SENTENZA DELLA CORTE
23 gennaio 1992 *

Nella causa C-301/90,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Joseph Griesmar, consigliere giuridico, e Sean van Raepenbusch, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il sig. Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico della Commissione, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Yves Crétien, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il sig. Xavier Herlin, direttore del servizio giuridico della Banca europea degli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuta,

causa avente per oggetto l'annullamento del regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio 27 luglio 1990, n. 2258, che rettifica le retribuzioni e le pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee e adegua i coefficienti cor-

* Lingua processuale: il francese.

rettori applicabili alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti (GU L 204, pag. 1), nella misura in cui tale regolamento non fissa un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera,

LA CORTE,

composta dai signori: O. Due, presidente, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco, e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le parti nella fase orale all'udienza del 1° ottobre 1991,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 novembre 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 3 ottobre 1990, la Commissione delle Comunità europee, in virtù dell'art. 173 del Trattato CEE, ha proposto ricorso per annullamento del regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio 27 luglio 1990, n. 2258, che rettifica le retribuzioni e le pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee e che adegua i coefficienti correttori applicabili alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti (GU L 204, pag. 1), nella misura in cui tale regolamento non fissa un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera.

2 L'art. 63, primo comma, dello Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « Statuto ») dispone: « La retribuzione del funzionario è espressa in franchi belgi. Essa è pagata nella moneta del paese in cui il funzionario presta servizio ».

3 Affinché tutti i dipendenti beneficino, indipendentemente dalla loro sede di servizio, di un potere d'acquisto equivalente per la retribuzione percepita, l'art. 64, primo comma, dello Statuto prevede che « 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 ». L'art. 64, secondo comma, precisa che questi coefficienti vengono fissati dal Consiglio su proposta della Commissione.

4 L'art. 65 dello Statuto, relativo al livello delle retribuzioni, definisce al n. 1 la procedura e le modalità di esame annuale, al 1° luglio di ogni anno, di tale livello e, all'occorrenza, del suo adattamento. Secondo il n. 2 dello stesso articolo, « in caso di variazione sensibile della costo della vita, il Consiglio decide, nel termine massimo di due mesi, sulle misure di adeguamento dei coefficienti correttori ed eventualmente sulla loro retroattività ».

5 Conformemente al punto II, 1.1, dell'allegato alla decisione del Consiglio 15 dicembre 1981, 81/1061/Euratom, CECA, CEE, che modifica il metodo di adeguamento delle retribuzioni dei funzionari e altri agenti delle Comunità (GU L 386, pag. 6), l'aggiornamento dei coefficienti correttori geografici di cui all'art. 64 dello Statuto è reso possibile grazie alla determinazione, da parte dell'Istituto statistico delle Comunità, d'intesa con i servizi statistici degli Stati membri, di indici comuni che consentono di misurare l'evoluzione dell'aumento dei prezzi per i dipendenti comunitari nelle diverse sedi di servizio. Ogni cinque anni, l'Istituto statistico delle Comunità europee, d'intesa con i servizi statistici degli Stati membri, verifica se i rapporti tra i coefficienti correttori riflettono in modo adeguato le equivalenze di potere d'acquisto tra le retribuzioni versate al personale in servizio nelle capitali degli Stati membri. Si procede a questa verifica per le altre sedi di servizio quando elementi obiettivi indicano un rischio di distorsioni rilevanti rispetto ai dati rilevati nella capitale del paese interessato.

6 Nel corso della verifica quinquennale, le indagini sui prezzi, effettuate conformemente alla citata decisione 81/1061, hanno rivelato, a fine 1987, che il costo della vita a Monaco di Baviera era superiore di circa l'8% rispetto a quello constatato nella capitale.

7 Nel 1989 il Consiglio ha respinto una prima proposta della Commissione volta a istituire, con decorrenza dal 1° gennaio 1988, un coefficiente correttore specifico per le retribuzioni dei dipendenti comunitari in servizio a Monaco di Baviera. Il 22 giugno 1990, la Commissione ha sottoposto al Consiglio una nuova proposta di regolamento concernente la rettifica delle tabelle di retribuzione, l'adeguamento dei coefficienti correttori esistenti e l'istituzione, con effetto al 1° gennaio 1988, di un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera.

8 Di questa nuova proposta, il Consiglio ha accolto, con il regolamento n. 2258/90, impugnato nella presente causa, solamente gli aspetti relativi alla rettifica delle retribuzioni e all'adattamento dei coefficienti correttori esistenti, respingendo invece l'idea di istituire un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera.

9 A sostegno del proprio ricorso di annullamento, la Commissione invoca quattro motivi relativi alla violazione, rispettivamente, dell'art. 64 dello Statuto, dell'obbligo di motivazione, delle norme adottate dal Consiglio stesso per disciplinare l'esercizio delle proprie competenze e del principio generale di non discriminazione.

10 Il Consiglio, rimettendosi al prudente apprezzamento della Corte per quanto concerne la ricevibilità del ricorso, conclude comunque per il suo rigetto nel merito.

11 Per una più ampia esposizione dei fatti oggetto della lite, dello svolgimento del procedimento, e dei mezzi e degli argomenti delle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Tali elementi saranno successivamente ripresi solo nella misura necessaria per comprendere il ragionamento della Corte.

Sulla ricevibilità

12 Il Consiglio ritiene che solo la sua decisione di rigetto della proposta di istituire un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera, e non il regolamento n. 2258/90, debba essere oggetto del ricorso d'annullamento. In effetti, ritenendo improbabile che si raggiungesse un accordo in seno al Consiglio sulla introduzione di un simile coefficiente, la Commissione sarebbe stata indotta a scindere la proposta iniziale del 22 giugno 1990, separandone l'aspetto relativo al coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera da quelli relativi alla rettifica delle tabelle di retribuzione e all'adattamento dei coefficienti correttori esistenti. Il Consiglio si è così trovato di fronte a due proposte, e ne ha adottato una respingendo l'altra.

13 La Commissione osserva che la sostanza della lite consiste nel rifiuto, da parte del Consiglio, di fissare, nel regolamento n. 2258/90, un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera. Si deve quindi contestare la legittimità di tale regolamento, indipendentemente dalle vicende verificatesi in seno al Consiglio al momento dell'esame della proposta presentata dalla Commissione il 22 giugno 1990.

14 A tale riguardo è sufficiente osservare che la proposta presentata dalla Commissione il 22 giugno 1990 verte, in particolare, sulla introduzione di un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera, e che il regolamento del Consiglio n. 2258/90, adottato sulla base della suddetta proposta, non contiene disposizioni in tal senso. Ne consegue che la Commissione può proporre ricorso di annullamento contro il suddetto regolamento, se ritiene che con tale omissione il Consiglio abbia violato un obbligo imposto dal Trattato.

Sul merito

15 Dei quattro motivi invocati dalla Commissione è il caso di esaminare insieme quelli relativi alla violazione dell'art. 64 dello Statuto e del principio della parità di trattamento. In effetti, secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale principio è alla base degli artt. 64 e 65 dello Statuto (v. in tal senso, segnatamente, le sentenze 19 novembre 1981, Benassi/Commissione, punto 5 della motivazione, causa 194/80, Racc. pag. 2815; e 28 giugno 1988, Commissione/Consiglio, punti 3 e 25 della motivazione, causa 7/87, Racc. pag. 3401).

16 In merito a questi due motivi, la Commissione ricorda innanzitutto la giurisprudenza della Corte (v. sentenze 15 dicembre 1982, Roumengous Carpentier/Commissione, causa 158/79, Racc. pag. 4379; Birke/Commissione, causa 543/79, Racc. pag. 4425; Amesz e a./Commissione, cause riunite 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 e 660/79, Racc. pag. 4465; Battaglia/Commissione, causa 737/79, Racc. pag. 4497), secondo la quale è compito delle istituzioni comunitarie determinare coefficienti correttori specifici per le sedi esatte in cui si svolge l'attività di un numero abbastanza rilevante di funzionari e agenti delle Comunità, quando il costo della vita in tali sedi di servizio subisca variazioni più rilevanti di quelle constatate nelle capitali dei rispettivi Stati.

17 La Commissione constata poi, senza essere contraddetta dal Consiglio, che gli indici comuni, stabiliti dall'Istituto statistico delle Comunità d'intesa con i servizi statistici degli Stati membri, mostrano per Monaco di Baviera un rischio di distorsioni importanti del costo della vita rispetto ai dati rilevati all'epoca nella capitale della Repubblica federale di Germania.

18 La Commissione considera, inoltre, che il numero dei dipendenti interessati è abbastanza rilevante per rendere necessaria la fissazione di un coefficiente correttore specifico per questa città. In effetti, si dovrebbero aggiungere ai 16 dipendenti delle Comunità in servizio a Monaco di Baviera i circa cento insegnanti della Scuola europea di Monaco, le cui retribuzioni sono calcolate in funzione di un coefficiente correttore specifico applicabile ai suddetti dipendenti comunitari. Inoltre si dovrebbe tener conto del personale dell'Ufficio europeo dei brevetti, le cui abitudini di consumo appaiono paragonabili a quelle dei dipendenti comunitari.

19 In ogni caso, il criterio del numero dei dipendenti dovrebbe essere preso in esame congiuntamente a quello della differenza rilevata nel costo della vita tra la capitale e la sede di servizio. Una differenza particolarmente notevole comporterebbe la fissazione di un coefficiente correttore specifico, anche nel caso in cui il numero dei dipendenti delle Comunità fosse inferiore a 50, cifra considerata necessaria dalle istituzioni comunitarie in virtù di una prassi decennale.

20 Il Consiglio ritiene che 16 dipendenti delle Comunità in servizio a Monaco di Baviera non costituiscano un numero abbastanza rilevante per rendere necessaria la fissazione di un coefficiente correttore specifico. Per di più esso non accetta che si tenga conto degli insegnanti della Scuola europea di Monaco di Baviera o dei dipendenti dell'Ufficio europeo dei brevetti, in quanto costoro non sono al servizio delle Comunità. Il Consiglio ricorda infine la prassi decennale delle istituzioni secondo la quale la presenza di 50 dipendenti in una sede di servizio è stata ritenuta necessaria sia dalla Commissione stessa, che ne fa una condizione per proporre l'introduzione di un coefficiente correttore specifico, sia dal Consiglio, nei casi in cui quest'ultimo è stato indotto a fissare un simile coefficiente.

21 Occorre constatare, innanzitutto, che le norme dello Statuto e le disposizioni della decisione 81/1061, succitata, si applicano ai soli dipendenti delle Comunità. Pertanto, ai fini dell'applicazione dei criteri concernenti la fissazione di un coefficiente correttore specifico, non si deve prendere in considerazione personale non coperto dallo Statuto.

22 Si deve poi ricordare che lo scopo degli artt. 64 e 65 dello Statuto, come riconosciuto dal Consiglio stesso, è di garantire il mantenimento di un potere d'acquisto equivalente per tutti i funzionari, indipendentemente dalla loro sede di servizio, conformemente al principio di parità di trattamento.

23 È il caso di rilevare, inoltre, che il costo della vita a Monaco di Baviera era, a fine 1987, più elevato dell'8,3% rispetto a Bonn, all'epoca capitale della Repubblica federale di Germania. Tale percentuale rappresenta una differenza rilevante, che, in mancanza di un coefficiente correttore specifico, riduce il potere d'acquisto dei dipendenti in servizio a Monaco di Baviera rispetto a quello dei colleghi in servizio a Bonn.

24 A tale riguardo, si evince dalla giurisprudenza della Corte (v. sentenza 6 ottobre 1982, Commissione/Consiglio, punto 32 della motivazione, causa 59/81, Racc. pag. 3329, e le già citate sentenze 15 dicembre 1982, causa 158/79, punto 28 della motivazione; causa 543/79, punto 44 della motivazione; cause 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 e 660/79, punto 44 della motivazione) che il potere spet-

tante al Consiglio, in virtù dell'art. 65, n. 2, dello Statuto, consiste nell'accertare se vi sia un aumento sensibile del costo della vita e, qualora la risposta sia positiva, nel trarne le conseguenze.

25 Da tali considerazioni si desume che il Consiglio non dispone di alcun potere discrezionale in merito alla necessità di istituire un coefficiente correttore specifico per una sede di servizio una volta constatato che il costo della vita è ivi notevolmente più elevato rispetto alla capitale.

26 In particolare, di fronte ad una differenza così rilevante come quella constatata nella fattispecie, l'obbligo di istituire un coefficiente correttore specifico non è funzione del numero più o meno elevato di dipendenti interessati. In effetti, come rilevato dall'avvocato generale Jacobs al paragrafo 24 delle sue conclusioni, si deve constatare che l'applicazione di una soglia numerica produrrebbe una discriminazione dei dipendenti delle Comunità assegnati ad una sede in cui il loro numero totale sia inferiore alla soglia così fissata rispetto ai loro colleghi della capitale.

27 D'altronde, tale interpretazione non può essere messa in dubbio dalla prassi istituzionale invocata dal Consiglio. Infatti, senza che sia necessario determinare la natura giuridica di tale prassi, è sufficiente rilevare che comportamenti, seppure concordanti, ispirati a direttive interne alle istituzioni comunitarie, non possono in nessun caso intaccare, sotto il profilo giuridico, le disposizioni dello Statuto (v., in tal senso, la sentenza 1° dicembre 1983, Blomefield/Commissione, causa 190/82, Racc. pag. 3981).

28 Da tutte queste considerazioni si deduce che il regolamento impugnato deve essere annullato nella misura in cui non fissa un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera a decorrere dal 1° gennaio 1988.

29 Infatti, il principio della parità di trattamento, che è alla base dell'art. 64 dallo Statuto, impone la retroattività della entrata in vigore di tale coefficiente correttore specifico alla data in cui l'Ufficio statistico delle Comunità, d'intesa con i servizi

statistici degli Stati Membri, ha rilevato una variazione sensibile del costo della vita a Monaco di Baviera rispetto ai dati riscontrati a Bonn, capitale della Repubblica federale di Germania.

Sulle spese

30 In virtù dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese, se ne è stata fatta domanda. Nella fattispecie nessuna delle parti ha presentato domanda in merito alle spese. Di conseguenza ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Per tali motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio 27 luglio 1990, n. 2258, che rettifica le retribuzioni e le pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee e adegua i coefficienti correttori applicabili alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti (GU L 204, pag. 1), è annullato nella misura in cui non fissa un coefficiente correttore specifico per Monaco di Baviera.**

2) **Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 gennaio 1992.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due