuta e fosse dichiarato il suo diritto a conservare invariate le quote di retribuzione, in lire italiane e in valuta straniera, consolidate al marzo 1979, fino all'assorbimento di tale decurtazione negli aumenti di retribuzione (esclusi quelli dovuti a variazioni del potere di acquisto), nonché il suo diritto a vedere rettificate le liquidazioni mensili intervenute dopo la suddetta data del marzo 1979.

La Commissione, costituendosi in giudizio, non eccepiva la irricevibilità della domanda, sicché la Corte disponeva che la causa fosse trattata nel merito in sede di procedura orale.

D — Il 21 giugno 1979, il signor Dino Battaglia, funzionario della Commissione anch'egli in servizio presso il Centro di ricerche di Ispra (Italia), presentava reclamo contro l'applicazione nei suoi confronti dei regolamenti 3085 e 3086 del 1978, formulando le medesime doglianze contenute nel reclamo Adam (punto C). La Commissione rispondeva negativamente, sempre con la lettera circolare del 28 settembre 1979, precedentemente richiamata. Il Battaglia, allora, con ricorso giurisdizionale in data 20 dicembre 1979, conveniva la Commissione davanti a questa Corte, deducendo che i regolamenti 3085 e 3086/78 erano viziati per violazione di forme essenziali, violazioni di diritti quesiti e violazione del principio di eguaglianza; e che, conseguentemente, era anche viziata la decisione con cui l'Amministrazione, in applicazione degli anzidetti regolamenti, aveva liquidato nei suoi riguardi la retribuzione dell'aprile 1979. Su questa premessa, il ricorrente chiedeva che fossero dichiarate la nullità della decisione individuale contenuta nel suo bollettino di retribuzione del mese di aprile 1979 e la inapplicabilità nei suoi confronti dei regolamenti 3085 e 3086; con la condanna della istituzione conve-

nuta ad adottare tutte le misure necessarie per compensare gli effetti negativi, nei confronti di esso ricorrente, dei regolamenti anzidetti, e ciò sino all'estinzione delle sue obbligazioni legali o contrattuali implicanti pagamenti da eseguire all'estero nel quadro dell'articolo 17, allegato VII, dello Statuto.

La convenuta non eccepiva la irricevibilità del ricorso, cosicché la Corte poteva disporre che la causa fosse trattata nel merito, in sede di procedura orale.

4. La causa 72/80 (Airola) è la sola in cui si discuta della incidenza del regolamento 3085/78 sull'articolo 106 dello Statuto del personale che disciplina l'indennità sostitutiva della soppressa «indenità di separazione».

La cronologia dei fatti si apre con il reclamo presentato alla Commissione il 21 giugno 1979 dal signor Marco Airola, funzionario in servizio in Italia nel Centro di ricerche di Ispra. Egli impugnava la liquidazione della retribuzione relativa al mese di aprile 1979 e di quelle dei mesi successivi, dolendosi del fatto che l'importo in franchi belgi dell'indennità a lui spettante in base all'articolo 106 dello Statuto fosse stato ridotto a seguito dell'entrata in vigore del citato regolamento 3085, in contrasto con la regola contenuta nell'ultima parte di quell'articolo, che sottrae l'indennità in questione ad ogni modifica. Egli riteneva pertanto di aver titolo alla corresponsione delle somme percepite in meno in erronea applicazione della nuova disciplina. La Commissione rispondeva negativamente, con lettera del 21 novembre 1979. Di conseguenza, il signor Airola presentava, in data 7 marzo 1980, ricorso giurisdizionale contro la Commissione, deducendo che la decisione con cui era stato respinto il reclamo era viziata per violazione di norme comunitarie derivate, e del principio di eguaglianza di trattamento dei funzionari, nonchè per violazione di diritti quesiti. Ciò premesso, egli chiedeva che la Corte: a) annullasse la decisione della Commissione del 21 novembre 1979; b) dichiarasse che la riduzione applicata all'indennità ex articolo 106, avuto riguardo al suo importo espresso in franchi belgi, era illegittima e che l'interssato aveva diritto di conservare inalterato l'importo originario in franchi belgi ed a vedere applicato ad esso il rapporto di cambio attualizzato risultante dal combinato disposto dei regolamenti 3085 e 3086; c) dichiarasse, infine, che gli erano dovute le competenze arretrate conseguenti all'attualizzazione del tasso di cambio, a far tempo dal 15 febbraio 1976.

La convenuta non ha eccepito la irricevibilità del ricorso, cosicchè la causa è stata trattata nel merito anche nella procedura orale.

5. Le conseguenze prodotte dal regolamento 3087 sugli stipendi dei funzionari aventi come sede di servizio l'Italia sono oggetto di un ultimo gruppo di controversie, comprendente le cause 158/79 (Roumengous), 543/79 (Birke), 737/79 (Battaglia) e 799/79 (Bruckner). In due di queste cause (543/79 e 799/79) è stato sollevato anche il problema dei trasferimenti all'estero di parte della retribuzione, problema che costituisce l'oggetto esclusivo di altre cause delle quali ho già descritto lo svolgimento (783 e 786/79, 817/79, 828/79, 1253/79).

Riassumo brevemente i fatti.

A — Con reclamo alla Commissione in data 11 aprile 1979, la signora Monique Roumengous Carpentier, funzionaria alle dipendenze della detta istituzione con sede di servizio ad Ispra (Italia), impugnava il pagamento della sua retribuzione eseguito in conformità al regolamento 3087/78, poichè l'adeguamento

del coefficiente correttore disposto da tale regolamento aveva effetto solo dal 1° gennaio 1978, e non comprendeva quindi gli anni 1976 e 1977. La Commissione respingeva tale reclamo con la già citata circolare del 12 luglio 1979. A seguito di ciò, la Roumengous proponeva, in data 11 ottobre 1979, ricorso giurisdizionale, deducendo che il regolamento del Consiglio 3087/78, nonché il provvedimento con cui la Commissione nell'aprile 1979 aveva dato esecuzione a detto regolamento per quanto la concerneva, erano illegittimi per violazione di norme derivate, travisamento dei fatti, sviamento di potere e violazione di forme essenziali. Ella chiedeva pertanto che fosse dichiarata la non applicabilità nei suoi confronti del regolamento 3087 e che fosse annullato il provvedimento di liquidazione delle sue competenze arretrate — calcolate, in base al coefficiente correttore rivalutato, dal 1° gennaio 1978 anziché dal 1° gennaio 1976 —, chiedeva altresì che la Corte dichiarasse che le era dovuta la somma corrispondente all'aumento del coefficiente correttore per gli anni 1976 e 1977, maggiorata degli interessi.

La Commissione ha dedotto la irricevibilità del ricorso. Questa Corte ha deciso di fissare la procedura orale per la trattazione del solo profilo della ricevibilità.

B — Il 29 marzo 1979, il signor Anton Birke, funzionario comunitario in servizio ad Ispra (Italia), presentava alla Commissione due reclami, lamentando in primo luogo che, in conseguenza dell'applicazione dei regolamenti 3085 e 3086, la sua retribuzione effettiva fosse stata sensibilmente ridotta e, in secondo luogo, che il regolamento 3087 non avesse esteso l'aumento del coefficiente correttore anche al biennio 1976-1977. Con un nuovo reclamo introdotto nel giugno del 1979 (assieme a numerosi altri funzionari aventi la medesima sede di servizio), il Birke si opponeva all'applicazione alla propria retribuzione dei regolamenti 3085 e 3086, avuto riguardo in particolare agli effetti che tali regolamenti producevano sulle modalità del trasferimento all'estero di parte della retribuzione. Analogo reclamo proponeva, sempre nel giugno del 1979, un altro funzionario, il signor Günter Bruckner, anch'egli in servizio nel centro di Ispra.

La Commissione precisava il suo atteggiamento con due lettere circolari, del 12 luglio e del 26 settembre 1979, rigettando le richieste dei funzionari. Questi allora proponevano ricorso giurisdizionale contro la Commissione e contro il Consiglio, con atti depositati rispettivamente l'11 ottobre 1979 per il Birke e il 12 novembre 1979 per il Bruckner, chiedendo: a) che fossero annullati i bollettini di stipendio relativi ai mesi da gennaio ad aprile 1979, nonché le decisioni emesse dalla Commisione il 12 luglio ed il 26 settembre 1979 in risposta ai reclami; b) che si dichiarasse che i ricorrenti avevano diritto ad una retribuzione commisurata al costo della vita nella provincia di Varese o, in subordine, in quella di Roma, calcolato a decorrere dal 1976; c) che si dichiarasse che i ricorrenti avevano diritto, per il periodo successivo al 1° aprile 1979, ad una retribuzione in lire italiane quanto meno non inferiore a quella loro corrisposta in tale valuta nel marzo dello stesso anno, tenuto conto della incidenza sul trattamento economica globale dei pagamenti effettuati all'estero con le modalità di cui all'articolo 17, allegato VII, dello Statuto e dell'adeguamento del livello retributivo a partire dal 1° aprile 1979; d) in via subordinata, che si dichiarasse che l'adattamento della retribuzione ai nuovi criteri di calcolo dettati dai regolamenti 3085 e 3086 doveva avvenire mediante opportune misure di transizione, in relazione a futuri aumenti (effettivi) di stipendio; e) in via ulteriormente subordi-

nata, che si dichiarasse che i ricorrenti avevano diritto a vedere applicato il nuovo regime al proprio trattamento economico con le stesse modalità previste per le pensioni all'articolo 4 del regolamento 3085 (e cioè a decorrere dal 1° ottobre anzichè dal 1° aprile 1979 e con la riduzione applicata a scaglioni e ripartita in un periodo di dieci mesi); f) che, in ogni caso, la Commissione rettificasse l'importo della retribuzione loro spettante in conformità alle richieste di cui ai punti precedenti e fosse condannata, insieme al Consiglio, a pagare in loro favore la differenza fra il corrisposto e il dovuto, oltre agli interessi.

Il Consiglio eccepiva la irricevibilità nei suoi confronti di entrambi i ricorsi anzidetti; la Commissione, per parte sua, eccepiva la irricevibilità del solo ricorso Birke. La Corte fissava la procedura orale solo per la trattazione del profilo della ricevibilità in entrambi i ricorsi.

C — Con reclamo presentato alla Commissione, assieme ad altri funzionari, l'11 aprile 1979, il signor Dino Battaglia, in servizio ad Ispra (Italia) presso il noto Centro di ricerca, si doleva del fatto che gli fossero stati corrisposti, con gli emolumenti del gennaio 1979, gli arretrati dovuti per la rivalutazione del coefficiente correttore per l'Italia, disposta con il regolamento 3087/78, a decorrere dal 1° gennaio 1978 anzichè dal 1° gennaio 1976, e sollecitava la Commissione a prendere «le misure appropriate per compensare la perdita del suo potere di acquisto» verificatasi negli anni 1976 e 1977. La Commissione rispondeva negativamente, con la lettera circolare del 12 luglio 1979. A seguito di ciò, il signor Battaglia presentava ricorso giurisdizionale nei confronti della stessa Commissione, deducendo che la decisione di rigetto del reclamo e l'applicazione del regolamento 3087 nei suoi confronti erano illegittime, e su questa premessa chiedeva: a) che fosse annullata la decisione dell'istituzione convenuta, che gli aveva attribuito gli arretrati previsti nel regolamento 3087 a decorrere dal 1° gennaio 1978 anziché dal 1° gennaio 1976 e li aveva calcolati senza tener conto del costo della vita nella provincia di Varese; b) che fosse dichiarato non applicabile nei suoi confronti il regolamento 3087/78, in quanto limitava la sua efficacia retroattiva al 1° gennaio 1978; c) che inoltre la Corte dichiarasse che la ricorrente era dovuta, per il biennio 1976-1977, una integrazione del trattamento, da determinare in base al costo della vita nella provincia di Varese e da maggiorare degli interessi; d) in via subordinata, che si condannasse la parte avversa al risarcimento dei danni in suo favore; e) in via ulteriormente subordinata, che venisse constatato che le condizioni per l'adeguamento della retribuzione sussistevano già nel 1976 e che pertanto il Consiglio avrebbe dovuto adottare le misure opportune per assicurare ai funzionari, senza discriminazioni, la liquidazione delle loro competenze in conformità agli articoli 64 e 65 dello Statuto.

La Commissione, nel costituirsi in giudizio, proponeva eccezione formale di irricevibilità; conseguentemente la Corte decideva di fissare la procedura orale soltanto per la trattazione di questo profilo della lite.

6. Mi sembra opportuno approfondire ora l'esame della normativa, nel cui ambito si inseriscono tutte le controversie di cui si tratta. Come abbiamo visto, all'origine di tutte queste controversie vi sono le conseguenze prodotte dall'entrata in vigore di tre regolamenti del Consiglio: i regolamenti 3085, 3086 e 3087 del 21 dicembre 1978.

A — Il *regolamento 3085* ha modificato due disposizioni dello Statuto dei funzionari: l'articolo 63 e l'articolo 17 dell'allegato VII. L'articolo 63 nel suo vecchio testo stabiliva, al terzo comma, che la retribuzione pagata in una moneta diversa dal franco belga era calcolata sulla base dei tassi di cambio accettati dal Fondo monetario internazionale, vigenti alla data del 1° gennaio 1965. Il nuovo articolo 63 dispone invece, al comma secondo, che «la retribuzione pagata in una moneta diversa dal franco belga è calcolata sulla base dei tassi di cambio utilizzati per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee alla data nel 1° luglio 1978». Il comma successivo aggiunge che, «al momento dell'esame annuale del livello delle retribuzioni previsto dall'articolo 65, tale data può essere modificata dal Consiglio che delibera, su proposta della Commissione, a maggioranza qualificata . . . ».

Questa modifica si è risolta, in sostanza, in un aggiornamento dei tasse di cambio. Si è passati dalle parità accettate dal Fondo monetario internazionale, risalenti al 1965, e perciò non più attuali, a parità molto più vicine a quelle correnti sul mercato (sebbene non coincidenti con queste ultime). Tale rettifica è stata resa necessaria dal fatto che il processo inflazionistico, acceleratosi a partire dalla metà degli anni settanta, aveva finito col rendere le parità del Fondo monetario troppo lontane dalla realtà dei cambi sul mercato delle divise: basti pensare che in base ad esse un franco belga equivaleva a 12,5 lire italiane (oggi ne vale più di 30) per rendersi conto delle storture a cui il mantenimento dei vecchi rapporti avrebbe dato luogo.

La modifica delle parità monetarie si è accompagnata ad una modifica dei coefficienti correttori: a questo ha provveduto *il regolamento 3086.* Per comprendere la connessione fra parità e coefficienti correttori è necessario tener presente che, secondo l'articolo 64 dello Statuto, «alla retribuzione del funzionario espressa in franchi belgi viene attribuito . . . un coefficiente correttore superiore, inferiore o pari al 100 % *in rapporto alle condizioni di vita nelle varie sedi di servizio*». Ricordo inoltre, per il successivo articolo 65, paragrafo 2, «in caso di variazione sensibile del costo della vita, il Consiglio decide . . . sulle misure di adeguamento dei coefficienti correttori ed eventualmente sulla loro retroattività». Orbene, l'esistenza nel regime delle retribuzioni di un elemento rigido, vale a dire delle parità del Fondo monetario internazionale risalenti al 1965 e quindi sensibilmente diverse da quelle correnti, aveva indotto il Consiglio ad utilizzare i coefficienti correttori come l'unica variabile suscettibile di essere manovrata per assicurare ai funzionari in servizio in paesi a moneta svalutata dall'inflazione — i quali si trovavano ad essere svantaggiati da un cambio del franco belga ancorato ad un tasso molto inferiore a quello di mercato — una retribuzione corrispondente, in termini di potere di acquisto, a quella percepita dai funzionari in servizio in Belgio. Secondo questa logica, era stato stabilito, ad esempio, per l'Italia un coefficiente correttore elevato, malgrado il costo della vita fosse in Italia inferiore rispetto al Belgio.

Con il regolamento 3086, il Consiglio ha inteso normalizzare questa situazione, vi-

sto che la modifica delle parità lo metteva in grado di restituire al coefficiente correttore la funzione che lo Statuto originariamente gli assegnava. In questa prospettiva, essendo stato assunto uguale a 100 il coefficiente da applicare al Belgio e al Lussemburgo, il citato regolamento ha determinato coefficienti più elevati per i paesi ove il costo della vita è più elevato e coefficienti più bassi per quei paesi dove invece il costo della vita è minore.

Il nuovo regime ha mantenuto sostanzialmente invariato il livello delle retribuzioni corrisposte in valuta diversa dal franco belga, poiché l'aumento conseguente (per paesi come l'Italia) all'adozione delle nuove parità è stato compensato dalla diminuzione corrispondente ai nuovi coefficienti correttori. Vi è stata, per contro, una riduzione notevolissima delle pensioni pagate in franchi belgi, nei casi in cui l'interessato aveva scelto tale forma di pagamento a norma dell'articolo 45, terzo comma, allegato VIII, dello Statuto, e si trattava di ex funzionari residenti in paesi a moneta debole, come il Regno Unito o l'Italia. L'importo di tali pensioni era infatti precedentemente determinato sulla base del coefficiente correttore del paese di residenza, coefficiente che, come ho cercato di spiegare, era artificialmente alto; e d'altra parte non subiva l'effetto compensatore (in senso negativo) delle parità del Fondo monetario internazionale, giacchè gli aventi diritto avevano esercitato la facoltà, loro attribuita dal citato articolo 45, allegato VIII, dello Statuto, di chiedere il pagamento nella moneta del paese ove ha sede l'istituzione cui appartenevano (cioè il franco belga). Per contenere gli effetti negativi che il nuovo regime ha provocato nei confronti dei pensionati residenti in paesi a moneta debole, il regolamento 3085 ha stabilito, all'articolo 4, che, «per le pensioni e le indennità i cui importi netti» hanno subito «una diminuzione rispetto all'applicazione del sistema attuale», il nuovo regime fosse «applicabile solo dal 1° ottobre 1979» e che, inoltre, «dopo tale data, la differenza tra gli importi netti risultanti dall'applicazione del presente regolamento e quelli percepiti per il mese di settembre 1979» fosse «ridotta in ragione di $^1/_{10}$ al mese».

Il regolamento 3085 ha anche modificato — come innanzi dicevo — le disposizioni in materia di trasferimenti all'estero di parte delle retribuzioni, contenute nell'articolo 17, allegato VII, dello Statuto. Questa norma, nella versione abrogata, stabiliva, al paragrafo 2, che ogni funzionario poteva trasferire regolarmente (cioè, mese per mese) una determinata parte dei suoi emolumenti sia nella moneta del paese di cui era cittadino, sia nella moneta di un paese membro dove si trovava il suo domicilio o la residenza di un familiare a carico; e al paragrafo 4 aggiungeva che tali trasferimenti erano «effettuati al tasso di cambio ufficiale in vigore alla data del trasferimento», tasso che coincideva con la parità del Fondo monetario internazionale adottata dall'articolo 63 (nella versione poi abrogata dallo stesso regolamento 3085). Il nuovo testo dell'articolo 17 contiene talune modifiche del paragrafo 2, là dove prevede che il funzionario possa effettuare trasferimenti anche «nella moneta del paese in cui prestava precedentemente servizio o del paese in cui ha sede la sua istituzione, purché si tratti di un funzionario che presti servizio al di fuori del territo-

rio delle Comunità europee»; e altresì che il medesimo «possa essere autorizzato, eccezionalmente e per casi debitamente giustificati, a far trasferire, a prescindere da questi trasferimenti regolari» (cioè, fuori quota) «le somme di cui desideri poter disporre nelle monete di cui sopra». Ma, ciò che interessa ai fini delle presenti cause è la disposizione del paragrafo 3, secondo la quale i trasferimenti ... «sono effettuati ai tassi di cambio di cui all'articolo 63, secondo comma, dello Statuto» — vale a dire, i nuovi tassi di cambio risultanti dall'articolo 63 nel suo testo modificato dal regolamento 3085 — e che ad essi «si applica il coefficiente risultante dal rapporto fra il coefficiente correttore fissato per il paese nella cui moneta si effettua il trasferimento ed il coefficiente correttore fissato per la sede di servizio del funzionario». Converrà notare che questo rapporto conduce, per le monete dei paesi a tasso di inflazione elevato quali l'Italia e il Regno Unito, a rapporti di cambio che si collocano all'incirca a metà strada fra le parità del Fondo monetario internazionale risalenti al 1965 e quelle correnti. Ciò nonostante la nuova disciplina dei trasferimenti ha comportato un aumento sensibile del costo di tali operazioni, nel senso che il funzionario deve sborsare maggiori somme della moneta del luogo ove esercita le funzioni, per ottenere le stesse quantità di valute straniere che precedentemente faceva versare all'estero.

B — Quanto al *regolamento 3087,* esso concerne soltanto i funzionari e altri agenti comunitari aventi la loro sede di servizio in Italia ed i titolari di pensioni che abbiano dichiarato di stabilire il proprio domicilio in Italia, ed ha lo scopo di «rettificare il coefficiente correttore per l'Italia conformemente ai risultati degli studi statistici effettuati dall'Istituto statistico delle Comunità europee» (unico considerando). All'articolo 1 tale coefficiente è fissato a 146,4, per i funzionari e i pensionati, con decorrenza retroattiva dal 1° gennaio 1978; naturalmente a partire dalla stessa data viene abrogato il coefficiente anteriore, basato sul regolamento 1461 del 1978 (articolo 2). Ma questo nuovo regime ha un periodo di efficacia limitato a quindici mesi. Abbiamo già visto, infatti, che il 1° aprile 1979 è entrato in vigore il regolamento 3086, il quale ha modificato tutti i coefficienti correttori, portando, in particolare, quello applicabile alle retribuzioni dei funzionari con sede di servizio in Italia (e dei pensionati domiciliati in Italia) al livello di 74,3.

La problematica sollevata dall'applicazione del regolamento 3087 risolta molto diversa da quella solevata dagli altri due regolamenti 3085 e 3086, che sono destinati ad esplicare i loro effetti a tempo indeterminato. Il regolamento 3087, infatti, si iscrive nel sistema di calcolo delle retribuzioni (e delle pensioni) seguito *prima* delle modifiche alle quali hanno dato luogo i regolamenti 3085 e 3086; ne segue che il contenzioso cui esso ha dato luogo riguarda il passato, cioè il periodo anteriore al 1° aprile 1979. Conviene dire sin d'ora che questo contenzioso si articola fondamentalmente in due punti: i limiti di retroattività del nuovo coefficiente (che gli interessati avrebbero voluto più ampi) ed i criteri seguiti per

commisurare tale coefficiente alle sopraggiunte variazioni del costo della vita.

7. Passo ora a discutere le questioni di ricevibilità. Talune di esse sono comuni a più controversie; ciò nonostante, mi sembra preferibile svolgere l'esame con riferimento a ciascuna causa, in modo da tener conto delle tesi sostenute dalle rispettive difese oltre che della particolarità di fatto, là dove appaiano rilevanti. Seguirò lo stesso ordine al quale mi sono attenuto quando ho descritto lo svolgimento dei processi: comincerò dunque dalle cause in materia di pensioni.

Nella causa 153/79 (Bowden) la Commissione ha eccepito in primo luogo che la domanda mirante a far dichiarare non applicabili nei confronti dei ricorrenti i regolamenti 3085 e 3086 si risolve in una impugnativa diretta di atti generali da parte di funzionari: impugnativa, questa, che sarebbe esclusa dal sistema del Trattato CEE. Assumiamo, per il momento, come «ipotesi di lavoro» che il ricorso sia diretto contro i citati regolamenti del Consiglio e non contro atti individuali d'applicazione (questo aspetto di fatto della lite sarà ripreso in considerazione più oltre). Muovendo dall'ipotesi accennata, occorrerà stabilire se, ed eventualmente in quali limiti, un ricorso del genere sia ricevibile.

Secondo la difesa dei ricorrenti, l'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto dovrebbe essere interpretato nel senso che il reclamo amministrativo possa essere rivolto anche contro un atto di portata generale, come un regolamento. A sostegno di questo punto di vista, si rileva che la norma in questione, nel disciplinare il momento a partire dal quale va computato il termine per proporre reclamo, stabilisce (al primo trattino) che «tale termine decorre dal giorno della pubblicazione dell'atto, se si tratta di una misura di carattere generale». L'esplicito riferimento alla impugnabilità di atti «di carattere generale» dimostrerebbe la possibilità di reclami contro di essi. Tale interpretazione, essendo più favorevole alle tutela dei singoli, sarebbe conforme al principio secondo cui, in caso di incertezza sulla portata di norme che attribuiscono agli individui mezzi di ricorso, si deve optare per le soluzioni meno restrittive.

Osservo che le disposizioni statutarie in materia di ricorsi giurisdizionali hanno la loro base giuridica nell'articolo 179 del Trattato CEE, il quale stabilisce che «la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia fra la Comunità e gli agenti di questa, nei limiti e alle condizioni determinati dallo Statuto o risultanti dal regime applicabile a questi ultimi». Nella giurisprudenza di questa Corte tale norma è stata sempre interpretata nel senso che gli strumenti di ricorso, che essa attribuisce ai funzionari nei rapporti con l'Amministrazione, hanno carattere speciale ed esclusivo; nel senso, cioè, che i funzionari hanno soltanto i mezzi di ricorso previsti dall'articolo in questione e dalle norme derivate che vi si collegano, e quindi non possono invocare nei confronti dell'Amministrazione le altre forme di tutela che il Trattato riconosce, in generale, ai singoli. Mi basti ricordare in proposito la sentenza 17 febbraio 1977 nel caso 48/76, Reinarz (Raccolta 1977, p. 291).

Ciò premesso, sono d'avviso che l'interpretazione dell'articolo 90 dello Statuto suggerita dai ricorrenti non possa essere accolta. Il fatto che il secondo paragrafo di quell'articolo faccia riferimento, come abbiamo visto, ad «una misura di carattere generale» non può costituire un serio argomento per sostenere la impugna-

bilità diretta degli atti generali; il brano in questione va infatti inteso in modo diverso, in armonia con il contesto del medesimo articolo e con altre norme del Trattato. Quando l'articolo 90 accenna all'impugnativa di un atto di carattere generale intende in realtà riferirsi a quegli atti, generali nella forma ma individuali nella sostanza, la cui impugnabilità è prevista espressamente dal Trattato nel quadro dell'articolo 173, secondo comma. Questa tesi trova una chiara conferma in un altro brano dell'articolo 90, e precisamente nella prima parte del paragrafo 2, dove è previsto che i funzionari possano proporre reclamo contro ogni «decisione» dell'autorità investita del potere di nomina la quale rechi loro pregiudizio: l'uso del termine «decisione» sta evidentemente a significare che l'impugnabilità è circoscritta agli atti obbligatori di carattere individuale. La difesa dei ricorrenti non prende in considerazione questa parte della disposizione, sebbene essa serva proprio a definire l'atto impugnabile, e si sofferma invece sulla menzionata norma relativa alla decorrenza del termine, che rappresenta un aspetto particolare del regime giuridico dei reclami, traendone delle conclusioni sulla questione generale della nozione di atto impugnabile. Un tentativo di questo genere è chiaramente contraddittorio e poco convicente.

I ricorrenti invocano inoltre l'articolo 184 del Trattato, il quale stabilisce, come è noto: «nell'eventualità di una controversia che metta in causa un regolamento del Consiglio o della Commissione, ciascuna parte può ... valersi dei motivi previsti dall'articolo 173, primo comma» (vale a dire: incompetenza, violazione delle forma sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, sviamento di potere), «per invocare davanti alla Corte di giustizia l'inapplicabilità del regolamento stesso». Questa disposizione recherebbe conforto alla tesi della diretta impugnabilità dei regolamenti da parte dei funzionari. Ma a me sembra che la categoria dei ricorsi giurisdizionali dei funzionari nei confronti dell'amministrazione, per questioni inerenti al rapporto d'impiego, non rientri nel campo di applicazione della norma citata. Ciò è dimostrato da diversi argomenti.

Abbiamo già visto che, secondo l'indirizzo consolidato dalla giurisprudenza di questa Corte, i funzionari dispongono unicamente delle forme di tutela previste dallo Statuto, o comunque dalla normativa derivata che si fonda sull'articolo 179 del Trattato. Ciò basterebbe per escludere che l'articolo 184 possa essere invocato nell'ambito di una controversia fra un'istituzione comunitaria ed i suoi dipendenti o ex dipendenti concernente determinati aspetti del rapporto di servizio, o problemi che vi si connettano. Tuttavia, anche se si prescinde da tale considerazione, la tesi che pretende di dedurre dall'articolo 184 la diretta impugnabilità dei regolamenti da parte dei privati risulta egualmente insostenibile. L'articolo 184, infatti, non prevede un autonomo mezzo di ricorso, ma si limita a disciplinare gli accertamenti *incidentali* di legittimità, cioè quegli accertamenti che si inseriscono nell'ambito di un procedimento avente per oggetto, in via principale, la legittimità di altri atti, e che è stato tempestivamente e regolarmente instaurato. La lettera della disposizione è sufficientemente chiara in questo senso, là dove si esige, come presupposto affinchè sia invocata la inapplicabilità di un atto generale, l'esistenza di «una controversia che metta in causa un regolamento del Consiglio o della Commissione».

D'altra parte, l'articolo 173, secondo comma, stabilisce chiaramente che una persona, fisica o giuridica, può impugnare un atto che abbia la forma del regolamento *solo* quando a tale forma non corrisponda la vera natura dell'atto, e in realtà si tratti di una decisione che concerne quella persona «direttamente e individualmente». Il principio, dunque, è che i privati non possono impugnare atti regolamentari, e l'articolo 184 ne fornisce una conferma: nel senso che esso, proprio per attenuare gli effetti negativi di tale principio, prevede la possibilità di dedurre e far accertare la illegittimità di un atto generale, purché ciò avvenga nel quadro di un rapporto processuale regolarmente instauratosi.

Un'altra norma alla quale i ricorrenti si riferiscono per sorreggere la loro tesi della impugnabilità diretta dei regolamenti è il citato articolo 173, secondo comma, del Trattato (secondo il quale «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre ... un ricorso contro le decisioni ... che, pur apparendo come un regolamento ..., la riguardano direttamente e individualmente»). Ma il carattere speciale ed esclusivo della disciplina dettata dall'articolo 179 per i ricorsi dei funzionari contro le istituzioni è anche qui un argomento sufficiente ad escludere che questo genere di ricorsi sia compreso nel campo di applicazione dell'articolo 173. Si aggiunga, poi, che i regolamenti presi in considerazione nel secondo comma dell'articolo 173 sono, nella sostanza, atti individuali, mentre gli atti di cui ci occupiamo in questa sede, e che si pretende siano attaccabili dai funzionari, hanno indiscutibilmente portata generale. In ogni caso, mi sembra che non sarebbe possibile applicare l'articolo 173, secondo comma, in via analogica, alle controversie tra funzionari e istituzioni: occorre infatti considerare che l'attribuzione agli individui della facoltà di impugnare atti aventi la mera forma di regolamenti è un'eccezione rispetto al principio della non impugnabilità dei regolamenti e che le norme di carattere eccezionale non sono suscettibili di applicazione per analogia.

Consapevole di tutte queste difficoltà, la difesa dei ricorrenti prospetta, in linea subordinata, un'altra tesi. Essa afferma che, anche se si accogliesse l'idea della non diretta impugnabilità degli atti generali, resterebbe sempre da accertare, caso per caso, se determinati atti, pur avendo una portata generale, incidano nella sfera giuridica di certi soggetti diversamente dal modo in cui incidono nella sfera giuridica di altri; nelle ipotesi di questo genere bisognerebbe ammettere che i privati abbiano facoltà di impugnare direttamente i regolamenti.

Non credo che tale punto di vista possa essere condiviso. Si dice che un atto ha portata generale, quando esso si applica a situazioni che sono determinate in maniera oggettiva e comporta effetti giuridici nei confronti di categorie di persone in via generale e astratta (v. il punto 6 della motivazione della sentenza 26 febbraio 1981 nella causa 64/80, Giuffrida e Campogrande c/ Consiglio, non pubblicata). La circostanza che talune categorie siano colpite in maniera diversa o più direttamente non basta per negare l'efficacia generale e astratta dell'atto che disciplina il loro trattamento. Così, se si tratta di un regolamento sul regime economico dei funzionari comunitari, il fatto che certe categorie di funzionari, in ragione di circostanze obbiettive (sede di servizio, anzianità, compiti esercitati), siano toccate diversamente da altre non è sufficiente per trasformare il regolamento in una decisione individuale. La nostra Corte ha preso recentemente posizione su questo punto, affermando che la natura regolamentare di un atto «non viene meno ove sia possibile determinare con maggiore o minore precisione il numero

o perfino l'identità dei soggetti di diritto ai quali il regolamento si applica in un determinato momento, purché sia assodato che tale applicazione ha luogo, come nel caso di specie, in base ad una situazione obbiettiva, di diritto o di fatto, defininita dall'atto stesso, in relazione con il suo scopo» (v. punto 7 della motivazione della citata sentenza 26 febbraio 1981, Giuffrida e Campogrande).

8. Sempre nella causa 153/79 (Bowden) la Commissione ha dedotto che il ricorso è irricevibile anche per la mancanza, nella specie, di un atto pregiudizievole suscettibile di reclamo. L'articolo 91 dello Statuto del personale dispone infatti che «un ricorso davanti alla Corte di giustizia è ricevibile soltanto se l'autorità che ha il potere di nomina ha ricevuto un reclamo ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2»; quest'ultima norma a sua volta stabilisce che il reclamo può essere proposto «contro un atto che . . . arrechi pregiudizio», e tale atto deve provenire dalla stessa AIPN. Ora, secondo la difesa della Commissione, nella specie mancherebbe un atto pregiudizievole proveniente dall'AIPN e questa lacuna sarebbe di ostacolo all'introduzione del ricorso giurisdizionale, per l'effetto combinato degli articoli 90 e 91 dello Statuto.

L'eccezione mi sembra fondata. Fino al momento in cui è iniziata la causa di cui trattasi, la Commissione non aveva adottato nei confronti dei ricorrenti, tutti funzionari in servizio, alcuna misura individuale di attuazione dei regolamenti 3085 e 3086. In tale situazione gli interessati, volendo contrastare l'applicazione dei due regolamenti al trattamento pensionistico che spetterà loro in futuro, hanno proposto i loro reclami, in modo tale che, al momento in cui maturerà per ciascuno il diritto al pagamento della pensione, essi possano ricevere a questo titolo un importo eguale a quello che avrebbero percepito se la nuova disciplina non fosse stata emanata. I reclami, però, non avevano come presupposto una decisione (o una omissione) dell'AIPN, che avesse recato pregiudizio ai ricorrenti. Si è quindi palesemente al di fuori dell'ipotesi prevista nell'articolo 90, paragrafo 2, della Statuto, e per questo motivo l'eccezione appare fondata.

La difesa dei ricorrenti obbietta che la Commissione ha adottato una decisione di rigetto dei reclami, allorché ha inviato ai loro autori la nota circolare del 12 luglio 1979. Su questo punto conviene anzitutto precisare che la nota rappresenta una risposta ai reclami presentati nel marzo 1979 da tutti i ricorrenti, fatta eccezione per il signor Seymour; costui, infatti, ha presentato il proprio reclamo solo il 31 agosto del 1979 (v. l'allegato I al ricorso). A parte ciò, bisogna vedere se la decisione contenuta nella nota del 12 luglio 1979 costituisca effettivamente un atto pregiudizievole ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto. Io ritengo di no.

Il primo ostacolo alla tesi dei ricorrenti sta nel testo del citato articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, secondo cui il reclamo deve essere rivolto contro una decisione (o una omissione) dell'amministrazione che arrechi pregiudizio al funzionario. La decisione pregiudizievole deve dunque *precedere* la proposizione del ricorso amministrativo. Nel nostro caso, invece, si vorrebbe identificare l'atto pregiudizievole in una presa di posizione dell'amministrazione *successiva* al reclamo, in evidente contrasto con la lettera e con lo scopo della menzionata norma.

Se poi passiamo ad esaminare le caratteristiche sostanziali dell'atto pregiudizievole, dobbiamo rilevare che la risposta della Commissione non possiede tali ca-

ratteristiche. Ricordo che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, si intende per atto pregiudizievole ogni atto suscettibile di incidere direttamente su una determinata situazione giuridica (v. le sentenze 1° luglio 1964 nella causa 26/63, Pistoj c/ Commissione, Raccolta 1964, p. 673, 1° luglio 1964 nella causa 78/63, Huber c/ Commissione, Raccolta 1964, p. 721, 10 dicembre 1969 nella causa 32/68, Grasselli c/ Commissione, Raccolta 1969, p. 505, 11 luglio 1974 nelle cause riunite 177/73 e 5/74, Reinarz c/ Commissione, Raccolta 1974, p. 819). È chiaro che un regolamento, per il suo carattere generale ed astratto, non può rientrare in questa definizione. Perciò l'atto con il quale un funzionario impugna un regolamento, e chiede all'amministrazione che non ne tenga conto, in futuro, quando si saranno maturati i presupposti per applicarlo nei suoi confronti, non è un reclamo caratterizzato come richiede l'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, e non può dunque costituire una premessa idonea alla successiva attivazione della tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 91.

La giurisprudenza di questa Corte conferma l'interpretazione delle norme statutarie da me accolta. Mi riferisco in particolare alla citata sentenza 10 dicembre 1969 nella causa 32/68, Grasselli c/ Commissione, la quale ha precisato (ai punti 10 e 11 della motivazione) che, quando viene proposto un reclamo non conforme all'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, il successivo ricorso giurisdizionale, contro la decisione di rigetto dell'istituzione, è inficiato dallo stesso vizio di irricevibilità che inficiava il reclamo. Del resto, se così non fosse, sarebbe agevole — come giustamente osserva la difesa della Commissione — superare l'ostacolo rappresentato dalle condizioni di ricevibilità dei reclami fissate dall'articolo 90 (esistenza di una decisione individuale proveniente dall'AIPN la quale rechi pregiudizio al funzionario, osservanza del termine), proponendo un reclamo privo dei requisiti prescritti e impugnando poi in sede giurisdizionale la decisione amministrativa di rigetto.

9. La Commissione ha sostenuto l'irricevibilità del ricorso Bowden anche per la carenza di *interesse ad agire*. In proposito essa rileva che i ricorrenti, essendo funzionari in servizio e limitandosi a chiedere che sia dichiarato l'obbligo della Commissione di non applicare nei loro confronti il nuovo regime di calcolo della pensione, quando sarà maturato il loro diritto di riceverla, non prospettano alcun pregiudizio *attuale* alla loro sfera giuridico-patrimoniale per effetto della nuova disciplina e non hanno perciò un interesse che giustifichi il ricorso.

Anche questa eccezione merita, a mio parere, di essere accolta.

Ho già avuto occasione di affermare (nelle mie conclusioni nella causa 148/79, Korter c/ Consiglio, pronunciate il 28 gennaio 1981 e non ancora pubblicate) che «l'interesse ad agire sussiste in quanto la decisione che viene chiesta al giudice sia un mezzo capace di soddisfare l'interesse sostanziale, leso (secondo l'attore) dal comportamento della controparte». Ci dobbiamo quindi domandare, in primo luogo, se nel caso di specie gli attori abbiano dedotto la lesione di un loro interesse a causa del contegno della controparte. A mio avviso, la risposta deve essere negativa; per il semplice fatto che la Commissione non ha adottato nei confronti dei ricorrenti alcuna misura applicativa dei regolamenti che essi impugnano. Ho già spiegato le ragioni per le quali ritengo che la nota con cui l'amministrazione ha respinto i reclami non possa qualificarsi come misura individuale di applicazione; su questo punto mi limito quindi a rinviare a ciò che ho detto in precedenza.

Se si esclude che i ricorrenti fossero portatori di un interesse «attuale» a proporre l'azione giudiziaria, rimane da stabilire se essi fossero titolari di un interesse «potenziale». È noto che la giurisprudenza di questa Corte ha considerato ammissibile un interesse di questa natura: ricordo ad esempio la sentenza 29 ottobre 1975 nelle cause riunite 81-88/74, Marenco e altri c/ Commissione (Raccolta 1975, p. 1247), la quale, a proposito della legittimità della nomina di un gruppo di funzionari, riconobbe l'interesse ad agire anche di soggetti che non avevano avanzato la loro candidatura ai posti oggetto dell'avviso di vacanza, giacché «essi avrebbero potuto presentare la candidatura se l'Amministrazione avesse organizzato un concorso interno». Ma chi fa valere un giudizio un interesse, attuale o potenziale che sia, deve al tempo stesso affermare che esso subisce un danno in conseguenza della misura individuale impugnata; in tal senso la condizione dell'interesse ad agire è sempre strettamente legate a quella dell'esistenza di un atto suscettibile di arrecare pregiudizio. In altri termini, anche quando si parla di interesse potenziale l'atto che lo pregiudica deve già sussistere e deve avere il carattere di una misura individuale. Ora, nel nostro caso abbiamo visto che non è stata prospettata alcuna misura individuale che sia (anche solo potenzialmente) lesiva della sfera giuridica dei ricorrenti.

Una conferma di questa impostazione del problema è fornita dalla sentenza 1° febbraio 1979 nella causa 17/78, Deshormes c/ Commissione (Raccolta 1979, p. 189). La controversia riguardava i diritti a pensione di un funzionario in servizio, e la Corte dichiarò ricevibile la domanda osservando (punto 10 della motivazione): «benché sia esatto che, prima del collocamento a riposo, evento futuro e incerto, i diritti alla pensione sono diritti eventuali, ... è ... evidente che un atto amministrativo in cui venga deciso che un determinato periodo di lavoro non può essere preso in considerazione ai fini del calcolo della pensione di anzianità incide immediatamente e direttamente sulla situazione giuridica dell'interessato, anche qualora tale atto dovesse produrre effetti solo in un secondo momento». La Corte, quindi, riconobbe l'esistenza di un interesse «potenziale», qualificando come atto pregiudizievole una decisione dell'Amministrazione destinata ad avere esecuzione in futuro, a distanza di anni; ma collegò chiaramente l'interesse ad agire ad una misura particolare, capace di incidere «immediatamente e direttamente» nella sfera giuridica del funzionario.

La difesa dei ricorrenti, per dimostrare l'esistenza del loro interesse ad agire anche prima della cessazione del servizio e del conseguimento del diritto alla pensione, invoca l'esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici, e qualifica l'azione giurisdizionale proposta come un'azione di accertamento. Ma ciò non basta, a mio avviso, per aggirare gli ostacoli e far considerare ricevibile il ricorso: bisogna in effetti stabilire se nel sistema dei mezzi di tutela, che l'ordinamento assicura ai funzionari comunitari nei confronti dell'amministrazione, rientrino anche le azioni di accertamento e, in caso di risposta affermativa, quali requisiti esse debbano presentare.

Ho già avuto occasione di dire (nelle mie conclusioni nella citata causa 48/76, Reinarz c/ Commissione, Raccolta 1977, p. 301) che, «qualsiasi controversia promossa da un individuo che si valga della sua qualità di agente, o ex agente della Comunità, e sollevi un problema da ri-

solvere nel quadro del regime applicabile agli agenti della Comunità, deve seguire esclusivamente la via segnata dall'articolo 179 e dagli articoli 90 e 91 dello Statuto, non solo quando oggetto della domanda è l'annullamento di un atto, ma anche quando viene chiesto il risarcimento del danno». Lo stesso ragionamento può essere ripetuto per le azioni di accertamento le quali a mio avviso non sono configurabili nel sistema delle garanzie assicurate ai funzionari se non nel quadro degli articoli 179 del Trattato e 90-91 dello Statuto. Ciò implica che anche esse devono conformarsi alle condizioni prescritte da tali norme, e quindi essere connesse alla impugnazione di un atto individuale dell'amministrazione, idoneo a produrre effetti pregiudizievoli nella sfera giuridica del funzionario. Dato che, nella specie, ciò non si verifica, il ricorso è irricevibile, e l'esistenza di un interesse dei ricorrenti all'accertamento del diritto non assume alcun rilievo, dato che un'azione di accertamento priva dei requisiti indicati non può comunque essere ammessa.

10. Nella causa 154/79 (Biller) il Parlamento ha eccepito la irricevibilità: a) per la mancanza di un atto suscettibile di recare pregiudizio ai ricorrenti, e quindi per violazione dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto; b) perché il ricorso non appare riconducibile nè agli articoli 90 e 91 dello Statuto, nè agli articoli 173 e 184 del Trattato CEE.

In ordine al punto a), osservo che il Parlamento non ha adottato misure individuali di attuazione dei regolamenti 3085 e 3086 nei confronti di alcuno dei ricorrenti (fatta eccezione per il Curtis), e che questi ultimi, nella causa che stiamo considerando, hanno attaccato direttamente i due atti normativi. Ricevuti i reclami degli interessati, il Parlamento rispose negativamente con lettere del luglio 1979 recanti la firma del Segretario generale Opitz, ma tali lettere, proprio per la loro natura di risposte ai reclami, non possono assumere la qualità di atti pregiudizievoli ai sensi dello Statuto. Ritengo quindi che l'eccezione di irricevibilità sia, sotto questo aspetto, fondata: mi sia consentito di rinviare sul punto alle considerazioni espresse quando ho discusso la ricevibilità del ricorso Bowden.

L'eccezione sollevata dal Parlamento merita egualmente di essere accolta per i profili di cui al punto b). Si tratta, sostanzialmente, di argomenti già fatti valere dalla Commissione nella causa 153/79: rinvio pertanto anche qui a ciò che ho detto precedentemente.

Quanto alla posizione del signor Curtis, osservo che costui ha presentato anche un altro ricorso (n. 167/80) contro la Commissione e il Parlamento, avente sempre per oggetto il suo trattamento pensionistico alla stregua del nuovo regime introdotto con i regolamenti 3085 e 3086. Di esso mi occuperò in seguito, ed esaminerò in quel contesto anche le conseguenze, sulla posizione processuale del Parlamento, delle misure individuali di attuazione dei due citati regolamenti, prese a suo tempo unicamente nei confronti del signor Curtis. In ogni caso, il ricorso presentato da questo funzionario con altri dodici colleghi, e iscritto con il n. 154/79, deve considerarsi irricevibile per i motivi che ho sopra indicato.

11. Nella causa 33/80 (Albini e a. c/ Commissione e Consiglio), l'istituzione convenuta ha eccepito in primo luogo l'irricevibilità della domanda volta ad ottenere l'annullamento ovvero la non applicazione, nei riguardi dei ricorrenti, dei regolamenti 3085 e 3086. Ciò per due motivi; a) il ricorso è diretto contro degli

atti che non sono stati adottati dall'autorità investita del potere di nomina; b) gli atti impugnati hanno carattere generale.

Entrambi i motivi mi sembrano fondati. È noto che i regolamenti 3085 e 3086 sono stati emanati dal Consiglio, mentre la qualità di AIPN va nella specie riconosciuta alla Commissione, dato che tutti i ricorrenti sono ex funzionari della medesima. D'altra parte, il principio secondo cui i ricorsi dei funzionari possono essere diretti solo contro atti provenienti dall'AIPN emerge dallo Statuto, il quale, all'articolo 91, paragrafo 2, stabilisce: «un ricorso davanti alla Corte di giustizia è ricevibile soltanto se l'autorità che ha il potere di nomina ha ricevuto un reclamo ...» e, all'articolo 90, paragrafo 2, dispone chiaramente che il reclamo in questione deve essere rivolto contro una decisione proveniente dall'AIPN. Secondo queste norme, dunque, oggetto di impugnativa può essere unicamente un atto dell'AIPN. La nostra Corte si è espressa recentemente in tal senso nell'ordinanza del 4 ottobre 1979 pronunciata nella causa 48/79, Ooms e altri c/ Commissione (Raccolta 1979, p. 3121), affermando che «i ricorsi proposti dai dipendenti nell'ambito dell'articolo 179 del Trattato CEE devono essere diretti», sotto pena di irricevibilità, «contro l'autorità avente il potere di nomina, e riguardare atti od omissioni di detta autorità ...».

Quanto al carattere generale degli atti impugnati, non occorre che io ripeta le considerazioni espresse al riguardo quando mi sono occupato degli aspetti procedurali della causa Bowden. Abbiamo visto che i regolamenti non rientrano fra gli atti contro i quali i funzionari possono proporre azione di annullamento nel quadro degli articoli 179 del Trattato e 91 dello Statuto, né fra quelli contro cui i privati possono ricorrere ai sensi dell'articolo 173, secondo comma, del Trattato CEE, o invocando in via principale l'articolo 184.

La Commissione ha dedotto, in secondo luogo, l'irricevibilità della domanda volta ad ottenere una indennità, in misura tale da compensare la riduzione della pensione. Essa sostiene, in proposito, che l'irricevibilità della domanda di annullamento dei due regolamenti comporta l'irricevibilità della domanda di risarcimento, poiché quest'ultima ha per presupposto l'invalidità degli atti dei quali è stato richiesto l'annullamento in via principale. Tale eccezione merita, a mio avviso, di essere accolta. È ben noto che, a norma dell'articolo 91, paragrafo 1, dello Statuto, questa Corte ha una competenza anche di merito nelle controversie di carattere pecuniario che insorgano fra la Comunità e i funzionari, ma tale competenza di merito spetta alla Corte solo nei casi in cui esista una controversia ai sensi della prima parte dello stesso paragrafo 1, e cioè una controversia tra l'amministrazione e i funzionari occasionata da un atto pregiudizievole compiuto dall'amministrazione nei confronti del dipendente (cfr., in questo senso, la sentenza del 10 dicembre 1969 nella causa 32/68, Grasselli c/ Commissione, Raccolta 1969, p. 505). Nella specie, la richiesta di indennizzo è strettamente legata alla domanda di annullamento proposta in via principale: entrambe hanno come fondamento la pretesa illegittimita dei due regolamenti 3085 e 3086 ed entrambe tendono ad evitare il pregiudizio economico connesso alla loro applicazione nei confronti dei ricorrenti. Mi sembra perciò ragionevole che la irricevibilità della domanda di annullamento si

estenda a quella risarcitoria. D'altronde, se ciò non fosse, i funzionari potrebbero agevolmente aggirare l'ostacolo rappresentato dalla irricevibilità della domanda di annullamento proponendo un'azione di danni. La giurisprudenza di questa Corte conferma la mia tesi: si vedano le sentenze 15 dicembre 1966 nella causa 59/65, Schrechenberg c/ Commissione (Raccolta 1966, p. 733), 12 dicembre 1967 nella causa 4/67, Collignon c/ Commissione (Raccolta 1967, p. 429), 24 giugno 1971 nella causa 53/70, Vinck c/ Commissione (Raccolta 1971, p. 601), 21 febbraio 1974 nelle cause 15 a 33/73 etc., Kortner e a. c/ Consiglio, Commissione e Parlamento (Raccolta 1974, p. 177).

Un altro motivo fatto valere dalla difesa della Commissione a sostegno della irricevibilità della domanda risarcitoria è la mancanza di un previo reclamo amministrativo. Sotto questo profilo l'eccezione non mi sembra fondata: le richieste di indennizzo non devono essere avanzate fin dal momento del reclamo amministrativo, e in linea di fatto non lo sono. Ciò non contrasta con la disposizione dell'articolo 91, paragrafo 2, dello Statuto: infatti, perché vi sia corrispondenza fra oggetto del reclamo e oggetto del ricorso è sufficiente, a mio avviso, che in entrambe le fasi (amministrativa e giurisdizionale) si deduca la illegittimità dello stesso atto. Una interpretazione più restrittiva dell'articolo 91, paragrafo 2, non mi sembra giustificata nè dalla lettera della norma, che fa riferimento appunto all'identità dell'atto pregiudizievole impugnato, nè dalla *ratio* della medesima, che sta nell'assicurare, per ogni controversia, un doppio sistema di garanzia, prima a livello amministrativo e poi a livello giudiziario. Credo perciò che una domanda di risarcimento, necessariamente connessa, come ho sottolineato, con il ricorso per annullamento di un atto pregiudizievole introdotto dal funzionario, possa essere ritualmente proposta ogni qualvolta nel reclamo amministrativo sia stata dedotta l'invalidità dello stesso atto che viene poi impugnato in giudizio.

12. Nella medesima causa 33/80 la difesa del Consiglio ha affermato anch'essa che il ricorso è irricevibile, sotto vari profili.

a) In relazione alle domanda di annullamento dei regolamenti 3085 e 3086, essa ha dedotto innanzi tutto che i ricorrenti non avevano previamente presentato reclamo nei confronti del Consiglio. Questo rilievo è esatto. I ricorrenti hanno tutti reclamato esclusivamente nei confronti della Commissione, ed hanno poi proposto ricorso giurisdizionale sia contro quest'ultima istituzione che contro il Consiglio. Ciò comporta l'irricevibilità del ricorso nei confronti del Consiglio: è ben noto infatti che, fra le condizioni affinché il ricorso sia ricevibile, l'articolo 91 dello Statuto indica la proposizione del previo reclamo amministrativo.

b) Un secondo motivo di irricevibilità si basa sul fatto che il Consiglio non avrebbe la veste di AIPN. Anche questo motivo mi sembra fondato. È pacifico che tutti i ricorrenti sono ex dipendenti della Commissione e che pertanto il Consiglio non ha, riguardo a loro, la qualità di AIPN; d'altro canto ho già dimostrato che i funzionari possono proporre ricorso, nel quadro dell'articolo 179 del Trattato, solo contro atti provenienti dall'AIPN.

c) Sempre in relazione alla domanda di annullamento dei regolamenti, il Consiglio eccepisce in terzo luogo che i funzionari non hanno la facoltà di impugnare direttamente atti generali. Ciò è vero, come si è visto prima; l'eccezione va quindi accolta.

d) Infine, per quanto concerne la richiesta di risarcimento dei danni, i motivi

dedotti dalla difesa del Consiglio per dimostrarne la irricevibilità sono gli stessi prospettati dalla difesa della Commissione, che ho già preso in esame. Rinvio dunque ai risultati ai quali sono pervenuto sulla base di questa analisi.

13. Nella causa 167/80 (Curtis c/ Commissione e Parlamento) la Commissione ha eccepito l'irricevibilità della domanda principale, intesa ad ottenere la non applicazione nei confronti del ricorrente dei due regolamenti 3085 e 3086, rilevando che non può ammettersi l'impugnazione diretta di atti generali da parte di funzionari, e che in particolare tale impugnazione non può trovare fondamento nell'articolo 184 del Trattato CEE. Condivido questo punto di vista, come ho spiegato discutendo gli aspetti procedurali della causa Bowden.

La domanda di annullamento della nota della Commissione del 22 ottobre 1979 sarebbe poi egualmente irricevibile, secondo la Commissione, sia perché essa non ha la veste di AIPN nel caso specifico, sia perchè il ricorso non sarebbe stato diretto contro un atto idoneo a recare pregiudizio al funzionario.

Il primo di questi motivi è fondato. Il ricorrente è un ex funzionario del Parlamento; ne segue che la qualità di AIPN nei suoi riguardi va riconosciuta al Parlamento. Quanto alla Commissione, non basta certo ad attribuirle analoga veste il solo fatto che essa provvede, per ragioni meramente contabili, al pagamento delle pensioni a tutti gli ex funzionari comunitari, indipendentemente dall'istituzione presso la quale prestarono servizio. E che il ricorso debba essere proposto contro l'AIPN a pena d'irricevibilità costituisce un punto non controverso, come ho precedentemente messo in rilievo.

Il secondo motivo non mi sembra invece convincente. Sta di fatto che la citata lettera della Commissione del 22 ottobre 1979 rese noto all'interessato il conteggio relativo ai nuovi livelli del trattamento pensionistico. La difesa della Commissione sostiene che tale documento, avendo soltanto lo scopo di fornire delle informazioni, non rappresentava una misura individuale di attuazione del regolamento 3085, cioè una decisione pregiudizievole al signor Curtis. Ora, sappiamo che la giurisprudenza di questa Corte distingue fra atti esplicativi e atti aventi carattere decisorio e riconosce solo ai secondi l'idoneità ad arrecare pregiudizio. In particolare, è stata ritenuta priva di carattere decisorio la risposta con cui l'amministrazione fa conoscere all'interessato che la sua domanda è stata messa allo studio (sentenza del 17 febbraio 1972 nella causa 40/71, Richez-Parise c/ Commissione, Raccolta 1972, p. 73) e così pure la lettera con cui gli uffici di una istituzione portano a conoscenza dell'interessato il contenuto di una decisione che dovrà essere presa necessariamente in modo formale (sentenza del 5 dicembre 1963 nelle cause 35/62 e 16/63, Leroy c/ Alta Autorità, Raccolta 1963, p. 399). Non credo però che questi precedenti possano essere utilmente invocati nel presente caso.

In realtà, con la nota del 22 ottobre 1979 la Commissione (agendo come mandatario del Consiglio per il pagamento delle pensioni, in esecuzione del bilancio) fece sapere in qual modo essa avrebbe dato esecuzione al regolamento 3085 nei confronti del ricorrente, nell'arco di tempo dall'ottobre 1979 al luglio dell'anno seguente. Tale lettera seguiva il bollettino dello stipendio del mese di ottobre, corrisposto circa una settimana prima: bollettino che recava il primo rateo di riduzione e nulla diceva circa lo sviluppo successivo della decurtazione del trattamento. Nella lettera figuravano invece le modalità complete di attuazione del regolamento 3085 in relazione alla posizione specifica del ricorrente; cosicché si

può ben dire che essa portava a conoscenza di quest'ultimo la decisione dell'amministrazione in ordine all'attuazione del regolamento nei suoi confronti. Se così è, appare esatto qualificare la lettera come decisione recante pregiudizio: un pregiudizio destinato a realizzarsi in seguito per gradi, ma che a livello potenziale già sussisteva e giustificava quindi l'immediata proposizione del reclamo.

La Commissione sostiene che il ricorrente avrebbe dovuto impugnare il bollettino dello stipendio di ottobre, unico documento che incorporava una decisione individuale idonea a recare pregiudizio. Peraltro tale bollettino aveva carattere parziale, riportando solo la prima delle dieci progressive riduzioni mensili e non contenendo alcun riferimento al regolamento 3085. Tenuto conto di ciò, non ritengo che la mancata impugnazione del bollettino abbia pregiudicato la possibilità di attaccare la lettera del 22 ottobre, che definiva l'intero sviluppo nel tempo dell'attuazione, nei confronti del ricorrente, del regolamento 3085.

È appena necessario aggiungere che l'eventuale rigetto dell'eccezione basata sulla mancanza di un atto pregiudizievole non basta a determinare la ricevibilità del ricorso Curtis contro la Commissione, se si riconosce fondato il motivo mediante cui la Commissione ha dedotto di non avere la veste di AIPN, nel caso specifico.

Rimane da dire che la Commissione ha eccepito pure l'irricevibilità della domanda (ulteriormente subordinata) volta all'annullamento della decisione di rigetto del reclamo. Su questo punto, l'istituzione convenuta ha ragione di affermare che trattasi di un atto non suscettibile di arrecare pregiudizio: rinvio alle osservazioni già svolte su questo punto con riferimento alla causa 153/79.

14. Sempre nella causa 167/80, il Parlamento europeo ha sollevato a sua volta, sotto due profili, l'eccezione d'irricevibilità. Il primo motivo addotto è che il ricorso del signor Curtis avrebbe lo stesso contenuto di quello da lui presentato anteriormente insieme ad altri funzionari, e registrato con il numero 154/79: ciò darebbe luogo ad una situazione di litispendenza. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la litispendenza fa ostacolo alla ricevibilità e va rilevata d'ufficio, a norma dell'articolo 92 del regolamento di procedura (v. sentenza del 17 maggio 1973 nelle cause riunite 58 e 75/72, Perinciolo c/ Consiglio, Raccolta 1973, p. 511). Ma quando, come accade nella specie, due cause si trovano nella stessa fase procedurale, è possibile disporne la riunione in vista della pronuncia di un' unica sentenza; ciò evidentemente verrebbe a far cadere l'eccezione d'irricevibilità. In ogni caso, ritengo che tale eccezione sia infondata perchè i due ricorsi in questione non sono identici: mentre nella causa 154/79 si chiede soltanto l'annullamento dei regolamenti 3085 e 3086, nella causa 167/80, invece, è stata impugnata anche la nota dell'amministrazione del 22 ottobre 1979; inoltre, la prima è stata preceduta da un reclamo contro il regolamento 3086, mentre la seconda ha preso le mosse da un distinto reclamo, presentato l'8 gennaio 1980.

L'altro motivo di irricevibilità consiste, secondo il Parlamento, nella tardività del reclamo (presentato, come abbiamo visto, l'8 gennaio 1980). Si sostiene che il ricorrente sarebbe stato informato delle conseguenze dell'applicazione del nuovo regime con la lettera dell'amministrazione del 4 settembre 1979 e che, perciò, il periodo di tre mesi utile per proporre il reclamo amministrativo doveva decorrere da quella data (con la conseguenza che esso sarebbe giunto al termine il 4 dicembre 1979). Questa tesi è priva di fon-

damento. La lettera del 4 settembre 1979 non ha infatti natura di atto suscettibile di recare pregiudizio: essa è una lettera circolare, contenente informazioni di carattere generale sulle conseguenze che la nuova disciplina avrebbe prodotto sul trattamento pensionistico. In relazione a tale lettera si può correttamente invocare, per escluderne l'impugnabilità, la giurisprudenza della Corte relativa ai cosiddetti atti esplicativi, giurisprudenza che ho avuto occasione di menzionare quando ho esaminato la natura della lettera inviata dalla Commissione al ricorrente il 22 ottobre 1979. Converrà sottolineare a tal proposito che esiste fra le due note, del 4 settembre e del 22 ottobre, una differenza sostanziale: la prima, infatti, ha carattere generale ed astratto, e in questo senso non aggiunge nulla ai regolamenti cui si riferisce, mentre la seconda rappresenta l'attuazione dei regolamenti in capo al singolo e quindi può essere qualificata come una decisione che incide nella sfera giuridica individuale, arrecando un pregiudizio.

In definitiva, entrambe le eccezioni di irricevibilità formulate dal Parlamento appaiono infondate; cosicché ricorso proposto dal signor Curtis nei confronti del Parlamento deve ritenersi ricevibile.

15. Passo ora ad occuparmi di due cause facenti parte del gruppo relativo ai trasferimenti all'estero di parte della retribuzione: precisamente delle cause riunite 783 e 786/79 (Venus e Obert c/ Commissione e Consiglio). Esse sono le sole, nell'ambito di quel gruppo, che abbiano dato luogo ad eccezioni, da parte delle istituzioni comunitarie, quanto alla ricevibilità.

Conviene ricordare, anzitutto, che gli attori hanno chiesto, in via principale, l'annullamento della decisione della Commissione di applicare, nei loro confronti, le parità monetarie previste dal regolamento 3085 per i trasferimenti all'estero di parte delle loro retribuzioni compiuti in base all'articolo 17, allegato VII, dello Statuto. Nella memoria di replica i ricorrenti hanno precisato che la decisione della Commissione che essi intendevano impugnare era quella contenuta nella lettera del 12 luglio 1979, ovvero — in via subordinata, a quanto pare — quella contenuta nell'altra lettera circolare del 4 aprile 1979.

La Commissione afferma in primo luogo che il ricorso, se viene interpretato come rivolto ad impugnare i regolamenti 3085 e 3086, deve essere dichiarato irricevibile, giacchè i regolamenti non sono suscettibili di diretta impugnazione da parte dei funzionari. A mio avviso questa interpretazione del ricorso non è esatta, tenuto anche conto dei chiarimenti che la difesa degli attori ha fornito (nella citata memoria di replica) per identificare gli atti che avrebbero formato oggetto della domanda di annullamento. Tuttavia, qualora si ritenesse che il ricorso fosse effettivamente rivolto contro i regolamenti, l'eccezione si rivelerebbe fondata, per le ragioni che ho già esposto e ribadito.

Alla stessa conclusione si deve, a mio avviso, pervenire anche se si considera oggetto del ricorso la lettera circolare inviata il 4 aprile 1979 dall'amministrazione del «Joint European Torus» a tutto il personale dell'Euratom addetto all'impresa comune JET. Tale lettera segnalava che i trasferimenti all'estero di divisa sarebbero avvenuti, a cominciare da quelli inerenti alla retribuzione dell'aprile 1979, in base a tassi di cambio diversi da quelli applicati il mese precedente e recava, in allegato, le nuove disposizioni, in vigore dal 1° aprile 1979, in materia di calcolo delle quote di stipendio da trasferire al-

l'estero. A mio giudizio, una lettera del genere non ha carattere decisorio: essa si limita a fornire delle informazioni molto generiche, valide per tutto il personale, e non presenta quindi quel carattere di strumento di attuazione, nei confronti del singolo, di un atto generale, che è indispensabile perché si abbia una decisione suscettibile di recare pregiudizio alla sfera individuale impugnabile in base allo Statuto. A tal proposito rinvio alle osservazioni precedentemente svolte sulla nozione di atto pregiudizievole nel quadro della disciplina statutaria dei ricorsi dei funzionari.

Se poi si opta per la tesi che il ricorso era diretto contro la lettera circolare del 12 luglio 1979, la conclusione non muta. Con tale lettera la Commissione rispondeva, collettivamente, a un gran numero di reclami, tutti concernenti l'applicazione dei regolamenti 3085, 3086 e 3087, e forniva spiegazioni abbastanza dettagliate sul nuovo regime dei cambi, anche con riguardo all'articolo 17 dell'allegato VII (che prevede, come sappiamo, i trasferimenti all'estero di parte delle retribuzioni). Anche questa lettera, avendo portata generale, non può costituire un atto pregiudizievole, per le stesse ragioni che ho indicato riferendomi alla lettera del 4 aprile 1979. Si aggiunga poi che, trattandosi di una risposta ai reclami, non la si può in nessun caso confondere con la decisione impugnata, per le ragioni che ho avuto modo di chiarire discutendo il ricorso Bowden.

Nel presente caso, è innegabile che la Commissione adottò nei confronti dei ricorrenti delle misure individuali di attuazione del nuovo regime dei trasferimenti valutari: intendo riferirmi alle decisioni risultanti dai bollettini di pagamento delle retribuzioni dell'aprile 1979 e dei mesi successivi. Tali retribuzioni infatti erano calcolate tenendo conto del nuovo costo — più elevato, a parità della somma in divise straniere — dei trasferimenti di una parte di esse. Se dunque i ricorsi giurisdizionali potessero essere interpretati come rivolti ad impugnare le decisioni individuali risultanti dai bollettini di stipendio, sarebbe superata l'eccezione di irricevibilità fondata sulla mancata impugnazione di un atto suscettibile di recare pregiudizio. Ma quando si tenta di imboccare questa via, si incontra un nuovo ostacolo insuperabile: la mancanza del previo reclamo amministrativo. Infatti, le decisioni risultanti dai bollettini di stipendio sono dell'aprile 1979, mentre i reclami rimontano al marzo dello stesso anno; precedono cioè quelle decisioni. Si è dunque costretti a concludere che i ricorsi giurisdizionali dei signori Venus e Obert, così come i reclami amministrativi che li hanno preceduti, non avendo per oggetto decisioni suscettibili di essere impugnate, debbono considerarsi irricevibili.

Per quanto riguarda, infine, la sorte della domanda di risarcimento dei danni avanzata dai ricorrenti, confermo quanto ho detto in precedenza: si riflette su di essa la irricevibilità dell'azione di annullamento.

Anche il Consiglio — il quale individua gli atti impugnati nelle liquidazioni dei trattamenti mensili relative al mese di aprile 1979 — eccepisce la irricevibilità della domanda di annullamento e di quella risarcitoria, ed afferma, quanto alla prima, di non avere la qualità di AIPN nei confronti dei ricorrenti, dipendenti della Commissione, e quanto alla seconda, che la domanda di indennizzo è strettamente collegata a quella di annullamento, con la conseguenza che l'irricevibilità di quest'ultima si riflette necessa-

riamente su di essa. Questi due temi sono già stati trattati nel corso delle presenti conclusioni: mi limito perciò a riconoscere che le eccezioni del Consiglio sono fondate.

16. Rimangono da considerare i profili procedurali nelle cause riguardanti il coefficiente correttore applicato alle retribuzioni dei funzionari con sede di servizio in Italia: 158/79, 543/79 e 799/79, 737/79.

Comincio dalla causa 158/79 (Roumengous c/ Commissione), nella quale la irricevibilità del ricorso è stata eccepita sia quanto alla domanda di annullamento della liquidazione delle competenze arretrate, pagate nel gennaio 1979, sia quanto alla domanda di risarcimento dei danni prodotti dall'attuazione del regolamento 3087.

Relativamente alla prima eccezione, conviene mettere in evidenza che le censure della ricorrente toccano: a) la misure della rivalutazione del coefficiente correttore, che essa ritiene inadeguata ed erronea, e b) l'insufficiente retroattività della rivalutazione, limitata al periodo dal 1° gennaio 1978 in avanti, mentre secondo l'interessata essa avrebbe dovuto essere estesa anche al biennio precedente, e cioè agli anni 1976 e 1977.

In ordine alla censura di cui al punto a), l'istituzione convenuta deduce che essa sarebbe irricevibile per quanto riguarda il semestre luglio-dicembre 1978, con la conseguenza che il coefficiente correttore fissato per tale semestre dovrebbe rimanere estraneo alla presente controversia. In effetti, secondo la Commissione, la rivalutazione del coefficiente per il semestre in questione sarebbe stata disposta dal regolamento del Consiglio 3084/78, mentre il regolamento 3087 avrebbe fissato il coefficiente unicamente per il primo semestre del 1978; e la ricorrente si sarebbe limitata a impugnare, sia con il reclamo che con il ricorso giurisdizionale, i soli effetti del regolamento 3087. Osservo tuttavia che se è vero che il ricorso ed il reclamo fanno riferimento al solo regolamento 3087, è vero anche che essi investono in modo palese la rivalutazione del coefficiente correttore per l'intero anno 1978, non foss'altro per il fatto che attaccano la liquidazione degli arretrati del gennaio 1979, la quale concerne l'intero anno 1979. Non vi è dubbio perciò che la volontà della ricorrente è stata di impugnare la rivalutazione del coefficiente per l'intero anno, e non credo che il fatto di avere indicato in modo erroneo la fonte della normativa, che ha disposto quella rivalutazione, possa tradursi in limitazioni dell'ampiezza del ricorso incompatibili con la chiara volontà della ricorrente. Quanto poi alla censura indicata al punto b), la Commissione è d'avviso che siano irricevibili così la domanda di rivalutazione del coefficiente applicato nel biennio 1976-1977, come la richiesta volta a far estendere a tale biennio il coefficiente correttore rivalutato nella misura fissata dal regolamento 3087. Essa invoca, a sostegno del suo punto di vista, un duplice ordine di ragioni: la liquidazione degli arretrati compiuta nel gennaio del 1979 avrebbe carattere confermativo rispetto alle liquidazioni mensili degli stipendi eseguite nel biennio 1976-1977 (nonché rispetto alle liquidazioni precedenti) e non costituirebbe quindi un atto autonomamente impugnabile; in ogni caso, non sarebbero stati presentati, a suo tempo, i reclami amministrativi contro le liquidazioni degli stipendi relative all'anzidetto biennio. A me sembra che la prima di queste ragioni sia eccessivamente macchinosa. In realtà, né il regolamento 3087 né gli atti di liquidazione degli arretrati adottati in applicazione di esso riguardano la misura del coefficiente correttore per il periodo precedente il 1° gennaio 1978. Da questo

semplice dato di fatto è arbitrario desumere una volontà implicita di confermare il coefficiente in vigore nel periodo anzidetto. Credo sia più corretto limitarsi a riconoscere che il regolamento 3087, e gli atti con cui gli si è dato esecuzione, non coinvolgono in alcun modo le liquidazioni degli stipendi compiute anteriormente al 1° aprile 1978.

La seconda delle regioni precedentemente indicate mi sembra, invece, esatta. L'interessata avrebbe dovuto impugnare subito, in via amministrativa, le liquidazioni degli stipendi pagati nel biennio controverso, lamentando l'insufficienza del coefficiente correttore applicato. Ma poiché a suo tempo nessun reclamo del genere venne proposto, vi è da chiedersi se il sopravvenire del regolamento 3087, che fissava un nuovo coefficiente con una determinata retroattività, abbia ridato attualità all'intera questione, consentendo all'interessata di proporre reclamo anche contro le liquidazioni di stipendi effettuate oltre due anni prima. Non penso che una tesi del genere possa essere accolta; essa renderebbe priva di significato la regola statutaria del previo esperimento, entro un termine relativamente breve, del reclamo amministrativo. L'esigenza di certezza nei rapporti tra funzionari e amministrazione è alla base di tale regola e non è chi non veda che questa esigenza risulterebbe compromessa se si accedesse all'idea di una pretesa riammissione in termini. Per rendersi conto di quanto questa idea sia poco ragionevole, basterà considerare che essa implica che i funzionari possano riproporre il problema del coefficiente correttore *senza limiti di tempo:* implicazione questa manifestamente inaccettabile perchè in totale contrasto con la regola del previo ricorso amministrativo.

In conclusione, ritengo ricevibile la domanda inerente alla rivalutazione del coefficiente correttore unicamente per la parte relativa all'anno 1978, mentre ritengo interamente irricevibile la domanda volta ad estendere l'applicazione del regolamento 3087 al biennio 1976-1977.

La seconda eccezione dell'istituzione convenuta riguarda, come ho detto, la domanda di risarcimento dei danni. La ricorrente ha chiesto che sia dichiarata a lei dovuta la somma risultante dall'aumento del 6,4 % del coefficiente correttore in relazione anche agli emolumenti degli anni 1976 e 1977, «con l'ulteriore debita integrazione per tener conto dei maggiori livelli dei prezzi a Varese rispetto a Roma . . . nonchè dei relativi interessi». È opportuno mettere in evidenza che tale domanda, come si evince dalla sua non equivoca formulazione, riguarda solo i pretesi danni derivati dalla mancata applicazione al biennio 1976-1977 del coefficiente correttore rivalutato dal regolamento 3087. L'eccezione di irricevibilità mi sembra fondata, considerato che la domanda di annullamento della liquidazione degli arretrati è a mio avviso irricevibile quanto al biennio 1976-1977 e tenuto conto del fatto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la irricevibilità della domanda di annullamento si riflette sulla ricevibilità della domanda risarcitoria quando — come nella specie — si tratta di domande avanzate da funzionari, strettamente connesse fra loro. Mi basti rinviare a quanto ho già esposto su questo punto nell'esaminare eccezioni analoghe.

17. Nella causa 543/79 (Birke c/ Commissione e Consiglio) la Commissione ha sostenuto la irricevibilità della domanda sotto diversi profili.

Prima di esaminare la fondatezza delle singole eccezioni, converrà ricordare che il signor Birke ha presentato, a suo tempo, nei confronti della Commissione, tre reclami. Due di questi, registrati entrambi il 26 marzo 1979, riguardano rispettivamente l'applicazione dei regolamenti 3085 e 3086 (concernenti il trattamento economico corrisposto a decorrere dall'aprile 1979) a quella del regolamento 3087 (che ha aumentato il coefficiente correttore per il periodo dal 1° gennaio 1978 al 31 marzo 1979). Il terzo reclamo, presentato nel giugno 1979, riguarda i regolamenti 3085 e 3086, e in particolare il problema specifico del costo dei trasferimenti valutari. Quanto alla domanda concernente l'applicazione del regolamento 3087, essa è articolata su due punti: estensione della retroattività del regolamento in questione al biennio 1976-1977 e revisione del coefficiente correttore applicato agli stipendi nel periodo 1976-1978 (assumendosi come dato di riferimento il costo della vita nella provincia di Varese o, in subordine, in quella di Roma).

La Commissione fa notare che il reclamo del 26 marzo 1979, relativo al regolamento 3087, riguardava soltanto l'estensione delle retroattività e non conteneva nessuna doglianza relativa al metodo seguito per rilevare le variazioni del costo della vita e quindi determinare la misura dell'aumento del coefficiente correttore; da ciò deduce che il ricorso sarebbe irricevibile quanto alla richiesta di revisione del coefficiente in base alle variazioni del costo della vita. Questa eccezione mi sembra fondata. Il reclamo relativo al regolamento 3087 non riguarda la misura dell'aumento del costo della vita accertato dalla Commissione, ma unicamente la corresponsione degli arretrati per il biennio 1976-1977: il signor Birke, infatti, nella parte conclusiva del reclamo precisava che egli intendeva agire contro l'incompletezza dell'arretrato del 15 gennaio 1978. D'altra parte è noto che, per l'articolo 91 dello Statuto, deve esistere una sostanziale corrispondenza fra oggetto del reclamo e oggetto del ricorso: nel senso che il punto controverso deve essere stato sottoposto all'amministrazione mediante il reclamo, in modo che l'amministrazione stessa sia messa in condizione di intervenire e risolvere il conflitto prima che si passi alla fase giurisdizionale. Ora, nella specie, il problema sottoposto alla Commissione con il reclamo era solo quello degli arretrati. Così stando le cose, mi sembra da escludere la ricevibilità della domanda nella parte inerente alla revisione delle valutazioni concernenti la misura dell'aumento del costo della vita. Una diversa interpretazione dell'articolo 91 dello Statuto vanificherebbe la funzione del previo reclamo obbligatorio, che è appunto quella di offrire alle parti — funzionario e istituzione — la possibilità di avere cognizione della controversia e di risolverla in sede amministrativa.

La Commissione deduce poi la irricevibilità della domanda inerente al regolamento 3087, per quanto riguarda l'estensione degli arretrati al periodo anteriore al 1° gennaio 1978, osservando che il reclamo proposto il 26 marzo 1979 per attaccare la mancata corresponsione degli arretrati anche per gli anni 1976 e 1977 sarebbe tardivo e che ciò comporterebbe la irricevibilità del ricorso. Un altro motivo di irricevibilità consisterebbe nel fatto che la liquidazione degli arretrati del gennaio 1979, contenendo l'importo dei soli arretrati relativi al periodo dal 1° gennaio 1978 in poi, in sostanza confermerebbe le liquidazioni mensili anteriori al 1° gennaio 1978; si tratterebbe,

quindi, di un atto confermativo di decisioni precedenti e perciò non autonomamente impugnabile. Analoghi rilievi sono stati formulati dalla Commissione, e da me discussi, nel quadro della causa 158/79. La conclusione alla quale sono pervenuto è che il reclamo relativo alla mancata corresponsione degli arretrati per il biennio 1976-1977, proposto dopo il sopravvenire del regolamento 3087, è effettivamente tardivo; mentre la tesi secondo cui la liquidazione degli arretrati ha avuto valore confermativo delle retribuzioni di quel biennio non è convincente. Tale conclusione resta valida anche nel caso di cui ora si tratta.

Resta da dire che sia nella causa 543/79, sia nella causa 799/79 (Bruckner c/ Commissione e Consiglio), il Consiglio ha eccepito anch'esso la irricevibilità del ricorso sotto vari profili, che sono identici a quelli prospettati nella causa 33/80 (Albini e a. c/ Commissione e Consiglio). Come si è visto nell'esaminare la causa Albini, tutti questi profili di irricevibilità sono fondati: mi basti rinviare agli argomenti svolti in quella sede.

18. Nella causa 737/79 (Battaglia c/ Commissione) l'istituzione convenuta ha eccepito l'irricevibilità del ricorso con riferimento ai diversi capi della domanda, che rispettivamente hanno per oggetto: a) l'annullamento della liquidazione delle competenze arretrate pagate nel gennaio 1979; b) il pagamento delle differenze retributive che risulterebbero dovute se venisse accolta la precedente richiesta; c) in subordine, il risarcimento dei danni, che la Commissione avrebe causato al ricorrente violando il principio di non discriminazione e il dovere di assistenza; d) ancora più in subordine, l'accertamento che esistono le condizioni per la rivalutazione del coefficiente correttore, indicate dall'articolo 65 dello Statuto, e che il Consiglio è tenuto a provvedervi per il periodo iniziatosi il 1° gennaio 1976.

Quanto alla domanda di annullamento, converrà chiarire che, come nella causa 158/79, essa si basa sulla inadeguata revisione del coefficiente correttore e sulla insufficiente retroattività della rivalutazione. La Commissione deduce in primo luogo, come già nella causa 158/79, che la liquidazione degli arretrati sarebbe estranea all'area della controversia per la parte riguardante il secondo semestre del 1978. Non ritengo di poter condividere questa tesi, per le ragioni che ho già avuto modo di chiarire. In secondo luogo, e con riferimento alla pretesa che venga applicato, al biennio 1976-1977, il coefficiente correttore stabilito dal regolamento 3087, la Commissione torna ad eccepire la mancanza del previo reclamo amministrativo e la natura confermativa dell'atto impugnato. L'eccezione mi sembra fondata solo per il primo profilo: rinvio alle osservazioni che ho sviluppato su questo punto occupandomi della causa 158/79.

Quanto alla domanda di pagamento delle somme che sarebbero dovute per effetto dell'annullamento della liquidazione degli arretrati del gennaio 1979, la Commissione sostiene che la irricevibilità della domanda di annullamento si rifletterebbe sulla domanda in esame. Questa eccezione è fondata. Ritengo perciò che questo capo della domanda sia ricevibile nella misura in cui ho considerato ricevibile la domanda di annullamento, vale a dire limitatamente alla questione della revisione del coefficiente correttore per l'anno 1978. In effetti, la domanda volta ad ottenere il pagamento delle differenze retributive non è che il corollario di quella di annullamento, dato che la

Corte ha competenza di piena giurisdizione, estesa cioè al merito, nelle controversie tra i funzionari e l'amministrazione.

Quanto all'azione risarcimento dei danni, la Commissione eccepisce la irricevibilità sul presupposto che essa sia strettamente collegata a quella di annullamento e che quest'ultima sia a sua volta irricevibile. In proposito rinvio a quanto ho già detto riguardo alla causa 33/80. Sono dell'opinione che anche la domanda di risarcimento sia ricevibile negli stessi limiti in cui è ricevibile quella di annullamento.

Quanto infine alla domanda di mero accertamento, la difesa della Commissione ne eccepisce la irricevibilità osservando che, tra i mezzi di tutela attribuiti ai funzionari nei rapporti con l'amministrazione dall'articolo 179 del Trattato, non rientrano le azioni di accertamento. Abbiamo già incontrato tale eccezione nel contesto delle altre cause cui si riferiscono le mie conclusioni odierne, e ripeto che essa mi sembra fondata. Un'azione di accertamento promossa da un funzionario non è configurabile come autonomo strumento di tutela; è infatti indispensabile che la pronuncia ricognitiva sia connessa alla illegalità di un atto comunitario di natura individuale. Rinvio a quanto ho esposto su questo punto in precedenza. Si noti che nella specie la domanda di accertamento ha carattere sussidiario, nel senso che essa è stata formulata subordinatamente al mancato accoglimento delle altre domande rivolte all'annullamento della liquidazione delle competenze del gennaio 1979 e, in subordine, al risarcimento dei danni; ciò significa che il ricorrente ha inteso proporla come mezzo di tutela autonomo. Così stando le cose, la domanda in questione deve essere ritenuta irricevibile.

Per quanto poi riguarda, in particolare, la richiesta che sia accertato l'obbligo del Consiglio di provvedere alla tempestiva rettifica dei coefficienti correttori in relazione alle variazioni del costo della vita, non penso che per sorreggerla possa essere utilmente invocata la sentenza di questa Corte del 19 marzo 1975 nella causa 28/74, Gillet c/ Commissione (Raccolta 1975, p. 463) nella quale, al punto 16 della motivazione si riconosce che «è compito del Consiglio adeguare lo Statuto alle realtà economiche, cioè cercare di ovviare agli inconvenienti nei quali possono incorrere i dipendenti che prestano servizio in un paese la cui moneta è soggetta a forte svalutazione». Il fatto che la Corte nel contesto di tale motivazione abbia parlato di un *compito* del Consiglio non ha niente a che vedere, a mio avviso, con una pronuncia dichiarativa che accerti un *obbligo*. Il precedente in questione non è dunque tale da modificare le conclusioni cui sono giunto più sopra in merito alla non ricevibilità della domanda meramente ricognitiva.

19. Terminato l'esame delle questioni di ricevibilità, passo ad occuparmi dei problemi di merito, relativi alle cause 817/79 (Buyl c/ Commissione), 828/79 (Adam c/ Commissione) e 1253/79 (Battaglia c/ Commissione). Osservo che, nella procedura orale, è stato discusso anche il merito delle cause Biller (154/79) e Airola (72/80), ma, per la prima, mi sono riservato di pronunciare separate conclusioni, se sarà necessario, dopo che la Corte avrà deciso circa la ricevibilità, mentre la seconda verrà trattata più oltre, sia nei suoi aspetti procedurali che in quelli di merito.

Le tre cause di cui ora parlerò hanno caratteri comuni. I ricorrenti, tutti funzionari alle dipendenze della Commissione, hanno impugnato la liquidazione delle competenze loro corrisposte nell'aprile 1979, dolendosi del fatto che queste siano state decurtate per effetto del mag-

gior costo dei trasferimenti di una parte degli emolumenti in altri paesi. Ricordo, a tal proposito, che il regolamento 3085 ha modificato due disposizioni dello Statuto dei funzionari; l'articolo 63 concernente le parità monetarie e l'articolo 17 dell'allegato VII, che concerne i trasferimenti all'estero di una parte delle retribuzioni. Senza ripetere tutto quanto ho già esposto relativamente a questa normativa, mi limiterò ad osservare che il nuovo sistema ha comportato un aumento sensibile del costo delle operazioni di trasferimento di valuta, aumento che per i funzionari i quali prestano servizio in paesi a moneta debole è stato ancora più marcato, nonostante l'applicazione dello speciale coefficiente correttore introdotto dal paragrafo 3 dell'articolo 17. Ad esempio, per un funzionario che presti servizio in Italia, il tasso di conversione della lira verso il franco belga è passato da 12,50 a 21 lire per un franco; si tratta però sempre di un tasso più vantaggioso di quello corrente che è pari a circa 30 lire per un franco.

Secondo i ricorrenti, le liquidazioni del trattamento mensile di aprile 1979 — prime decisioni individuali di applicazione del nuovo regime — ed i regolamenti su cui esse poggiano (intendo i regolamenti 3085 e 3086) sarebbero viziati sotto molteplici profili e precisamente: a) per violazione di forme sostanziali, b) per violazione di vari principi generali dell'ordinamento comunitario (il principio di eguaglianza, il principio della tutela dell'affidamento legittimo, il principio della intangibilità dei diritti quesiti, il principio della non riducibilità delle retribuzioni dei funzionari comunitari, il principio della competenza vincolata, il principio, infine, secondo cui l'amministrazione dovrebbe rispettare le condizioni fondamentali del rapporto di servizio); c) per sviamento di potere. Esaminerò queste censure nello stesso ordine.

20. La prima questione da discutere è se i regolamenti 3085 e 3086/78 siano affetti dal vizio di *violazione di forme essenziali.* Secondo i ricorrenti, questi due atti, sui quali poggiano le decisioni individuali dell'aprile 1979 che sono oggetto dell'impugnazione, sarebbero stati adottati con una procedura irregolare per la mancata consultazione del Parlamento europeo, del comitato dello Statuto e del comitato del personale.

Conviene chiarire preliminarmente che un provvedimento di formazione degli atti implicanti sia la consultazione del Parlamento europeo (nonché della Corte di giustizia), sia l'avviso del comitato dello Statuto è previsto dal diritto comunitario quando si tratta di modificare lo Statuto del personale e il regime applicabile agli altri agenti. In effetti, l'articolo 24 del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee dispone che «il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, *e previa a consultazione delle altre istituzioni interessate,* stabilisce lo Statuto dei funzionari ... e il regime applicabile agli altri agenti ...». A sua volta lo Statuto prevede, all'articolo 10, secondo comma, che il comitato dello Statuto (composto di rappresentanti delle istituzioni delle Comunità e di rappresentanti dei comitati del personale) «è consultato dalla Commissione su qualunque proposta di revisione dello Statuto». Nella specie, dunque, non c'è dubbio che il regolamento 3085, il quale ha per oggetto un

certo mumero di modifiche statutarie, non poteva essere emanato senza che la Commissione avesse sentito il comitato dello Statuto, e che il Consiglio avesse a sua volta consultato, sulle proposte della Commissione, il Parlamento e la Corte di giustizia. Ed in effetti, nel preambolo di quel regolamento, si dà atto che i tre pareri sono stati forniti.

Il quadro giuridico è tutt'altro per quanto concerne il regolamento 3086, dato che esso provvede a dare attuazione alle disposizioni statutarie in materia di coefficienti correttori (articoli 64, 65, paragrafo 2, e 82 dello Statuto; articoli 20, primo comma, e 64 del regime applicabile agli altri agenti), e pertanto si colloca, nella gerarchia delle fonti comunitarie, su di un piano subordinato rispetto allo Statuto. È evidente che il citato articolo 24 del Trattato sulla fusione degli esecutivi e l'articolo 10, secondo comma, dello Statuto non concernono il regolamento 3086. Si potrebbe pensare, tutt'al più, che dovrebbe applicarsi, riguardo a questo regolamento, l'articolo 110 dello Statuto, il quale stabilisce che «le disposizioni generali di esecuzione . . .» (dello Statuto) «sono adottate da ciascuna istituzione, previa consultazione del comitato del personale e previo parere del comitato dello Statuto previsto dall'articolo 10». Ma questa ipotesi cade allorché si considera che l'articolo 110 si riferisce alle disposizioni generali che a ciascuna istituzione spetta di emanare nel proprio ambito, per dare esecuzione allo Statuto (vale a dire, ad una manifestazione di autonomia normativa speciale di ciascuna istituzione), mentre il regolamento 3086 è stato emanato dal Consiglio nell'esercizio del suo potere regolamentare ordinario e contiene norme destinate ad essere applicate allo stesso modo nei confronti del personale di tutte le istituzioni. Le censure che sono state rivolte al regolamento 3086 per la mancata consultazione del comitato del personale e del comitato dello Statuto sono dunque prive di fondamento; e non vi è alcuna base giuridica per pretendere, eventualmente, che su di un regolamento di questo tipo siano consultati il Parlamento e la Corte di giustizia.

Ciò premesso, come si spiega che i ricorrenti lamentino il difetto dei pareri del Parlamento e del comitato dello Statuto relativamente al regolamento 3085 mentre nel preambolo di quest'ultimo si afferma che quei pareri sono stati acquisiti?

In realtà, i ricorrenti non contestano che la consultazione sia avvenuta. Essi si limitano ad osservare che Parlamento o comitato furono sentiti su di un progetto di modifiche statutarie che sarebbe molto diverso dal testo approvato nel dicembre del 1978: precisamente, sulla proposta presentata dalla Commissione al Consiglio il 1° aprile 1977 (GU C 99 del 27 aprile 1977, p. 5) concernente l'introduzione dell'unità di conto europea nello Statuto dei funzionari delle Comunità europee e nel regime applicabile agli altri agenti. A loro avviso, il testo del 1978, per la sua differenza dal testo dell'anno precedente, avrebbe dovuto formare oggetto di nuove consultazioni.

La nostra Corte ha avuto occasione di esaminare il regime giuridico della consultazione del Parlamento nella sentenza del 15 luglio 1970 nella causa 41/69, Chemiefarma c/ Commissione (Raccolta 1970, p. 661). Si trattava allora di stabilire se le modifiche apportate dal Consiglio al testo di un regolamento proposto dalla Commissione impongano di procedere ad una nuova consultazione del Parlamento. La Corte affermò che, quando il Parlamento è stato consultato su un progetto di regolamento, il Consiglio non è tenuto a consultarlo nuovamente qualora il progetto non abbia subìto, nel complesso, *modifiche sostanziali.*

Ciò risponde all'esigenza di garantire al Parlamento la possibilità di esprimere il proprio parere, senza complicare inutilmente la procedura per la formazione dei regolamenti. Più recentemente, la nostra Corte ha ribadito la necessità che «il Parlamento esprima *effettivamente* la propria opinione» quando la sua consultazione è obbligatoria (sentenze del 29 ottobre 1980 nelle cause 138/79, Roquette frères c/ Conseil, specialmente punto 34 della motivazione, e 139/79, Maizena c/Conseil, specialmente punto 35 della motivazione, non pubblicate). Il nodo del problema sta quindi nello stabilire, caso per caso, se le modifiche al progetto iniziale della Commissione siano state così radicali da rendere la prima consultazione superata e irrilevante, allorché questa eventualità si verifica, il Parlamento deve essere consultato nuovamente, per essere messo in grado di esprimere il proprio punto di vista in modo efficace.

Consideriamo adesso, alla luce di tali criteri, la procedura di formazione del regolamento 3085/78. La proposta presentata dalla Commissione il 1° aprile 1977 (GU C 99 del 22 aprile 1977, p. 5) prevedeva che l'articolo 63 dello Statuto fosse modificato nel senso che la retribuzione dei funzionari comunitari venisse espressa in unità di conto europee anzichè in franchi belgi (v. articolo 1 del progetto); e che fosse altresì modificato l'articolo 17, allegato VII dello Statuto, stabilendosi che ai trasferimenti di valuta fosse applicato il coefficiente risultante dal rapporto fra il coefficiente correttore fissato per il paese nella cui moneta si effettuasse il trasferimento e il coefficiente correttore fissato per il paese dove si trovasse la sede di servizio del funzionario. Converrà notare che analoga proposta di modifica dell'articolo 17, allegato VII, era stata già presentata dalla Commissione il 13 giugno 1974 (GU C 88, p. 25, del 26 luglio 1974).

Nel 1978, il testo definitivo del regolamento 3085 abbandona l'idea di introdurre nel campo delle retribuzioni l'unità di conto europea, ma resta fedele al motivo ispiratore principale della modifica: cioè alla necessità di sganciarsi dalle parità del Fondo monetario internazionale e di applicare al sistema delle retribuzioni tassi di cambio realtistici, sostanzialmente conformi alle quotazioni correnti. L'articolo 63, nel testo modificato, prevede, al secondo comma, che «la retribuzione pagata in una moneta diversa dal franco belga è calcolata sulla base dei tassi di cambio utilizzati per l'esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee . . .». Sia l'adozione dell'unità di conto europea che il riferimento ai tassi utilizzati per il bilancio comunitario rappresentano soluzioni rispondenti alla stessa finalità: evitare che l'ammontare degli emolumenti pagati in moneta locale continui ad essere calcolato in base a tassi di cambio superati e fittizi.

La differenza principale fra le due soluzioni sta nel fatto che in caso di adozione generalizzata dell'unità di conto europea si sarebbero dovute esprimere in questi termini anche le retribuzioni pagate in franchi belgi, mentre nel sistema che è stato adottato le retribuzioni in franchi belgi restano il termine di riferimento a partire dal quale si calcolano le retribuzioni pagate in moneta diversa. Ma è noto che il bilancio comunitario è calcolato in unità di conto europea, e che perciò i tassi di cambio utilizzati per

l'esecuzione del bilancio corrispondono al rapporto fra unità di conto europea e monete nazionali. Non mi sembra perciò che la nuova soluzione tecnica escogitata (ricorso ai tassi di cambio utilizzati per il bilancio comunitario anziché all'unità di conto europea) abbia modificato *in termini economici* il regime delle retribuzioni pagate in moneta diversa dai franchi belgi.

E veniamo all'articolo 17 dell'allegato VII. Il sistema di calcolo del coefficiente correttore indicato nella proposta iniziale per i pagamenti all'estero di parte delle retribuzioni era identico a quello accolto nel testo approvato. La sola differenza sta dunque nella sostituzione dell'unità di conto europea con le parità utilizzate per il bilancio, di cui ho parlato poc'anzi. Ciò significa che la proposta del 1977 implicava già quel maggior costo dei trasferimenti che poi il regolamento 3085 ha definitivamente sancito.

Altre differenze fra i due testi hanno natura certamente non sostanziale. Ho già avuto occasione di segnalare che il regolamento 3085 modifica l'articolo 17 dell'allegato VII non solo sul punto delle parità valutarie e dei coefficienti correttori applicabili, ma anche per altri aspetti, prevedendo la possibilità di trasferimenti «nella moneta del paese in cui (il funzionario) prestava precedentemente servizio o del paese in cui ha sede la sua istituzione, purché si tratti di un funzionario che presti servizio al di fuori del territorio delle Comunità europee» (articolo 17, paragrafo 2, lettera a), terzo trattino) e la possibilità di effettuare trasferimenti regolari anche al di là dell'importo percepito quale indennità di dislocazione o di espatrio, in presenza di determinate circostanze obbiettive (articolo 17, paragrafo 2, lettera b). Queste due modifiche non erano contenute nel progetto del 1977. Si tratta, peraltro, di aspetti del regime dei trasferimenti palesemente marginali rispetto alla innovazione centrale, rappresentata dalla introduzione di nuove parità e nuovi coefficienti correttori.

Così stando le cose, ritengo in definitiva che, quanto al regime dei trasferimenti all'estero di una parte delle retribuzioni (oggetto delle cause che stiamo esaminando), il testo approvato dal Consiglio non presentava differenze sostanziali rispetto a quello originariamente proposto dalla Commissione. Non era dunque indispensabile un nuovo parere del Parlamento, e non si può oggi considerare il regolamento 3085/78 come viziato, sotto questo profilo, per difetto di consultazione del Parlamento. Analoghe conclusioni valgono in ordine alla pretesa mancata consultazione del comitato dello Statuto.

I ricorrenti sostengono pure che la Commissione avrebbe fornito al Parlamento informazioni insufficienti e fuorvianti quando, nel 1977, gli trasmise la sua prima proposta di modifica statutaria, assicurando che il nuovo regime dei cambi non avrebbe comportato riduzioni del trattamento economico dei funzionari. Effettivamente, già nella relazione presentata a nome della commissione per i bilanci (doc. 218/77, del 7 luglio 1977, PE 49.101/def.) si può leggere (p. 10, punto 13) che «il ... relatore» (l'on. Cointat) «accetta le assicurazioni della

Commissione, e cioè che le proposte da essa presentate non lederanno affatto i diritti dei funzionari e degli altri agenti per quanto riguarda i valori reali delle loro retribuzioni, pensioni, indennità . . .». Nel corso della discussione che si svolse al Parlamento (sempre sul medesimo argomento) nella seduta del 7 luglio 1977, il commissario Tugendhat chiarì che il nuovo sistema aveva come obbiettivo «la neutralità finanziaria» (GU Allegato n. 219, luglio 1977, Resoconto integrale delle sedute dal 4 all'8 luglio 1977, p. 303). Concetti simili si trovano nella risoluzione con cui il Parlamento espresse il proprio parere sulla proposta della Commissione; al quinto considerando di questa risoluzione, infatti, si afferma: «la Commissione ha assicurato che le sue proposte non lederanno assolutamente, per quanto riguarda le retribuzioni e gli altri versamenti, i funzionari e gli altri agenti delle Comunità europee» (GU C 183 del 1° agosto 1977, p. 55).

Bisogna tuttavia tener conto del fatto che sulla questione specifica del costo dei trasferimenti all'estero di parte delle retribuzioni l'atteggiamento della Commissione fu più sfumato, per non dire evasivo. Il commissario Tugendhat, nella seduta del Parlamento europeo del 7 luglio 1977 (GU Allegato n. 219, luglio 1977, cit., p. 304), si limitò a dichiarare che «anche quello dei trasferimenti (era) un problema che (aveva) preoccupato la Commissione» e che su questo aspetto vi era «all'esame una proposta di emendamento dello Statuto dei funzionari», proposta che a suo parere avrebbe dovuto essere approvata. La verità è che il nuovo regime era realmente neutrale soltanto per gli stipendi interamente corrisposti in moneta diversa dal franco belga ai funzionari in servizio nei paesi diversi dal Belgio e dal Lussemburgo. È infatti pacifico che, dopo la modifica delle parità e dei coefficienti correttori, questi funzionari hanno ricevuto, nell'aprile 1979 (data in cui ebbe inizio l'applicazione del nuovo sistema), lo stesso stipendio — in termini di moneta locale — che avevano ricevuto il mese precedente in base al vecchio regime. Per i trasferimenti all'estero di parte delle retribuzioni le cose sono andate diversamente, perché il loro costo è sensibilmente aumentato in determinati paesi a moneta debole come l'Italia, l'Irlanda e il Regno Unito.

In ogni caso, credo possa affermarsi che il Parlamento era stato sufficientemente informato di tutti gli aspetti della nuova disciplina e questa mi sembra la circostanza decisiva. Ho già posto in rilievo che il testo dell'articolo 17 dell'allegato VII, nella proposta del 1977, implicava gli stessi effetti di aggravamento dei costi che sono stati poi prodotti dal regolamento 3085. Per quanto concerne altri elementi di informazione disponibili, osservo che fra gli allegati alla relazione presentata alla Commissione bilanci dall'on. Cointat vi è non soltanto la tabella relativa ai costi dei trasferimenti valutari dalla Germania e dall'Olanda (v. relazione, già citata, p. 18), ma anche una seconda tabella relativa agli stessi costi per i trasferimenti di valuta dall'Italia, dalla Gran Bretagna, dalla Germania, dalla Danimarca e dalla Francia (ivi, p. 19). I parlamentari avrebbero quindi ben potuto rendersi conto dei maggiori costi esaminando questi documenti, senza dire che essi avrebbero comunque potuto chiedere il parere di esperti, se non fossero stati in grado di comprendere esattamente i profili della nuova disciplina avente contenuto prevalentemente tecnico. Perciò mi sembra che il Parlamento sia stato messo in condizioni di esperimere in modo efficace il proprio parere.

21. Nelle cause 828/79 e 1253/79 i ricorrenti lamentano, poi, che il Comitato economico e sociale e la Corte dei conti non siano stati consultati nell'ambito del procedimento di formazione del regolamento 3085. La loro tesi si fonda sull'idea che l'articolo 24 del Trattato sulla fusione degli esecutivi, sopra riportato, quando parla di «altre istituzioni interessate» da consultare prima che siano poste o modificate regole statutarie si riferirebbe anche alla Corte dei conti e al Comitato economico e sociale.

Questa tesi non può essere condivisa. Non vedo motivi sufficienti per avvalorare l'ipotesi che con la parola «istituzioni», la quale nei Trattati istitutivi della Comunità è usata esclusivamente per indicare il Consiglio, la Commissione, il Parlamento e la Corte di giustizia, si siano voluti in questo caso indicare tutti gli organi che, nel quadro delle Comunità, hanno personale dipendente. Una simile interpretazione sarebbe una forzatura della lettera della norma, non giustificata né dal punto di vista sistematico né da quello delle finalità del citato articolo 24. Mi sembra infatti ragionevole che si sia attribuito soltanto alle istituzioni comunitarie propriamente dette un ruolo specifico e di particolare rilievo nella emanazione e nella revisione dello Statuto del personale.

L'opinione che accolgo trova conferma nella modifica recentemente apportata all'articolo 1 dello Statuto dal regolamento del Consiglio 1376/77 del 21 giugno 1977 (GU L 157 del 28 giugno 1977, p. 1): modifica consistente nell'aggiunta di un secondo comma, il quale stabilisce che «salvo contrarie disposizioni, il Comitato economico e sociale e la Corte dei conti, *ai fini dell'applicazione del presente Statuto,* sono equiparati alle istituzioni delle Comunità». Ciò dimostra che, quando il legislatore comunitario ha inteso *equiparare* taluni enti alle istituzioni comunitarie lo ha fatto ricorrendo a norme espresse, e limitando l'equiparazione a un determinato contesto normativo. È giustificato desumere che, in assenza di disposizioni *ad hoc,* quando le fonti primarie o derivate parlano di «istituzioni» si riferiscono a quelle considerate tali dai Trattati. Di conseguenza, l'omessa consultazione del Comitato economico e sociale e della Corte dei conti non inficia la validità del regolamento 3085.

La difesa del signor Adam sostiene infine che vi sarebbe stata violazione di forme essenziali anche per il fatto che i regolamenti 3085 e 3086 sarebbero *insufficientemente motivati.* Non credo che questa censura sia fondata. Nel secondo considerando del regolamento 3085 si afferma che risulta necessario modificare le disposizioni dello Statuto concernenti non solo le parità monetarie, ma anche «le modalità di trasferimento di una parte degli emolumenti di un funzionario in un paese diverso da quello in cui si trova la sede di servizio dell'interessato». Questa affermazione, per quanto succinta, mi sembra sufficiente ai fini dell'adempimento dell'obbligo di motivazione, stabilito dall'articolo 190 del Trattato CEE, soprattutto quando la si metta in relazione ai pareri espressi dalle istituzioni consultate, che il preambolo menziona. Quanto, poi, al regolamento 3086, la motivazione mi sembra egualmente sufficiente: il suo unico considerando fa infatti riferimento alla intervenuta modifica

delle disposizioni dello Statuto concernenti le parità monetarie e alla conseguente necessità di adeguare i coefficienti correttori applicabili alle retribuzioni e alle pensioni.

22. Sul piano delle pretese violazioni di principi generali, che vizierebbero i regolamenti 3085 e 3086, è stato affermato anzitutto che questi due atti porrebbero in essere una discriminazione di trattamento nell'ambito del personale. I ricorrenti fanno notare che il regolamento 3085, all'articolo 4, ultimo comma, contiene una disposizione transitoria la quale mira a graduare nel tempo l'applicazione del nuovo regime nei confronti dei pensionati, in modo da evitare le conseguenze negative di un repentino cambiamento del loro regime economico. Il menzionato articolo 4 disponse, infatti, come ho già avuto occasione di ricordare, che «per le pensioni e le indennità i cui importi netti subiscano una diminuzione rispetto all'applicazione del sistema attuale, il ... regolamento è applicabile solo dal 1° ottobre 1979» e che, «dopo tale data, la differenza tra gli importi netti risultanti dall'applicazione del ... regolamento e quelli percepiti per il mese di settembre 1979 è ridotta in ragione di $^1/_{10}$ al mese». Nessuna misura transitoria è invece prevista nello stesso regolamento per quanto riguarda l'applicazione del nuovo regime agli stipendi e ai trasferimenti all'estero di parte di essi. Questa differenza di trattamento concreterebbe una violazione del principio di eguaglianza.

In verità, non mi sembra che tale principio possa essere utilmente invocato nel nostro caso. Secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, il principio in questione impone di non regolare in modo diverso situazioni eguali o comparabili, salvo che una differenza di trattamento sia obbiettivamente giustificata. Ricordo le sentenze più recenti su questo punto: la sentenza 19 ottobre 1977 nelle cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel c/ Hauptzollamt Itzehoe (Raccolta 1977, p. 1753), la quale ha affermato, su un piano generale, che il principio di eguaglianza impone di non discriminare fra situazioni comparabili, con la precisazione che, comunque, una differenza di trattamento è possibile se obbiettivamente giustificata (v. punto 7 della motivazione); le sentenze 25 ottobre 1978 nelle cause 125/77, Koninklijke Scholten Honig c/ Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (Raccolta 1978, p. 1991, punti 26 e 27 della motivazione) e 103 e 145/77, Royal Scholten Honig c/ Intervention Board for Agricultural Produce (Raccolta 1978, p. 2037, punti 26 e 27 della motivazione), le quali hanno accolto il medesimo criterio; la sentenza 20 ottobre 1977 nella causa 5/76, Jänsch c/ Commissione (Raccolta 1977, p. 1817), che fa riferimento specifico al trattamento dei funzionari, ribadendo il concetto che una diversità di trattamento non lede il principio di eguaglianza quando è basata su criteri obbiettivi (v. punto 19 della motivazione); la sentenza 13 luglio 1978 nella causa 114/77, Jacquemart c/ Commissione (Raccolta 1978, p. 1697), che ancora una volta si conforma a tale orientamento, sempre con riguardo al trattamento dei funzionari (v. punto 24 della motivazione).

Nel nostro caso, la pretesa discriminazione si sarebbe verificata tra funzionari in servizio e pensionati. Ma le due categorie non sembrano trovarsi in situazioni comparabili, dato le differenze che esistono tra il trattamento economico riservato ai funzionari in servizio e quello riservato ai pensionati. Queste differenze si basano sulla diversa funzione delle due forme di trattamento: retributiva quella degli stipendi e previdenziale quella delle

pensioni. Del resto, lo Statuto del personale disciplina distintamente i due regimi economici, rispettivamente agli articoli da 62 a 70 bis per le retribuzioni e agli articoli da 77 a 83 per le pensioni.

Per intendere quanto profonda sia la differenza fra i due regimi, basti considerare che il funzionario il quale presti servizio all'estero non è in grado di scegliere il paese di residenza (questa scelta essendo compiuta dall'amministrazione di appartenenza) ed è quindi sottoposto, senza possibilità di una opzione diversa, ai criteri di calcolo della propria retribuzione (moneta del pagamento, coefficiente correttore applicabile) connessi al luogo di residenza, mentre il pensionato può fare la sua scelta e può quindi per questa via influenzare i criteri di calcolo della pensione. L'articolo 82, paragrafo 1, secondo comma, dello Statuto stabilisce infatti che alla pensione viene applicato il «coefficiente correttore stabilito in base alle disposizioni degli articoli 64 e 65, paragrafo 2, per il paese della Comunità in cui il titolare della pensione *dichiara di stabilire* il proprio domicilio».

Se prendiamo poi in considerazione la portata concreta delle modifiche statutarie introdotte con il regolamento 3085 e gli effetti del nuovo regime — basato su parità monetarie realistiche e su coefficienti correttori che tengono conto dei diversi livelli del costo della vita — troviamo ulteriore conferma della constatazione che la posizione dei pensionati non è equiparabile a quella dei funzionari e che, in particolare, le misure transitorie dettate nel regolamento 3085 per tutelare i pensionati corrispondono a specifiche, obbiettive esigenze di tale categoria, esigenze che non si riscontrano per i funzionari. Il nuovo regime, infatti, come già abbiamo visto, comporta una riduzione di circa il 50 % delle pensioni corrisposte a ex dipendenti i quali — in base alla normativa precedente — avessero scelto di risiedere in paesi a moneta debole e di farsi pagare la pensione in franchi belgi. Lo stesso regime ha invece lasciato immutato il livello degli stipendi dei funzionari, a parte il maggior costo dei trasferimenti di parte delle retribuzioni in altri paesi; e comunque questo maggior costo incide sul trattamento economico complessivo dei dipendenti in servizio in paesi a moneta debole in misura di gran lunga inferiore alla riduzione delle pensioni. Pertanto, se appariva giustificato graduare nel tempo la riduzione del trattamento pensionistico, trattandosi di una riduzione che, nell'insieme, è molto rilevante, non era invece egualmente necessario graduare gli effetti del nuovo regime per quanto concerne l'incidenza del costo dei trasferimenti di valuta sul trattamento mensile dei funzionari.

Aggiungo, infine, che le due situazioni non mi sembrano comparabili anche per un'altra considerazione. I vantaggi che, in materia di trasferimenti di valuta, lo Statuto assicura ai funzionari non rientrano, a mio avviso, nella retribuzione per il loro carattere variabile e discontinuo, come dirò più ampiamente in seguito. Questo elemento rende, mi sembra, ancora più chiara la non comparabilità della riduzione delle pensioni col maggior costo dei trasferimenti di parte degli stipendi in altri paesi.

23. Un'altra censura mossa alle fonti del nuovo regime dei trasferimenti valutari è quella di *violazione del principio dell'affidamento legittimo.* I funzionari che avevano effettuato per anni il trasfe-

rimento all'estero di una parte delle loro retribuzioni in base al precedente regime a tassi di cambio particolarmente vantaggiosi per i residenti in paesi a moneta debole facevano — si dice — ragionevole affidamento sul perpetuarsi di questo regime e dei connessi vantaggi. Le modifiche introdotte dal Consiglio nel 1978, senza neppure che vi si accompagnassero disposizioni transitorie rivolte a temperarne gli effetti negativi, avrebbero violato questo affidamento e sarebbero perciò illegittime.

È opportuno rammentare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'affidamento, per essere rilevante, deve poggiare su assicurazioni fornite dai controinteressati. Ricordo che nella sentenza del 5 giugno 1973 relativa alla causa 81/72, Commissione c/ Consiglio (Raccolta 1973, p. 575), la Corte riconobbe che vi era stata violazione dell'affidamento del personale nei confronti dell'amministrazione perchè il Consiglio, dopo essersi impegnato ad osservare — nell'esercizio dei poteri attribuitigli dall'articolo 65 dello Statuto in materia di retribuzioni — un determinato metodo implicante la considerazione di un complesso di fattori, aveva poi operato senza rispettare tale metodo. Occorre dunque verificare se, nel nostro caso, l'amministrazione si sia comportata in maniera tale da suscitare la fondata aspettativa che i trasferimenti di divise sarebbero stati sempre effettuati secondo lo stesso regime, contrassegnato da vantaggi di cambio non trascurabili.

È utile ricordare che il regime dei cambi rigidi, legato alle parità del Fondo monetario internazionale, fu introdotto in una epoca di relativa stabilità valutaria e che perciò nei primi anni esso non consentiva ai funzionari residenti in paesi a moneta debole di lucrare speciali vantaggi. Il progressivo deterioramento di alcune monete rese via via sempre meno realistiche quelle parità, facendo avvertire la necessità di modificare il sistema. Ho già detto innanzi che una prima proposta di modifica dell'articolo 17, allegato VII, dello Statuto era stata presentata dalla Commissione nel 1974; essa stabiliva che il coefficiente correttore da applicare ai trasferimenti dovesse corrispondere alla media fra il coefficiente della sede di servizio del funzionario e quello del paese di destinazione delle valute. L'accoglimento di tale proposta, ferme restando le parità del Fondo monetario internazionale, avrebbe comportato un sensibile aumento del costo dei trasferimenti, a causa del fatto che il coefficiente della sede di servizio era, per i paesi a moneta debole, molto alto, e comunque, in linea di principio, più elevato rispetto al coefficiente del paese di destinazione delle somme trasferite; il valore medio sarebbe stato quindi più basso del coefficiente della sede di servizio e i costi, a parità di valuta da esportare, sarebbero stati maggiori. La stessa modifica dell'articolo 17, allegato VII, fu riproposta nel 1977, ma questa volta essa era accompagnata dall'introduzione di parità monetarie realistiche, attraverso l'utilizzazione dell'unità di conto europea, per il calcolo delle retribuzioni del personale. L'adozione di tassi di cambio realistici aveva come logico corollario la modifica dei coefficienti correttori, e in particolare l'abbandono dei coefficienti assai elevati anteriormente previsti per i paesi con basso costo della vita, giacché l'adozione delle parità correnti rendeva inutile servirsi del coefficiente correttore per operare le rettifiche che erano state invece indispensabili finchè si erano mantenute ferme le parità del Fondo monetario internazio-

nale. Il coefficiente correttore veniva così ricondotto alla sua funzione statutaria di adeguare gli stipendi al costo della vita della sede di servizio. Il risultato finale di questa serie di modifiche — anche dopo la sostituzione del progetto del 1977 con il testo del regolamento 3085 — è stato di rendere i trasferimenti un po' meno costosi di quanto avrebbe comportato la pura e semplice applicazione delle nuove parità, ma in ogni caso più costosi rispetto al regime anteriormente in vigore.

Tutto ciò dimostra che l'aumento del costo dei trasferimenti non si è certo verificato di sorpresa, da un giorno all'altro. Si aggiunga che, con una circolare emanata nel maggio 1978 (allegato n. 2 alla memoria della Commissione del 13 marzo 1980 nella causa 828/79), la Commissione segnalò ai funzionari quali effetti avrebbe avuto sul trattamento economico il nuovo regime di pagamento delle retribuzioni basato sulla unità di conto europea e sulla modifica radicale dei coefficiente correttori: in particolare, a proposito del regime dei trasferimenti, fu rilevato che la nuova formula (la quale veniva descritta assai chiaramente) avrebbe comportato «l'eliminazione di alcuni vantaggi» (v. p. 4, doc. cit.). Le stesse informazioni furono date dalla Commissione al Parlamento europeo nella risposta del 12 ottobre 1978 all'interrogazione scritta dell'on. Ripamonti (interrogazione n. 412/78 del 30 giugno 1978). Venne ricordato, in tale occasione, che la modifica del sistema dei trasferimenti era già stata proposta, di comune accordo con i rappresentanti del personale, nel 1974 e si fondava «sulla necessità di sostituire i vecchi tassi imposti dallo . . . Statuto». Nel medesimo contesto, la Commissione precisò che «i nuovi tassi (tenevano) conto delle ultime fluttuazioni monetarie», costituivano «un importante risanamento che (corrispondeva) alla funzione economica dei trasferimenti» ma potevano anche «tradursi, per taluni funzionari, in una diminuzione nominale dello stipendio disponibile» (GU n. C 267/18 del 10 novembre 1978).

Stando così le cose, mi sembra molto azzardato sostenere che i ricorrenti siano stati indotti dall'amministrazione a ritenere che il regime dei trasferimenti sarebbe rimasto inalterato. Al contrario, una serie di indici molto precisi rendeva edotti i funzionari che quel sistema era destinato a cambiare. Mi sembra quindi che i regolamenti 3085 e 3086 non possano essere censurati per avere violato l'affidamento dei funzionari nel mantenimento del regime giuridico preesistente, in quanto tale affidamento non era assolutamente giustificato.

24. I ricorrenti deducono poi che i regolamenti 3085 e 3086, provocando un aumento dei costi dei trasferimenti, avrebbero violato il loro diritto a conservare i vantaggi che il regime precedente assicurava loro in materia. Ma io non credo si possa fondatamente ritenere che i regolamenti in questione abbiano violato dei *diritti quesiti.*

Affinché possa parlarsi di diritti quesiti è necessario che la fattispecie costitutiva del diritto si sia realizzata sotto l'impero di una norma anteriore alle modifiche successivamente introdotte dall'autorità comunitaria; questo punto fu ben precisato dalla sentenza del 19 marzo 1975

relativa alla causa 28/74, Gillet c/ Commissione (Raccolta 1975, p. 463, specialmente punto 5 della motivazione). Nella medesima causa l'avvocato generale Mayras giustamente osservò nelle sue conclusioni che «l'autorità comunitaria ha ... la facoltà di modificare lo Statuto quando e come crede in funzione dell'interesse del servizio, purchè tali modifiche siano apportate dall'autorità competente, cioè dal Consiglio, e purché tali modifiche non abbiano effetto retroattivo a detrimento dei dipendenti». Ora, senza dubbio, possiamo escludere che i regolamenti 3085 e 3086 abbiano inteso esplicare efficacia retroattiva: essi dispongono chiaramente solo per il futuro. È egualmente da escludere che il citato articolo 17 dell'allegato VII, nel testo in vigore prima della modifica del 1978, garantisse ai funzionari senza limiti di tempo e indipendentemente dalla fluttuazione delle monete il mantenimento dei tassi di cambio del Fondo monetario internazionale per le operazioni di trasferimento di parte delle loro retribuzioni, in modo da far sorgere un corrispondente diritto dei funzionari: nessun elemento, nel testo della norma, autorizza questa interpretazione, e d'altra parte una disposizione di questo genere sarebbe stata assurda e irragionevole. La verità è che, svolgendosi i trasferimenti di valuta mese per mese, ogni volta si realizza la fattispecie costitutiva del diritto del funzionario a beneficiare dell'operazione in base alle regole vigenti nel momento in cui i trasferimenti sono richiesti. La nuova disciplina, dunque, anche se elimina alcuni vantaggi che il regime precedente assicurava ai funzionari, non viola diritti quesiti.

25. La intangibilità dei vantaggi collegati al vecchio regime dei trasferimenti dovrebbe essere riconosciuta, secondo i ricorrenti, anche per un altro motivo. Si afferma che tali vantaggi, derivanti dall'applicazione di tassi di cambio assai favorevoli, rappresentavano una componente dello stipendio e che pertanto la loro eliminazione si è tradotta in un abbassamento del livello delle retribuzioni. Ciò sarebbe contrario ad un principio generale dell'ordinamento comunitario, secondo il quale le retribuzioni dei funzionari europei non potrebbero essere ridotte in nessun caso, neanche mediante atti di efficacia generale.

Questa tesi non può essere seguita. Il preteso principio generale della non riducibilità degli stipendi non può essere ricavato né dallo Statuto della funzione pubblica europea, né dagli ordinamenti degli Stati membri. Quanto al primo, la sola norma che può venire in discussione a proposito delle variazioni del livello retributivo è l'articolo 65, il quale dispone che il Consiglio procede ogni anno a un esame delle retribuzioni, in base a una relazione presentata dalla Commissione, tenendo conto di determinati indici elaborati dall'Istituto statistico delle Comunità europee. In questa occasione il Consiglio valuta se, nel quadro della politica economica e sociale della Comunità, sia opportuno procedere a un adeguamento delle retribuzioni (v. articolo 66, paragrafo 1) e decide, in caso di variazione sensibile del costo della vita, su opportune misure di adattamento dei coefficienti correttori, ed eventualmente sulla loro retroattività (articolo 65, paragrafo 2). La norma in questione investe dunque due punti distinti: da un lato, l'adeguamento delle retribuzioni e, dall'altro, le modifiche dei coefficienti correttori.

Orbene, quest'ultimo punto non ha nulla a che fare con la pretesa intangibilità del trattamento economico: le modifiche dei coefficienti correttori hanno infatti come scopo esclusivo, secondo lo Statuto, quello di evitare che il potere di acquisto

degli stipendi diminuisca a causa delle variazioni del costo della vita. Quanto al regime giuridico dell'adeguamento degli stipendi, i termini di riferimento indicati nell'articolo 65 (variazioni di indici statistici, orientamento della politica economica e sociale della Comunità) rappresentano fenomeni suscettibili di comportare sia aumenti che riduzioni delle retribuzioni.

Lo stesso articolo 65 (paragrafo 1, secondo comma, parte seconda) stabilisce anche che il Consiglio, nel procedere all'adeguamento delle retribuzioni, debba tener conto «dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico e delle necessità di assunzione». Qui il legislatore comunitario ha avuto chiaramente riguardo a situazioni che possono giustificare soltanto aumenti retributivi; ma non credo che da una simile frase, per di più marginale rispetto al contesto della norma, possa argomentarsi che quest'ultima vieta riduzioni di trattamento. Tanto meno, poi, si può ravvisare nella parola «adeguamento», usata nel paragrafo 1 per indicare le modifiche retributive, l'espressione dell'idea di aumento retributivo. Osservo in proposito che si parla di adeguamento anche nel paragrafo 2, per indicare le rettifiche dei coefficienti correttori: e non vi è dubbio che potrebbero verificarsi rettifiche anche nel senso di riduzioni nell'ipotesi (allo stato, in verità, poco probabile) di un abbassamento del costo della vita. Da ciò può dedursi che il termine «adeguamento» si presta a indicare variazioni nell'uno e nell'altro senso.

Tali considerazioni mi inducono a concludere che lo Statuto non vieta le riduzioni di stipendio; d'altra parte, anche se contenesse un divieto del genere, il Consiglio avrebbe sempre modo di derogarvi, dato che un regolamento, nella gerarchia delle fonti, ha la stessa forza dello Statuto. Resta da stabilire se nell'ordinamento comunitario vi sia un principio generale basato su principi comuni agli Stati membri che faccia divieto di ridurre gli stipendi ai funzionari. A quanto mi risulta, solo l'ordinamento italiano e quello lussemburghese contengono disposizioni di questo genere, a beneficio dei funzionari pubblici. Per l'Italia, l'articolo 227 del Testo Unico del 3 marzo 1934, n. 383 (riferito ai soli funzionari delle amministrazioni locali, ma esteso in via interpretativa dalla giurisprudenza a tutti i pubblici funzionari) stabilisce che non può essere modificato, in danno dei pubblici dipendenti, il trattamento economico che essi abbiano «già raggiunto». Osservo però che si tratta di una regola stabilita da una legge ordinaria e priva di base costituzionale, sicché nulla esclude, come ha affermato anche recentemente il Consiglio di Stato (v. Consiglio di Stato, sezione V, 7 luglio 1978, n. 830), che una successiva legge ordinaria disponga riduzioni di stipendio. Quanto al Lussemburgo, la legge 16 aprile 1979 stabilisce che il funzionario ha, per tutta la durata delle sue funzioni, un diritto quesito al trattamento di cui gode in base a una disposizione di legge. Anche a questo riguardo si può notare che parlando di «diritto quesito» la legge lussemburghese tutela i funzionari da disposizioni le quali riducano il trattamento con effetto retroattivo, ma non *pro futuro;* d'altronde si può ripetere, a proposito della disposizione in esame, l'osservazione che essa non ha alcun aggancio costituzionale. Negli ordinamenti degli altri paesi della Comunità mancano norme che impedi-

scano di ridurre gli stipendi dei pubblici funzionari.

Non è dunque possibile ricavare dagli ordinamenti nazionali il preteso principio della intangibilità degli stipendi pubblici. Ma, a parte ciò, sono d'avviso che quand'anche un principio del genere esistesse nel sistema giuridico comunitario, esso sarebbe irrilevante ai fini della decisione della presente causa. Non credo infatti che i vantaggi connessi ai trasferimenti all'estero di parte degli stipendi rientrino nella nozione di retribuzione. È noto che fra le attribuzioni patrimoniali dovute al lavoratore si devono distinguere quelle che, per il loro carattere continuativo ed obbligatorio, rientrano nella retribuzione, e quelle che, invece, pur completando la retribuzione, non acquistano natura retributiva in senso tecnico, per il fatto di essere accidentali o eccezionali e di non aver quindi carattere continuativo. Ora, i vantaggi connessi ai trasferimenti di cui mi sto occupando non presentano a mio avviso quei caratteri di continuità e di obbligatorietà che sono necessari purché li si possa considerare parte integrante della retribuzione. Essi non sono concessi a tutti i funzionari, ma solo a chi chieda di trasferire valuta all'estero; per di più, anche tra coloro i quali chiedano di fare dei trasferimenti, vi sono delle differenze, collegate alla diversa misura dei trasferimenti che ciascuno esegue; per non parlare dei trasferimenti al di là del limite costituito dall'indennità di dislocazione, che hanno addirittura carattere eccezionale e sono autorizzati, caso per caso, dall'amministrazione (articolo 17, allegato VII, paragrafo 2, lettera c). Si tratta poi di vantaggi che possono non essere continuativi, anche perché — nelle ipotesi sub b) e c) dell'articolo 17 — sono subordinati a condizioni suscettibili di mutamento.

I ricorrenti signori Adam e Battaglia chiedono, in subordine, di conservare i vantaggi in questione come una sorta di indennità *ad personam*, che dovrebbe poi essere via via assorbita dai futuri aumenti retributivi. Questa domanda non può essere accolta, anzitutto per le considerazioni svolte circa l'inesistenza di un diritto dei funzionari alla conservazione dei benefici inerenti al vecchio regime dei trasferimenti. Inoltre, non sarebbe lecito creare una disparità di trattamento fra i funzionari che godrebbero dell'anzidetta indennità per il solo fatto, meramente accidentale, di avere chiesto a suo tempo di trasferire all'estero una certa parte delle loro retribuzioni e quelli che, invece, non potrebbero godere dello stesso trattamento per non avere a suo tempo fatto l'indicata richiesta o per aver chiesto di trasferire una quantità minore di valuta.

26. La difesa del ricorrente signor Battaglia (causa 1253/79), oltre a sostenere la tesi secondo cui la modifica del regime dei trasferimenti di una parte degli stipendi si tradurrebbe in una illecita riduzione delle retribuzioni, afferma che essa rappresenterebbe uno sconvolgimento tanto profondo dello Statuto dei funzionari da influire sulla stessa decisione del dipendente di sottoporsi allo Statuto medesimo. Questa argomentazione non regge. Dato che il regime dei funzionari comunitari è basato su norme regolamentari e non su contratto, va escluso che possa invocarsi la nozione di attentato alle condizioni fondamentali del rapporto di lavoro; nozione la quale — come è noto e come lo stesso difensore

del signor Battaglia riconosce — è stata elaborata avendo riguardo a rapporti di lavoro a base contrattuale.

27. Secondo la difesa del ricorrente signor Buyl (causa 817/79), la modifica del regime dei trasferimenti di una parte degli stipendi violerebbe il *principio della competenza vincolata.* Con l'espressione «competenza vincolata» si fa di regola riferimento ai casi in cui l'amministrazione è tenuta, in base alla normativa vigente, a prendere una determinata decisione in presenza di certe circostanze, senza avere la possibilità di scegliere fra diverse opzioni. Ora, non mi sembra che il Consiglio, quando ha emanato i regolamenti 3085 e 3086, fosse obbligato ad effettuare scelte diverse da quelle contenute in questi regolamenti. Come osserva esattamente la Commissione, per accreditare la tesi di una competenza vincolata occorrerebbe dimostrare l'esistenza di principi superiori di diritto, cui l'amministrazione avrebbe dovuto conformare la propria azione. Ma una tale dimostrazione non è stata data: abbiamo infatti già visto che nessun principio superiore di diritto è stato violato nella specie.

28. I ricorrenti signor Battaglia (causa 1253/79) e signor Adam (causa 828/79) deducono che i regolamenti 3085 e 3086 sarebbero viziati anche per *sviamento di potere.* Osservo che, in particolare per ciò che riguarda la modifica dell'articolo 17, allegato VII, introdotta dal regolamento 3085, nulla consente di ritenere che il Consiglio, nel disporre in tal senso, abbia fatto un uso improprio o distorto dei suoi poteri. D'altro canto, nessuna specifica indicazione è stata fornita dai ricorrenti ad illustrazione della loro doglianza. Quanto poi alla determinazione dei nuovi coefficienti correttori, di cui al regolamento 3086, i ricorrenti in sostanza si dolgono che tali coefficienti siano stati fissati non sulla base delle variazioni intervenute nel costo della vita, ma secondo criteri meramente matematici e al solo scopo di conservare inalterata la misura degli stipendi rispetto al mese precedente.

Contro questa argomentazione basterà notare che le retribuzioni del marzo 1978 erano state adeguate al costo della vita in virtù dei coefficienti correttori previsti dal regolamento 3084/78: se dunque è vero che i nuovi coefficienti correttori applicati dal 1° aprile 1978 non hanno modificato il precedente livello retributivo, bisogna ritenere che essi costituissero strumenti tecnici idonei a mantenere la corrispondenza tra stipendi e costo della vita. In altri termini, anche se i nuovi coefficienti sono stati fissati in base a un mero calcolo matematico, quel che importa è che il risultato è stato conforme alle esigenze dell'articolo 64 dello Statuto. D'altra parte, essendo state introdotte le nuove parità, non vi era altra soluzione che rettificare il coefficiente in modo aritmetico per mantenere invariate le retribuzioni.

Se di sviamento di potere si può parlare, è piuttosto con riferimento all'applicazione che per molti anni il Consiglio e la Commissione avevano fatto del citato articolo 64, piegandolo a soddisfare esigenze che gli sono estranee. Ricordo che fino all'aprile 1979, per compensare l'effetto negativo delle parità del Fondo monetario internazionale sulle retribuzioni corrisposte in moneta debole, le istituzioni hanno utilizzato in modo realmente distorto il coefficiente correttore che non era stato certo concepito come

strumento di riequilibrio di parità valutarie fittizie. Se oggi il Consiglio e la Commissione si sono orientati, con i regolamenti di cui discutiamo, nel senso di un normale funzionamento dell'articolo 64 dello Statuto, non credo si possa far loro carico di avere agito con sviamento di potere.

29. Terminato così l'esame dei profili di merito delle cause 817/79, 828/79 e 1253/79, mi rimane ancora di trattare — riguardo alla ricevibilità ed al merito — la causa 72/80 (Airola c/ Commissione). Il ricorrente muove qui alla convenuta due censure, entrambe relative all'incidenza del nuovo regime delle parità valutarie sull'ambito proprio dell'articolo 106 dello Statuto del personale, che disciplina l'indennità sostitutiva di quella di separazione. Egli si duole in primo luogo del fatto che, nel periodo dal febbraio 1976 al marzo 1978, non sia stato applicato all'indennità corrispostagli un tasso di cambio attualizzato, e in secondo luogo del fatto che, nell'aprile 1979, il nuovo regime giuridico di cui al regolamento 3085 non sia stato esteso alla stessa indennità, per quanto riguarda i tassi di cambio da applicare al fine di determinarne l'importo.

La ricevibilità del ricorso è contestata dalla Commissione, sia pure genericamente, nella memoria difensiva del 5 maggio 1980 (v. p. 11). In proposito, credo sia necessario distinguere fra i due punti in cui si articola la domanda. Circa la richiesta che l'indennità sia rivalutata per il periodo febbraio 1976 — marzo 1978, computandola con riferimento a tassi di cambio attualizzati, sono del parere che essa sia irricevibile, perché a suo tempo non fu proposto reclamo avverso le liquidazioni mensili del trattamento economico, nelle quali l'indennità sarebbe stata calcolata in misura inferiore al dovuto. Il ricorrente, infatti, ha formulato la doglianza in questione soltanto con il reclamo presentato il 28 giugno 1979 e quindi quando erano trascorsi oltre tre mesi dall'ultima liquidazione (quella del marzo 1979) che questo primo punto della domanda concerne. A tal proposito conviene ricordare che ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, allegato VII allo Statuto, le retribuzioni vengono pagate ai funzionari il giorno 15 di ogni mese; cosicché il bollettino dello stipendio del mese di marzo deve reputarsi consegnato all'interessato entro il 15 marzo 1979. Anche se la difesa della Commissione non ha esplicitamente rilevato questo difetto formale, la Corte potrà farlo di sua iniziativa: è infatti giurisprudenza pacifica che «la ricevibilità dei ricorsi va esaminata d'ufficio» (v. la sentenza del 17 marzo 1976 nelle cause riunite 67 e 85/75, Lesieur Cotelle et associés, punto 12 della motivazione, Raccolta 1976, p. 391).

Quanto alla richiesta relativa alla liquidazione dell'indennità compiuta con il bollettino mensile dell'aprile 1979, mi sembra, invece, che non vi siano ragioni per metterne in discussione la ricevibilità. In questo caso, infatti, il ricorso giurisdizionale è stato preceduto dal corrispondente reclamo, il quale a sua volta è stato tempestivamente proposto.

Nel merito, va detto che la soluzione della controversia dipende essenzialmente dalla interpretazione dell'articolo 106 dello Statuto.

Converrà soffermarsi brevemente sui precedenti di questa norma per ricordare che, prima della entrata in vigore dello Statuto (1° gennaio 1962), ai funzionari comunitari in servizio presso la Commissione era corrisposta una speciale indennità, denominata «indennità di separazione», di importo pari al 20 % dello stipendio base, quando essi venivano destinati a sedi di servizio distanti oltre 70 chilometri dai rispettivi luoghi di origine. Lo Statuto del 1962 soppresse tale inden-

nità e la sostituì con quella detta «di dislocazione», che però era collegata non più al criterio della distanza ma al fatto di prestare servizio in uno Stato diverso da quello di appartenenza. L'articolo 106, tuttavia, concedeva al funzionario che avesse goduto dell'indennità di separazione sotto il regime precedente, e che non fosse legittimato a ricevere la nuova indennità di dislocazione, «quanto avrebbe percepito a titolo di indennità di separazione in applicazione del regime ... precedente ...». La stessa disposizione aggiungeva che «detto importo non (poteva) essere modificato in avvenire per nessun motivo ...».

Il ricorrente, funzionario della Commissione presso l'Euratom dal luglio 1960, non aveva ricevuto a suo tempo l'indennità di separazione. Solo a decorrere dal 1° febbraio 1973 è stato riconosciuto, a lui come ad altri funzionari assunti dall'Euratom anteriormente al 31 dicembre 1961, il diritto di percepire l'indennità sostitutiva ex articolo 106. Essa gli è stata sempre corrisposta in un importo in lire eguale a quello, espresso egualmente in lire, che avrebbe dovuto essergli versato per l'analoga cuasale nel 1960. Anche dall'aprile 1979 in poi, tale importo è rimasto inalterato nonostante l'entrata in vigore dei regolamenti 3085 e 3086, che hanno introdotto nuovi tassi di cambio e nuovi coefficienti correttori.

Il signor Airola sostiene ora che il calcolo dell'indennità a lui spettante avrebbe dovuto essere fatto assumendo come parametro l'importo in franchi belgi della originaria indennità di separazione e traducendo poi quest'importo in lire ai tassi di cambio correnti sino al marzo 1979 e in base alle parità fissate dal regolamento 3085 dall'aprile 1979 in poi.

A questa tesi la Commissione obbietta che l'articolo 106, stabilendo che al funzionario già titolare della indennità di separazione spetta, quando egli non possa ricevere l'indennità di dislocazione, «quanto avrebbe percepito a titolo di indennità di separazione in applicazione del regime di retribuzione precedente all'entrata in vigore dello Statuto», ha inteso riferirsi all'importo *in moneta locale* che veniva versato o sarebbe stato versato a titolo di indennità di separazione. Lo stesso importo costituirebbe l'indennità sostitutiva e, a norma dell'ultima parte dello stesso articolo 106, non avrebbe potuto «essere modificato in avvenire» (cioè dopo l'entrata in vigore dello Statuto) «per nessun motivo». L'attualizzazione dei tassi di cambio darebbe luogo, invece, ad un aumento della misura dell'indennità, in contrasto con quanto disposto nell'ultima parte dell'articolo 106.

Per sorreggere la propria tesi la Commissione sottolinea che il regime prestatutario — cui deve farsi riferimento al fine di individuare il parametro dell'attuale indennità ex articolo 106 — prevedeva per i funzionari un determinato stipendio espresso in franchi belgi, ma pagato nelle varie monete in ragione del paese sede di servizio. Questo regime non contemplava coefficienti correttori; la conversione degli stipendi dal franco belga nelle monete locali avveniva solo alla stregua delle parità ufficiali, sostanzialmente coincidenti con quelle di mercato. Secondo l'opinione della Commissione, la sola via per rispettare la prescrizione di immodificabilità dell'importo originario dell'indennità di separazione sarebbe quella da essa seguita di agganciare l'importo attuale dell'indennità sostitutiva a quello in lire che sarebbe spettato, a titolo di indennità di separazione, prima del 1962. La convenuta aggiunge che nella specie l'indennità sostitutiva è stata corrisposta al ricorrente, sin dall'inizio, sempre in lire: anche per questo, il suo «congelamento» non potrebbe essere riferito che all'importo in lire.

Osservo che il franco belga era, fin dal regime prestatutario, la moneta in cui veniva determinata la retribuzione dei funzionari; la conversione in moneta locale aveva luogo, allora come adesso, solo in ragione della sede di servizio del dipendente. Il computo degli stipendi in franchi belgi rispondeva, e tuttora risponde, non solo a ragioni contabili, ma anche, e primariamente, all'esigenza di assicurare l'eguaglianza del trattamento dei funzionari. Ora, ciò che gioca a favore della tesi del ricorrente è proprio l'esigenza di salvaguardare la parità di trattamento, la quale va assunta come criterio di interpretazione dell'articolo 106.

Per rendersi conto degli effetti discriminatori dell'interpretazione di quest'articolo, sostenuta dalla Commissione, immaginiamo la condizione di due funzionari che, prima del 1962, fruivano della indennità di separazione, risiedendo per servizio l'uno in Germania e l'altro in Italia. Facciamo l'ipotesi che entrambi percepissero, all'epoca, un'indennità di separazione di 1 000 franchi belgi, convertiti nelle monete locali, al cambio ufficiale in vigore al 20 giugno 1961 (1 DM = 12,61 BFR; 100 lire = 8,7 BFR; ho utilizzato il prospetto dei corsi prodotto dalla Commissione come allegato III alla memoria del 25 luglio 1980). L'ammontare della indennità sarebbe stato rispettivamente di marchi 79,30 e di lire 11 494. Attualmente, se si segue il criterio della Commissione, gli stessi funzionari dovrebbero percepire le identiche somme in marchi e in lire benché il rapporto di cambio, ed anche il rapporto fra i poteri d'acquisto di queste due monete, sia medio tempore molto cambiato (11 500 lire corrispondono oggi a poco più di 23 marchi). Il risultato è dunque che i due funzionari, i quali inizialmente — tramite il parametro del franco belga — ricevevano un'indennità eguale (cioè una indennità che conferiva loro lo stesso potere di acquisto), ricevono oggi due indennità che, in termini reali, sono molto diverse, essendo quella percepita dal funzionario residente in Germania di valore più che triplo di quella percepita dal funzionario residente in Italia.

Ora, io non credo si possa condividere una tesi, come quella sostenuta dalla Commissione, che conduce a risultati così gravemente discriminatori. Per evitare simili incongruità è, a mio avviso, necessario ricondurre l'indennità in questione al franco belga, unico parametro che consente di salvaguardare l'eguaglianza di trattamento dei funzionari. Al franco belga va applicato, per la conversione nelle diverse monete, il tasso ufficiale, che è quello indicato nel regolamento 3085; si tratta di un tasso mobile, che si adegua alle fluttuazioni della moneta, esattamente come era variabile il tasso in base al quale, nel 1961, l'indennità di separazione (come le altre voci della retribuzione) veniva convertita dal franco belga nelle monete locali.

La difesa della Commissione non adduce alcun argomento convincente contro l'adozione del principio di eguaglianza come criterio guida nell'intepretazione dell'articolo 106. Non vale certo osservare che l'autorità comunitaria avrebbe anche potuto non introdurre nello Statuto l'indennità in questione: basti considerare che, una volta decisa la sua introduzione, la sua disciplina deve rispettare i principi generali del sistema e quindi anche quello dell'eguaglianza di trattamento dei funzionari. Neppure vale osservare che l'erosione monetaria era prevedibile data la regola dell'immodificabi-

lità, e che l'articolo 106 è in ultima analisi una disposizione transitoria: si può ribattere che in ogni caso è indispensabile che l'erosione monetaria colpisca nella stessa misura tutti i dipendenti che si trovano nella stessa situazione. Nella memoria del 25 luglio 1980 la Commissione lamenta le difficoltà che si troverebbe ad affrontare se, respinto il suo punto di vista, fosse costretta non solo a maggiorare l'indennità ex articolo 106 corrisposta ai funzionari residenti in paesi a moneta debole, ma altresì a ridurre quella versata ai funzionari in servizio in paesi a moneta forte. Si tratta di un rilievo che, a mio avviso, lungi dal recare sostegno alla tesi della Commissione, dimostra quanto profonda sia ormai la disparità di trattamento fra dipendenti in sede di applicazione dell'articolo 106.

Il ricorrente deduce pure che la Commissione, liquidandogli nell'aprile 1979 l'indennità ex articolo 106 in misura inferiore al dovuto, avrebbe violato altri due principi generali: quello dell'intangibilità dei diritti quesiti e quello dell'affidamento legittimo. Queste censure non hanno fondamento. Circa il contenuto del principio della intangibilità dei diritti quesiti rinvio a quanto ho detto in precedenza; riguardo al caso di specie mi limiterò ad osservare che qui non è messa in causa la tutela di situazioni acquisite: si tratta, al contrario, di correggere una interpretazione errata dell'articolo 106 e di riconoscere al ricorrente un diritto la cui esatta portata è stata fin qui misconosciuta dalla Commissione. Quanto, poi, al principio dell'affidamento, non vedo su quale base potrebbe sostenersi che la Commissione lo abbia nel nostro caso violato: questa istituzione, infatti, non ha tenuto un contegno tale da suscitare nel ricorrente delle aspettative, ma al contrario ha rifiutato di riconoscergli un diritto.

Ritengo dunque fondata la richiesta del signor Airola che l'indennità ex articolo 106 vada calcolata applicando i tassi di cambio attualizzati di cui al regolamento 3085. Non credo invece che debbano applicarsi i coefficienti correttori di cui al regolamento 3086, giacché il parametro di riferimento è l'importo originario in franchi belgi, il quale all'origine non veniva rettificato mediante applicazione di coefficienti correttori.

30. Per tutte le argomentazioni fin qui svolte, concludo proponendo alla Corte:

a) di dichiarare ricevibili i ricorsi presentati dal signor Dunstan Curtis contro il Parlamento europeo (causa 167/80) con atto del 18 luglio 1980; dalla signora Monique Roumengous contro la Commissione (causa 158/79) con atto dell'11 ottobre 1979, limitatamente alla richiesta di revisione del coefficiente correttore per l'anno 1978; dal signor Dino Battaglia contro la Commissione (causa 737/79) con atto del 17 ottobre 1979, per quanto concerne la richiesta di revisione del coefficiente correttore per l'anno 1978, nonché la connessa domanda di pagamento delle differenze retributive, che sarebbero dovute in caso di accoglimento della domanda di revisione del coefficiente, e la domanda (subordinata rispetto a quest'ultima)

di risarcimento dei danni che sarebbero stati provocati dalla errata determinazione del coefficiente per l'anno 1978; dal signor Marco Airola contro la Commissione (causa 72/80) con atto del 7 marzo 1980, limitatamente alla domanda di revisione dell'indennità ex articolo 106 dello Statuto liquidata a decorrere dall'aprile 1979; dal signor Anton Birke nei confronti della Commissione (causa 543/79) con atto dell'11 ottobre 1979, limitatamente alla domanda che siano dichiarati nulli i bollettini delle retribuzioni di gennaio ad aprile 1979 e alle richieste conseguenti;

b) di dichiarare irricevibili i ricorsi presentati dal signor Gordon Craigie Bowden e altri contro la Commissione (causa 153/79) con atto del 28 settembre 1979; dal signor Stephen Biller ed altri contro il Parlamento europeo (causa 154/79) con atto del 3 ottobre 1979; dal signor Renato Albini ed altri contro la Commissione e il Consiglio (causa 33/80) con atto del 24 ottobre 1980; dal signor Dunstan Curtis contro la Commissione (causa 167/80) con atto del 18 luglio 1980; dai signori Venus e Obert contro la Commissione e il Consiglio (cause riunite 783/79 e 786/79) con atti del 22 e del 26 ottobre 1979; dalla signora Monique Roumengous contro la Commissione (causa 158/79) per tutte le richieste, diverse da quelle che ho ritenuto ricevibili sub a); dal signor Anton Birke contro il Consiglio (causa 543/79) con atto dell'11 ottobre 1979; dal signor Günter Bruckner contro il Consiglio (causa 799/79) con atto del 12 novembre 1979; dal signor Dino Battaglia contro la Commissione (causa 737/79), egualmente per tutte le richieste, diverse da quelle che ho ritenuto ricevibili sub a); dal signor Marco Airola contro la Commissione (causa 72/80), limitatamente alla domanda di revisione dell'indennità ex articolo 106 dello Statuto per il periodo febbraio 1976 - marzo 1978;

c) di dichiarare il diritto del signor Marco Airola (causa 72/80) a vedere applicato all'indennità ex articolo 106 dello Statuto, in sede di conversione dell'importo originario in franchi belgi — riferito al 31 dicembre 1961 — i tassi di cambio di cui al regolamento del Consiglio 3085/78 a decorrere dal 1° aprile 1979;

d) di respingere nel merito i ricorsi introdotti contro la Commissione dal signor Roger Buyl (causa 817/79) con atto del 17 dicembre 1979; dal signor Robert Adam (causa 828/79) con atto del 21 dicembre 1979 e dal signor Dino Battaglia (causa 1253/79) con atto del 20 dicembre 1979.

Quanto alle spese, ritengo equo che la Corte, in applicazione dell'articolo 70 del regolamento di procedura, disponga che le spese sopportate dalle istituzioni convenute restino a loro carico nelle cause 153/79, 154/79, 543/79, 783 e 786/79, 799/79 e 33/80, qualora accolga la mia proposta di dichiarare

i ricorsi non ricevibili e quindi pronunci sentenze definitive, e così pure nelle cause 817/79, 828/79 e 1253/79, qualora accolga la mia proposta di rigetto nel merito. Nella causa 72/80, proponge che la Commissione sia condannata a rimborsare le spese di lite in favore del ricorrente, in applicazione del criterio della soccombenza.

Resta infine riservata la decisione sulle spese nelle cause destinate a proseguire per il merito (158/79, Roumengous; 737/79, Battaglia; 167/80, Curtis).