visto il trattato istitutivo di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee, in ispecie l'art. 24,
visto l'art. 65 dello statuto del personale,
visti i protocolli sullo statuto della Corte di giustizia,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° **Sono annullati gli articoli da 1 a 4 del regolamento del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 2647.**

2° **Detti articoli continueranno ad avere effetto fino a che non sarà stato adottato il regolamento da emanarsi in ossequio alla presente sentenza.**

3° **Le spese sono compensate.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Willmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 giugno 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 15 MARZO 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La Corte si dovrà pronunciare su una questione di grandissima importanza per tutti i dipendenti, i quali attendono con interesse la soluzione del problema: è un elemento che non va trascurato nel dare il vostro giudizio. È evidente che la vostra pronuncia potrebbe cambiare radi-

1 — Traduzioni dall'inglese.

calmente i futuri rapporti tra istituzioni e personale. Sarà quindi opportuno passare accuratamente in rassegna i fatti da cui è sorta la controversia.

La nuova versione dell'art. 65 dello statuto è la seguente:

«1. Il Consiglio procede ogni anno ad un esame del livello delle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità. Tale esame ha luogo in settembre sulla base di una relazione comune presentata dalla Commissione e fondata sulla situazione, al primo luglio e in ogni paese delle Comunità, di un indice comune calcolato dall'Istituto statistico delle Comunità europee d'intesa con i servizi statistici nazionali degli Stati membri.

Nel corso di tale esame, il Consiglio valuta se, nel quadro della politica economica e sociale delle Comunità, sia opportuno procedere ad un adeguamento delle retribuzioni. Si tiene conto in particolare dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico e delle necessità di assunzione.

2. In caso di variazione sensibile del costo della vita, il Consiglio decide, nel termine massimo di due mesi, sulle misure di adeguamento dei coefficienti correttori ed eventualmente sulla loro retroattività.

3. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, il Consiglio delibera, su proposta della Commissione, alla maggioranza qualificata prevista dal paragrafo 2, secondo comma, prima fattispecie degli articoli 148 del trattato che istituisce la Comunità economica europea e 118 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.»

L'applicazione di queste disposizioni ha provocato ogni anno conflitti e discussioni.

Fino al 1965 gli aumenti di stipendio venivano disciplinati secondo un principio che, sostanzialmente, corrispondeva ad un adeguamento degli stipendi al costo della vita, giacché fino a quel momento il Consiglio si era preoccupato soprattutto di salvaguardare il potere d'acquisto dei dipendenti delle Comunità. Il Consiglio ora afferma — e mi pare che la Commissione non contesti questo punto — che per ogni aumento le decisioni erano state prese in base ad un potere discrezionale di cui il Consiglio disponeva e mai si è proceduto ad aumenti automatici. Le decisioni del Consiglio venivano adottate nell'ambito della politica economica e sociale delle Comunità, tenendo conto degli aumenti concessi ai pubblici dipendenti nei vari Stati membri e della necessità di procedere a nuove assunzioni.

Allorché si trattò di adeguare gli stipendi nel 1966, la Commissione fece presente che i dipendenti europei dovevano percepire stipendi corrispondenti all'aumento medio del tenore di vita nelle Comunità. La proposta della Commissione per quell'anno si fondava su un parametro desunto dalle statistiche degli Stati membri, da cui era possibile rilevare gli aumenti effettivi degli stipendi.

Comunque non si giunse ad una soluzione che consentisse di eliminare gli attriti e i malcontenti cui ho accennato più sopra.

Onde por fine alle discussioni e agli scioperi sistematicamente provocati dall'insoddisfazione del personale, il 14 dicembre 1970 il Consiglio invitava la Commissione a presentare un documento che potesse servire di base per una minuziosa ricerca — da eseguirsi di conserva — dei sistemi da seguire per applicare l'art. 65 dello statuto.

Il documento veniva presentato, dopo essere stato concordato con i rappresentanti del personale, il 2 giugno 1971. Caratteristica del documento era la proposta che l'aumento annuo degli stipendi dovesse essere effettuato in base ad un unico indice, vale a dire quello del reddito interno lordo complessivo dei singoli dipendenti. Nel documento si ammetteva che l'accoglimento di alcune delle proposte contenute nel documento stesso

avrebbe comportato, tra l'altro, l'emendamento dell'art. 65.

Il Consiglio non era disposto ad accettare tutte le proposte del documento: vi fu una lunga discussione tra i rappresentanti del Consiglio, della Commissione e del personale.

Con lettera 20 marzo 1972 la Commissione, su invito del Consiglio, faceva una proposta che, a suo giudizio, costituiva una buona soluzione di compromesso che per tre anni avrebbe potuto disciplinare l'adeguamento degli stipendi.

Esaminata la proposta da un gruppo di lavoro costituito ad hoc, il 21 marzo 1972 il Consiglio decideva di approvarla, salvo alcune modifiche. Il testo così approvato conteneva il seguente paragrafo introduttivo:

«A titre expérimental et pour une période de trois ans, le systéme dècrit ci-dessous sera d'application. Il cadre avec les dispositions de l'actuel article 65 du statut des fonctionnaires.»

Il sistema consisteva di due parti: la seconda parte riguardava l'adeguamento dei coefficienti correttori di cui all'art. 65 che rispecchiavano l'andamento del costo della vita. Questo punto non ha nulla a che vedere con la presente controversia e penso sia inutile dilungarmi.

L'origine del disaccordo va invece ricercata nella prima parte, che si riferiva alle variazioni del potere d'acquisto. Si determinavano due indici in base ai quali il Consiglio ogni anno doveva adottare le sue decisioni. Il primo era l'indice dell'aumento degli stipendi dei pubblici dipendenti degli Stati membri nel corso dell'anno precedente; detto indice doveva venir calcolato dall'Ufficio statistico delle Comunità secondo il metodo usato fino a quel momento, salvo leggere modifiche. I rappresentanti del personale dovevano venir esaurientemente informati dalla Commissione circa i dati statistici assunti come base per il calcolo di detto indice. L'altro indice, relativo agli stipendi totali pro capite dei pubblici dipendenti, doveva ricavarsi dai dati pubblicati dagli uffici statistici nazionali.

Il Consiglio aveva adottato il testo proposto dalla Commissione apportandovi alcune modifiche, due delle quali — relative alla prima parte — sono importanti. La Commissione aveva proposto che il Consiglio si impegnasse a fornire informazioni alla Commissione per l'elaborazione del primo indice e a concordare alcuni dati di conserva con la Commissione. Questo impegno non è menzionato nel testo approvato dal Consiglio. In secondo luogo la Commissione aveva proposto che la decisione presa ogni anno dal Consiglio doveva venir adottata in base alla media aritmetica dei due indici. La versione approvata dal Consiglio si limita a stabilire che la decisione verrà adottata «sulla base dei due indici».

Vi sono altre due particolarità del progetto degne di nota: anzitutto esso prevedeva, come criterio per gli aumenti relativi al 1972, un'indennità una tantum per il fatto che gli aumenti relativi al potere d'acquisto sarebbero stati corrisposti dal 1° luglio e non dal 1° gennaio. In secondo luogo una clausola supplementare stabiliva che:

«Il est entendu que l'application de la nouvelle méthode pour une période expérimentale de trois années ne peut donner lieu à la création de "droits acquis".»

Il 27 settembre 1972 la Commissione presentava al Consiglio la relazione di cui all'art. 65 (n. 1) per conferire al Consiglio facoltà di decidere sugli aumenti degli stipendi per il 1972. Alla relazione era allegato un progetto di regolamento che, conformemente al nuovo progetto approvato dal Consiglio, contemplava espressamente tre modifiche:

1. Un aumento in considerazione dell'aumento del costo della vita.
2. Un aumento per mantenere invariato il potere d'acquisto, praticamente un aumento del 3,75 % sulla tabella degli stipendi — coefficiente che rappresentava la media aritmetica tra i due indici prescelti, il primo dei quali era risultato del 3,6 %, mentre il secondo era risultato del 3,9 %.
3. Un'indennità una tantum.

Allorché la questione fu discussa al Consiglio, si è constatato che alcuni governi non erano disposti ad accettare queste condizioni; in particolare essi erano contrari alle proposte di aumenti rispetto alle variazioni nel potere di acquisto. Questi aumenti diventavano assurdi sullo sfondo della lotta continua contro l'inflazione. Il Consiglio non intendeva discutere i dati forniti dalla Commissione, in quanto tali, né desiderava scostarsi dalla decisione del 21 marzo. Tuttavia si osservava che tale decisione, adottata senza sconfinare dai limiti posti dall'art. 65, non poteva impedire che il Consiglio tenesse conto anche della politica economico-sociale delle Comunità. In effetti il Consiglio era vincolato dallo stesso art. 65 a mettere in linea di conto tale politica. Agli occhi dei governi, i valori ottenuti applicando detti indici, non erano altro che elementi di cui il Consiglio doveva tener conto nell'adottare la propria decisione, ma che non potevano limitare l'ampio potere discrezionale dell' istituzione in questa materia.

Altri governi membri del Consiglio e la Commissione sostenevano che la decisione del 21 marzo andava interpretata in modo diverso. Essi infatti ritenevano che detta decisione implicasse che gli aumenti, in rapporto alle variazioni del potere di acquisto, dovevano venir contenuti nei limiti posti dai due indici. Quindi l'aumento minimo che si poteva concedere era il 3,6 %.

Il disaccordo in seno al Consiglio ravvivava il conflitto con il personale, che si poneva in sciopero. In questa situazione si profilava il pericolo che il Consiglio non riuscisse affatto ad adottare una decisione.

Così stando le cose, all'alba del 9 dicembre 1972 il Consiglio prese una decisione di massima, poi confermata con procedimento scritto, con la quale si concedevano:

1. Un aumento rapportato al costo della vita, corrispondente in sostanza alla percentuale proposta dalla Commissione, punto che non ha suscitato controversie.
2. Un aumento per mantenere il potere d'acquisto: 500 FB forfettari, più 1,3 % sugli stipendi indicati nella tabella, il che corrispondeva ad una media effettiva del 2,5 %.
3. Un'indennità una tantum, sulla quale non vi sono state discussioni.

Questa decisione sta alla base di un regolamento formale del Consiglio del 12 dicembre 1972, pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle CC.EE. il 20 dicembre 1972, ed il cui parziale annullamento costituisce oggetto della presente causa.

Per essere esatti, la domanda della Commissione verte sull'annullamento degli artt. 1 — 4 del regolamento, in quanto le disposizioni degli artt. 5 e 6 del regolamento, che si riferiscono all'aumento del costo della vita e all'indennità una tantum non sono state impugnate.

Nella sua decisione del 21 marzo 1972 — afferma la Commissione — il Consiglio, fondandosi su un accordo preso con la Commissione e con l'intervento dei rappresentanti del personale, ha adottato norme per l'applicazione dell' art. 65 che erano vincolanti sotto ogni aspetto, ma non compatibili con il regolamento di cui trattasi.

Dalle difese delle parti, ed il Consiglio lo ha sottolineato in udienza, risulta chiaramente che entrambi i contendenti desiderano vivamente che la Corte si pronunzi sull'interpretazione della decisione del 21 marzo 1972, poiché il vero disaccordo tra le istituzioni verte più sull'interpretazione che sulla natura della disciplina.

La Corte però non può sorvolare sull'efficacia eventuale della decisione e sull' eventuale portata di detta efficacia, giacché il regolamento aveva forza di legge. La vostra Corte infatti fa rispettare il diritto, non si limita a stigmatizzare gli aspetti morali o politici di un determinato atto. Bisogna render giustizia, è chiaro, ma la giustizia non può far astrazione dalla legge e deve conformarsi strettamente alla legge. Mi richiamo con riverenza alle parole del mio predecessore Alain Dutheillet de Lamothe nella causa

22-70 *Commissione contro Consiglio* (Racc. 1971, pag. 286):

«La competenza che vi conferisce l'art. 173 del trattato non vi rende "arbitri per l'amichevole composizione" delle controversie tra le altre istituzioni della Comunità, né vi impone di emanare "pareri consultivi" come quelli che può pronunciare la Corte di giustizia internazionale dell'Aia.»

Se decidete che, in conclusione, la controversia non deve venir risolta in sede giurisdizionale, dovrete affermarlo chiaramente, anche se una simile pronuncia non mancherà di suscitare scalpore.

La decisione del 21 marzo 1972 era dunque efficace? Direi di no.

La fons et origo della competenza del Consiglio a legiferare in materia di personale è l'art. 24 (n. 1) del trattato di fusione che recita:

«Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione delle altre istituzioni interessate, stabilisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità.»

Nessuno affermerà — o potrebbe affermare — che la decisione in questione costituiva un esercizio di tale competenza. Anzitutto questa competenza è sempre stata esercitata mediante regolamenti e la decisione del 21 marzo 1972 non era un regolamento e non poteva venir applicata come tale, se non altro per non essere stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale. Ancor più importante, giacché non dimentico le vostre sentenze in cui si afferma che la natura di un atto va giudicata dal contenuto e dalla sostanza, più che dalla forma dell'atto stesso, è che nessuno mette in dubbio che si intendeva mettere in atto detta decisione nell'ambito dello statuto vigente e non la si considerava come emendamento o supplemento delle norme dello statuto.

L'altra competenza fondamentale del Consiglio è quella attribuitagli dall'art. 65 (n. 1). Questa competenza viene conferita ex novo ogni anno in settembre e viene esercitata unicamente in base a dati che vengono resi noti solo in luglio. È quindi impossibile esercitare tale competenza in marzo per i tre anni successivi.

È stato sostenuto dalla Commissione che la decisione del 21 marzo 1972, pur se non venne adottata né in virtù della competenza conferita al Consiglio dall' art. 24 (n. 1) né in virtù della competenza derivante dall'art. 65 (n. 1), poteva venir considerata un provvedimento «sui generis» per mettere in esecuzione l'art. 65 (n. 1). Però il Consiglio non ha facoltà di adottare unilateralmente provvedimenti di questo tipo che si ripercuotono sul complesso dei dipendenti. I provvedimenti per mettere in atto lo statuto del personale sono disciplinati dall'art. 110, in forza del quale detti provvedimenti devono venir adottati da ogni istituzione per il proprio personale, previa consultazione del comitato del personale e del comitato dello statuto. L'art. 110 riguarda quindi norme adottate di comune accordo tra le istituzioni, ma la controversia non verte su questo accordo.

Alla luce dei trattati e dei relativi regolamenti, pare evidente che la decisione del 21 marzo 1972 non potrebbe avere efficacia, ma dovrebbe invece venir considerata una pura decisione politica. Con questa affermazione non intendo trascurare né l'art. 145 né l'art. 164 del trattato CEE (oppure i loro equivalenti negli altri trattati). L'art. 145 attribuisce al Consiglio la facoltà di emanare decisioni, ma la sua finalità trova limiti nei termini «alle condizioni da questo previste». L'art. 164 non impone alla Corte di considerare norme di legge quelle che non lo sono. Nella causa già ricordata tra la Commissione e il Consiglio, la Corte è stata indotta ad affermare che una decisione del Consiglio che poteva avere effetto vincolante poteva venir impugnata a norma dell'art. 173, anche se non presentava i requisiti di forma prescritti dall'art. 189. Ciò però non equivale a dire che una decisione del Consiglio può esercitare i suoi effetti anche se il Consiglio non era competente ad emanarla. Non fraintendetemi: non intendo affermare che il Consiglio era assolutamente incompetente ad emanare la decisione

del 21 marzo 1972. Voglio dire semplicemente che la sua competenza era di ordine politico. Sta di fatto che il Consiglio ha veste politica e legislativa, ma le due funzioni non vanno confuse. Il principio è stato sancito dalla Corte nella sentenza 90 e 91-63 *(Commissione* contro *Belgio-Lussemburgo,* Racc. 1964, pag. 1199), in cui si stabiliva che la risoluzione del Consiglio di cui si trattava era priva di ogni effetto.

Ho preso in esame la giurisprudenza, sia quella comunitaria che quella degli Stati membri, per trovare elementi su cui fondare eventualmente un giudizio diverso da quello esposto più sopra.

Noterò che l'emerito rappresentante della Commissione non è riuscito a trovare alcun elemento cui ancorarsi per sostenere l'esistenza di un principio analogo. Nemmeno io sono riuscito a reperirne.

Il rappresentante della Commissione ha invocato la massima «legem patere quam fecisti». È con molta circospezione che mi avventuro in una discussione su detto principio, giacché la legge inglese lo ignora.

Infatti, secondo il diritto inglese, un ente cui è stato conferito un potere discrezionale, sia nel settore amministrativo che legislativo, non può impegnarsi a priori circa i criteri con cui eserciterà detto potere. Tale principio è stato ribadito in molte occasioni: vi è una causa *Ellen Street Estates Ltd* contro il *Ministro della sanità* (1934) 1 K.B. 590 citata dal Consiglio. La causa verteva sul rapporto tra due atti del Parlamento. Il primo risaliva al 1919 e riguardava la determinazione del prezzo dei terreni espropriati per pubblica utilità. Esso stabiliva che le disposizioni dell'atto su cui si fondava l'esproprio o l'ordine di esproprio, od ogni altro atto contenuto in essi, nella sfera d'applicazione della norma potevano avere efficacia solo nei limiti posti dalla norma principale e — in caso di incompatibilità con quest'ultima — l'atto o i provvedimenti sarebbero stati nulli o annullabili.

Nel 1925 fu emanato un secondo atto che autorizzava l'esproprio per determinati scopi edilizi e che stabiliva i criteri per la determinazione della contropartita, ma in modo incompatibile con i principi dell'atto del 1919. Fu dichiarato che doveva prevalere la legge posteriore. Lo stesso principio si applica agli enti che godono di competenze legislative subordinate. Ad esempio nella causa *William Cory & Son Ltd* contro *London Corporation* (1951) 2 K.B. 476, è stato stabilito che l'associazione convenuta non poteva vincolarsi contrattualmente circa i criteri con cui avrebbe esercitato la facoltà di emanare regolamenti locali, in quanto autorità competente a stabilire la disciplina sanitaria del porto di Londra. Lord Asquith in quest'occasione paragonò una simile condizione al voler porre una palla al piede delle autorità, fissandola però con una corda di sabbia. «È impossibile — affermò — spezzare una corda di sabbia, già spezzata in partenza».

Sono state ammesse alcune eccezioni al principio generale. Nella causa *Birkdale District Electric Supply Co Ltd* contro *Southport Corporation* (1926) A.C. 355, la Camera dei Lords, pur affermando (e non per la prima volta) l'esistenza del principio generale, affermò che esso non impediva ad un'impresa commerciale, che si era impegnata a fornire un servizio pubblico (fornitura di energia elettrica) a vincolarsi contrattualmente a non aumentare le tariffe oltre un certo livello. Più interessante è forse l'eccezione formulata per primo dal Denning nel caso dibattutissimo *Robertson* contro *Ministro delle pensioni* (1949) K.B. 277 e recentemente richiamata da Cumming Bruce J. in *Re L. (A.C.) (un infante)* (1971) 3 A.E.R. 743. Questa eccezione, fondata sul principio che nessuno può agire prescindendo dagli atti da lui compiuti in precedenza, ha comunque una portata piuttosto limitata. Essa si limita a riconoscere che un giudice può sancire che un ente pubblico è vincolato a tener fede alla garanzia data al singolo circa il comportamento che l'ente terrà nei suoi riguardi. Per quel che riguarda la legge inglese, non vi sono eccezioni al principio generale che potrebbe disciplinare ipotesi come la fattispecie.

Ho notato che la legge scozzese non è diversa. Alcuni validi punti di riferimento in questo settore sono pronunce della Camera dei Lords scozzese — la causa *Ayr Harbour Trustees* contro *Oswald* (1883) 8 A.C. 623 è molto nota — e i nostri giudici, nell'elaborazione di questo settore del diritto, si sono basati essenzialmente sui precedenti della giurisprudenza inglese e scozzese.

Sia la legge inglese che quella scozzese non negano alla pubblica autorità la facoltà di seguire una politica in base alla quale è giocoforza ricorrere all'esercizio di un potere discrezionale. Comunque è chiaro che tale politica dovrà conservarsi flessibile e non deve giungere ad una rinuncia al potere discrezionale. Vedansi ad esempio le cause *England* R. contro *Ente del Porto di Londra* (1919) 1 K.B. 176 e *Schmidt* contro *Segreteria di Stato degli interni* (1969) 2 Ch. 149, e in Scozia *Kilmarnock Magistrates* contro *Segreteria di Stato scozzese* (1961) S.C. 350. Per di più, l'adozione di una politica non può ingenerare vincoli o diritti soggettivi.

Le mie indagini sono state infruttuose per quel che riguarda i precedenti in Irlanda. Potreste anche obiettare che il diritto dei nuovi Stati membri non fa testo, se risale ad un periodo anteriore alla loro adesione alla Comunità.

Vediamo perciò come si comportano gli Stati membri, che ammettono il principio «legem patere quam fecisti», onde avere qualche chiarimento in più.

L'orientamento prevalente pare sia l'interpretazione — nel senso più lato — secondo cui quando una pubblica autorità ha scelto una linea di condotta nei confronti di una determinata serie di ipotesi, finché il principio vige, non può adottare norme derogatorie se si tratta di casi-tipo. Ciò però non impedisce all'autorità nazionale di modificare la legge.

Sintomatico è il giudizio del Consiglio di Stato francese del 25 giugno 1954 su ricorso del sindacato nazionale dei mulini da segala (D. 1955, J. pag. 49). Per effetto del combinato disposto di un decreto del 22 marzo 1947 e di un ulteriore decreto del 1° ottobre 1948, il governo francese aveva stabilito un criterio per la determinazione del prezzo dei cereali per le stagioni 1947-48 e successive, fino a tutto il 1952. Il metodo è entrato in vigore ogni anno in virtù di decreti pubblicati in agosto. Nel febbraio 1951 veniva pubblicato un decreto che modificava quello dell'agosto precedente, cosicché il metodo di calcolo non poteva più applicarsi per il raccolto 1950. L'attore impugnava la validità di quest'ultimo decreto: il Consiglio di Stato statuì che il decreto era valido. Nelle sue conclusioni, il commissario del governo, Donnedieu de Vabres, affermò:

«Nous sommes donc en présence de deux actes reglementaires successifs, et le principe que vous avez toujours affirmé en ce domaine est qu'un acte réglementaire peut, à tout moment, être abrogé ou modifié par l'autorité qui l'a émis *(Blanchet et autres,* 17 mars 1911, D.P. 1913.3.72). Le principe *legem patere quam fecisti,* qui vous conduit couramment à annuler les actes individuels pris par une autorité contrairement à des dispositions réglementaires qu'elle a elle-même prises *(Philharmonique de Fumay,* 17 mai 1907, D.P. 1908.3.112), ne saurait jouer dans le cas d'une succession d'actes réglementaires émanant de la même autorité. Il ne saurait en être ainsi alors même que la seconde décision a un objet plus particulier que la première.»

e

«Le gouvernement a le droit de modifier à tous moments ses règlements et il ne saurait renoncer à ce droit sans manquer à la mission qui lui est donnée par le législateur. Il n'en va autrement que si le législateur l'a expressément invité à statuer pour une époque déterminée, ou si l'objet de la délégation comporte nécessairement une telle solution.»

È evidente che il principio è applicabile nel settore della disciplina dei diritti dei pubblici dipendenti — vedasi Duez e Debeyre, Traité de Droit Administratif, pag. 710 — in cui si sottolinea particolarmente che i pubblici dipendenti non hanno diritti quesiti che conferiscano loro la legittimazione a rivendicare che rimangano in vigore le norme sui loro stipendi.

Vi sono sentenze del Consiglio di Stato belga nello stesso senso (vedi Buttgenbach, Manuel de Droit Administratif, Tomo I, pagg. 354 e 611) e nella legislazione degli Stati membri ho rilevato solo elementi che confermano la stessa tendenza. Mi sarei stupito del contrario, poiché nelle cause 7-56 e 3—7-57 *(Algera ed altri* contro l'*Assemblea,* Racc. 1957, pag. 79), l'avvocato generale M. Lagrange affermava che:

«Vige infatti il principio che i provvedimenti individuali, ove siano conformi alla legge, non possano venir annullati d'ufficio: tali provvedimenti han fatto sorgere un diritto soggettivo nei loro destinatari ed essi sono legittimati a pretenderne il rispetto. È in ciò che tali provvedimenti si distinguono dagli atti regolamentari o legislativi i quali, salvo contraria disposizione, si applicano di pieno diritto ai dipendenti in servizio senza che questi possano far valere dei "diritti soggettivi" assertivamente acquisiti sotto l'impero della legge o dei regolamenti precedenti; secondo i principi generali basta che tali atti non abbiano effetto retroattivo. Così ad esempio, una nuova scala degli stipendi anche meno favorevole, un nuovo limite d'età anche più basso, saranno applicabili ai dipendenti in servizio nel giorno dell'entrata in vigore dell'atto che stabilisce la nuova scala od il nuovo limite d'età. All'opposto, un provvedimento individuale (ad esempio la nomina, una promozione) fa sorgere un diritto acquisito al suo mantenimento in vigore dalla data in cui è divenuto perfetto e semprechè sia stato legittimamente emanato.

Tale soluzione che adempie alla necessità di garantire la stabilità dei rapporti giuridici e corrisponde, nel campo delle relazioni unilaterali di diritto pubblico, agli effetti del contratto nelle relazioni plurilaterali, è comune ai principi giuridici dei nostri sei paesi.»

Certo l'indagine del Lagrange non si è estesa al diritto danese, però (se può servire) ho fatto io alcune ricerche, che mi hanno portato alla conclusione che nemmeno la Danimarca rappresenta un'eccezione.

Ne traggo la conclusione che la massima «legem patere quam fecisti» non è di alcuna utilità nella fattispecie, anzi aggiungo che anche nell'ipotesi in cui la decisione del 21 marzo 1972 fosse stata adottata nell'esercizio di una facoltà espressamente conferita dalla legge, il Consiglio in certi casi era libero di non attenervisi, giacché non si trattava di un provvedimento individuale, ma di una decisione generale avente validità erga omnes, cioè che stabiliva gli stipendi di tutti i dipendenti della Comunità.

Nemmeno mi pare che la validità dei principi giuridici che si desumono inequivocabilmente dagli elementi testé citati possa venir sminuita dal fatto che si è giunti alla decisione dopo negoziati con i rappresentanti del personale o dal fatto che era basata su una «soluzione di compromesso» proposta dalla Commissione. Se si ammettesse questa possibilità, si sosterebbe implicitamente il contrario di quanto è stato provato, cioè che un organo come il Consiglio può vincolarsi a non mutare le proprie leggi. È vero che nella disciplina di alcuni Stati membri (specie in Germania ed in Olanda) si ammette in alcuni casi l'effetto vincolante di una promessa fatta dalla pubblica autorità circa il modo in cui eserciterà un potere discrezionale ad essa conferito. Però tale effetto è limitato a promesse fatte ai singoli, ma non può venir invocato per paralizzare una competenza legislativa. Inoltre l'Hoge Raad olandese ha affermato (vedi *Nederlandse Dok- en Scheepsbouwmaatschappij* contro *Landsmeer* del 4 gennaio 1963 N.J. 1964 n. 204) che un'autorità pubblica può rifiutarsi di mantenere anche una promessa fatta al singolo se è mutata la situazione di fatto e in questo caso il giudice non può apprezzare i fatti sostituendosi all'autorità competente, a meno che la decisione risulti palesemente illogica.

Nel vostro giudizio sarà bene non dimenticare che nell'Europa occidentale, tra il marzo e il dicembre 1972 vi è stata una drammatica lotta contro l'inflazione. È difficile sostenere che era «manifestamente illogico» da parte del Consiglio tener conto di questo fatto.

Il rappresentante della Commissione ha cercato di svolgere un argomento basato sul fatto che la decisione del 21 marzo 1972 imponeva obblighi non solo al Consiglio, ma anche alla Commissione. In virtù di qual diritto il Consiglio poteva imporre tali obblighi alla Commissione? Vi erano dei motivi di coerenza politica, ma non giuridici, che avrebbero dovuto indurre la Commissione a tener conto della decisione nell'elaborare la relazione sulla revisione degli stipendi per il 1972.

Proporrei di disattendere questo mezzo in quanto la decisione del 21 marzo 1972 non aveva forza vincolante per il Consiglio. Nonostante l'innegabile importanza politica, sotto l'aspetto giuridico la decisione era effettivamente una corda di sabbia.

Se la mia conclusione vi pare esatta, non è più il caso di occuparvi dell'interpretazione della decisione. Poiché però avrei un suggerimento in proposito, vista l'eccezionalità della causa ritengo opportuno esporlo brevemente.

La controversia verte sul significato della frase «sur la base de ces deux indicateurs». L'espressione si deve intendere unicamente nel senso che, adottando la decisione sulla revisione periodica degli stipendi, il Consiglio deve tener conto, tra l'altro, di ogni variazione del potere d'acquisto e deve assumere i due indici come parametro dell'entità delle variazioni oppure ciò significa che il Consiglio, in relazione alla variazione del potere d'acquisto, deve ritoccare gli stipendi mantenendosi nei limiti costituiti dai due indici?

Condivido il parere del rappresentante della Commissione, che afferma che solo con la filologia e la grammatica non si potrà mai dare una risposta. «Sur la base de» è un'espressione elastica (vedi conclusioni Roemer nella causa 5-71, *Zukkerfabrik Schöppenstedt* contro *Consiglio*, Racc. 1971, pagg. 987 e 992). Per stabilire il significato reale della frase, bisogna vederla alla luce della decisione nel suo complesso e sullo sfondo della situazione da cui trae origine.

Vi è per di più la complicazione che la frase potrebbe non avere lo stesso senso nei vari punti della decisione. Si tratta quindi di fare quello che sogliono fare gli avvocati, specie nella sfera dei contratti, cioè si deve attribuire obiettivamente agli autori del documento una comune intenzione che, soggettivamente, poteva anche non essere concordante.

Un buon argomento, a mio avviso, è stato svolto dal rappresentante della Commissione, che ha affermato che, a meno che il Consiglio non intendesse circoscrivere il suo potere discrezionale nel modo auspicato dalla Commissione, non è riuscito a perseguire la vera finalità del compromesso contenuto nella sua decisione, cioè l'elaborazione di una formula che potesse venir accettata dai rappresentanti del personale, e quindi ponesse termine una volta per tutte ai conflitti periodici con i dipendenti.

Dopo alcune incertezze, sono giunto alla conclusione che questo argomento non può reggere di fronte ad argomenti ancor più conferenti svolti dal Consiglio. L'efficacia del progetto adottato con la decisione del 21 marzo 1972 doveva inevitabilmente esercitarsi nei limiti posti dall'art. 65. Detto articolo prescrive esplicitamente che il Consiglio, allorché procede a ritoccare gli stipendi, deve tener conto non solo degli aumenti degli stipendi dei pubblici dipendenti, ma anche della politica economico-sociale delle Comunità e della necessità di assumere nuovo personale. L'adozione di un progetto che avesse costretto il Consiglio a tener conto solamente del primo elemento e ad ignorare gli ultimi due sarebbe stata incompatibile con l'art. 65. L'interpretazione della Commissione avrebbe avuto proprio questo risultato, se si fosse concluso che la decisione annua del Consiglio doveva venir adottata «sur la base de» l'unico indice relativo agli stipendi dei pubblici impiegati, oppure in base alla media aritmetica dei due indici. Mi pare indifferente che in definitiva il progetto prescriva di prendere in considerazione due indici, giacché la differenza tra le due cifre potrebbe essere minima o nulla e — comunque — questa dif-

ferenza non avrebbe alcun nesso con la politica economica e sociale delle Comunità o con l'esigenza di nuove assunzioni. Potrei riassumere così la situazione: se è esatta la tesi della Commissione e per tre anni il Consiglio avesse dovuto limitarsi (eccezion fatta per gli aumenti imposti dal costo della vita) a concedere aumenti di stipendio senza superare i limiti rappresentati dai due indici, al Consiglio sarebbe stato vietato in questo periodo concedere aumenti superiori all'indice massimo, anche se fosse stato convinto che tali aumenti erano imposti dalla necessità di nuove assunzioni.

Se ne deve concludere che la decisione del 21 marzo 1972 era una semplice esercitazione accademica? Direi di no. Dal fascicolo risulta (specie dal documento della Commissione del 2 giugno 1971 e dalle minute della riunione del Consiglio del 21 marzo 1972) che gran parte del disaccordo allora era dovuta all'incertezza sull'indice (o indici) da adottare dal Consiglio come parametro al momento di adottare le decisioni di fine d'anno, inoltre vi era incertezza sulla scelta dei criteri di calcolo. L'essersi assicurato l'accordo su questo punto per un periodo sperimentale di tre anni era già un buon passo avanti, specie se si pensa che uno degli indici prescelti (stipendi totali pro capite dei pubblici dipendenti) era decisamente più favorevole al personale che l'unico indice applicato dal Consiglio fino a quel momento. Basta leggere la decisione per rendersi conto che la sua portata è molto più vasta. è inutile, per conferirle un contenuto, affermare che essa imponeva al Consiglio di non superare i limiti massimi e minimi.

Supponendo che la questione dell'interpretazione vada risolta in questa sede, proporrei di pronunciarvi in favore del Consiglio.

Lascio per ultimo l'esame della scialba eccezione di irricevibilità rinunciata in udienza, sollevata dal Consiglio. Poiché la disciplina si applica alle tre Comunità, l'impugnazione non andrebbe effettuata solo a norma dell'art. 173 del trattato CEE e dell'art. 146 del trattato Euratom, ma anche a norma dell' art. 38 del trattato CECA. Ha osservato giustamente il rappresentante della Commissione che l'eccezione è incompatibile con l'art. 30 del trattato di fusione.

Nessuna delle parti ha presentato domande circa le spese. Nella causa precedente ogni istituzione ha sopportato quelle da essa sostenute e anche ora si dovrebbe agire con lo stesso criterio.

Non sarà quindi necessario pronunciarsi sulle spese.