SENTENZA DELLA CORTE
1° ottobre 1987 *

Nella causa 84/85,

Regno Unito, rappresentato dal sig. B. E. McHenry, del Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, in Londra, in qualità di agente, assistito dal sig. Francis Jacobs, QC, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede della sua ambasciata, 28, boulevard Royal,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Julian Currall, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 19 dicembre 1984, n. C (84) 1941, nella parte in cui essa è diretta a ridurre di 13 083 004 UKL i contributi erogati dal Fondo sociale europeo al Regno Unito per provvedimenti a favore dei giovani di età interiore ai 25 anni,

LA CORTE,

composta dai signori Y. Galmot, presidente di sezione, f. f. di presidente, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: J. L. da Cruz Vilaça
cancelliere: B. Pastor, amministratore

vista la relazione d'udienza completata a seguito della trattazione orale del 1° aprile 1987,

* Lingua processuale: l'inglese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 giugno 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 2 aprile 1985, il Regno Unito ha proposto, a norma dell'art. 173, 1° comma, del trattato, un ricorso tendente all'annullamento della decisione della Commissione 19 dicembre 1984, n. C (84) 1941, nella parte in cui essa è diretta a ridurre di 13 083 004 UKL i contributi erogati dal Fondo sociale europeo (qui di seguito: « FSE ») al Regno Unito per provvedimenti a favore dei giovani di età inferiore a 25 anni.

2 In applicazione della decisione 17 ottobre 1983, n. 83/516, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo (GU 17 ottobre 1983, L 289, pag. 38), il Consiglio ha emanato il regolamento 17 ottobre 1983, n. 2950 (GU L 289, pag. 1), il cui art. 2 dispone che per le spese che possono formare oggetto del contributo del FSE, questo è concesso fino ad un massimo del 15% del salario medio lordo dei lavoratori dell'industria dello Stato membro interessato. Il n. 2 di quest'articolo così recita:

« Entro il 1° agosto di ogni anno la Commissione stabilisce gli importi del contributo da accordare nell'esercizio successivo, per persona e per unità di tempo, per ciascuno Stato membro, e li pubblica nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ».

Tale data è stata spostata, per l'anno 1983, al 1° dicembre 1983 dall'art. 10, n. 3, dello stesso regolamento.

3 Sulla base dei precitati atti del Consiglio, la Commissione, con la decisione 30 novembre 1983, n. 83/621 (GU L 350, pag. 25), ha stabilito gli importi del contributo del FSE in materia di aiuti all'assunzione ed all'occupazione per l'anno 1984, per persona e per settimana, per ogni Stato membro. Per il Regno Unito era stato fissato un importo pari a 19,50 UKL.

4 Il 13 marzo 1984 il Regno Unito presentava le sue domande relative alle spese da effettuare nel 1984, alla luce dell'art. 4, n. 1, e dell'art. 10, n. 4, del regolamento n. 2950/83. Il principale progetto per la creazione di posti di lavoro nel Regno Unito, in grado di beneficiare del contributo del FSE, era il « Community Programme » (programma di solidarietà), gestito dalla « Manpower Services Commission ». Le domande del Regno Unito riguardavano inoltre progetti analoghi, gestiti da autorità locali. In seguito all'esame di queste domande e di quelle degli altri Stati membri per l'anno 1984, effettuato nel giugno 1984 dal comitato consultivo, il 23 luglio 1984 la Commissione decideva su gran parte di queste domande. Tale decisione, la n. C(84) 1076, non veniva pubblicata, ma notificata agli Stati membri nell'agosto del 1984. Essa conteneva un solo articolo in grado di produrre effetti giuridici, seguito da decisioni individuali di notevole ampiezza. Tali decisioni erano poi integrate da una nota, del tenore seguente:

« Nella misura in cui taluni di questi importi riguardano azioni di assunzione o di occupazione, in conformità alla decisione della Commissione 30 novembre 1983, n. 83/621/CEE, e qualora non sia stato definito allo stato attuale il numero di ore di lavoro prestate per settimana, tali importi s'intendono calcolati in base a posti di lavoro occupati a tempo pieno. In caso di posti di lavoro occupati a tempo parziale, gli importi verranno ridotti al momento del pagamento, in proporzione al numero di ore settimanali di lavoro effettivo ».

5 Avuta conoscenza di questa decisione, il Ministero britannico del lavoro si rivolgeva alla Commissione, lamentando il fatto che non vi fossero state incluse talune domande del Regno Unito, in particolare l'aiuto al « Community Programme », e contestando la decisione riguardo al lavoro a tempo parziale. A tale intervento seguiva uno scambio di corrispondenza tra Ministero e Commissione.

6 Il 19 dicembre 1984 la Commissione adottava, in sostituzione di quella già citata del 23 luglio 1984, una nuova decisione, recante il n. C(84) 1941 la cui motivazione conteneva il seguente punto:

« considerando che è necessario ricalcolare le provvidenze a favore dell'occupazione sia per le azioni a metà tempo che per quelle a favore di lavoratori indipendenti e che tale nuovo calcolo produrrà nuove disponibilità (...) ».

nonché una versione rivista della nota sulle riduzioni applicate ai posti a tempo parziale, avente il seguente tenore:

« Qualora alcuni di tali importi si riferiscano ad operazioni di aiuti all'assunzione ed all'occupazione e rientrino nel campo di applicazione della decisione n. 83/621/CEE del 30 novembre 1983, l'importo forfettario previsto viene applicato ad un posto di lavoro a tempo pieno.

Nel caso di posti di lavoro a metà tempo, l'importo forfettario viene dimezzato ».

7 Tale decisione comprendeva anche le provvidenze al « Community Programme » nonché quelle per progetti analoghi a favore dei giovani gestiti dalle autorità locali, ma respingeva perché non ammissibili certe parti di questi programmi, per un importo totale pari a 13 083 004 UKL. Dette riduzioni risultavano da un calcolo basato sul totale delle ore di lavoro effettivo comunicato dal Regno Unito, convertito in settimane di lavoro sulla base di una settimana di 40 ore.

8 Per un'esposizione più ampia del contesto normativo della controversia, dei fatti di causa e degli argomenti delle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo verranno riportati in prosieguo solo in quanto necessari alle deduzioni della Corte.

9 A sostegno delle proprie conclusioni, dirette all'annullamento parziale della decisione impugnata, il Regno Unito deduce diversi mezzi, tra cui l'inosservanza del principio del legittimo affidamento.

10 Va innanzitutto posto in rilievo il fatto che la Commissione, nelle difese presentate alla Corte, ha asserito che la riduzione degli importi dei contributi in caso di posti di lavoro a tempo parziale corrispondeva a una prassi costante. Essa ha però ammesso il contrario nell'udienza pubblica e ha riconosciuto di avere erogato, per almeno tre programmi nazionali relativi a posti di lavoro a tempo parziale, l'intero importo del contributo del FSE. Stando così le cose, la difesa della Commissione si limita a sostenere che il Regno Unito, al momento dell'invio delle sue richieste al FSE, conosceva o era in grado di conoscere che per l'esercizio 1984 era rilevante, ai fini della determinazione degli importi rimborsabili, il numero delle ore di lavoro effettivo dei partecipanti a un'azione.

11 La prima parte del mezzo del Regno Unito, vertente sul legittimo affidamento, è fondata sul fatto che la Commissione nel fissare, con la decisione n. 83/621, gli

importi dei contributi del FSE per l'esercizio 1984 per persona e per settimana, a norma dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2950/83, non poteva definire il termine « settimana » come settimana di lavoro a tempo pieno, ma doveva attribuirgli il senso di « settimana di calendario ».

12 Va osservato che l'espressione « unità di tempo », utilizzata all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2950/83, lascia alla Commissione la scelta tra varie possibilità. Così, essa poteva stabilire come unità di tempo l'ora, criterio che avrebbe determinato, in maniera univoca, un contributo inferiore per una settimana di 20 ore di lavoro rispetto a una di 40. Era altresì possibile da parte sua, così come stabilito per l'esercizio 1985 nella sua decisione 27 luglio 1984, n. 84/429 (GU L 241, pag. 23), fissare come unità di tempo la settimana, contemplando la possibilità che « in caso di posti di lavoro occupati a tempo parziale, gli importi sono calcolati in proporzione al numero di ore prestate ».

13 Nella decisione n. 83/621 manca una tale espressa disposizione. Va perciò esaminata la seconda parte del suddetto mezzo del Regno Unito, secondo cui la Commissione ha in effetti definito, nella predetta decisione, la « settimana » come « settimana di calendario ».

14 Va rilevato, al riguardo, che un'interpretazione meramente letterale di questo termine non consente di intenderlo nel senso di « settimana di 40 ore lavorate ». L'interpretazione nel senso di « settimana di calendario » s'impone invece soprattutto in base ad un'analisi storica. Difatti, impiegando l'espressione « per persona e per settimana », la Commissione si è limitata a ricalcare la lettera dell'art. 1, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 3039/78 (GU L 361, pag. 1), che si applicava in materia fino all'esercizio 1983. Orbene, nel periodo di validità di tale disposizione, la Commissione non ha mai effettuato riduzioni degli importi dei contributi in caso di posti di lavoro a tempo parziale, ma, viceversa, ha erogato l'intero importo del contributo del FSE ad almeno tre programmi nazionali relativi a posti di lavoro a tempo parziale, come si è già constatato. Pertanto, bisogna prendere come punto di partenza l'intenzione della Commissione di disporre, impiegando lo stesso termine, nello stesso senso che in precedenza. Ciò corrisponde inoltre alle spiegazioni rese dalla Commissione in udienza, secondo cui la stessa, alla fine del 1983, era cosciente della possibilità di operare riduzioni come quelle in esame ma avrebbe esitato a procedervi.

15 La Commissione sostiene invece di aver dato indicazioni in tempo utile, per l'esercizio 1984, di un diverso intendimento e che queste erano note al Regno Unito. A tal proposito, essa fa riferimento in primo luogo al formulario figurante all'allegato I della decisione della Commissione n. 83/673 (GU L 377, pag. 1), nel quale occorreva « indicare la durata media di partecipazione per persona (in settimane e ore per settimana) all'azione prevista », e, in secondo luogo, a un documento di lavoro, trasmesso il 26 settembre 1983 ai rappresentanti permanenti degli Stati membri, secondo cui l'importo del contributo, per persona e per settimana, di cui alla decisione n. 83/621, è stato calcolato moltiplicando i salari medi orari lordi degli operai in valuta nazionale per la durata media settimanale del lavoro nello Stato membro interessato.

16 Per quel che riguarda il formulario sopramenzionato, va rilevato che indicazioni analoghe venivano richieste nei formulari di cui agli allegati da I a IX della decisione della Commissione n. 78/742 (GU L 248, pag. 1), in vigore fino all'anno 1983, nei quali era necessario indicare se si trattava di metodi a tempo pieno o a tempo parziale o alternati; inoltre, in questi formulari si richiedeva di indicare la durata delle operazioni (in ore). Orbene, la modificazione apportata alle espressioni usate nei vari formulari non consentiva di inferire che l'espressione « per settimana » andasse interpretata diversamente da prima, tanto più che tali indicazioni potevano rilevare ai fini dell'esame della imputabilità del programma interessato.

17 Infine, contrariamente a quanto asserisce la Commissione, neppure il documento di lavoro sopramenzionato permetteva di arguire che la Commissione si sarebbe discostata dalla sua prassi antecedente. Difatti, pur occorrendo tener conto, ai fini del calcolo prescritto da questo documento, della durata settimanale dell'orario di lavoro, in quanto i salari medi settimanali vengono ottenuti moltiplicando i salari medi orari con tale durata, ciò non ha nulla a che vedere col metodo di determinazione dell'importo del contributo del FSE in un caso concreto.

18 La decisione n. 83/621 dev'essere perciò interpretata nel senso che in essa non è contemplata una riduzione per posti di lavoro a tempo parziale.

19 Secondo la terza parte del mezzo, ove la Commissione avesse potuto decidere che gli importi stabiliti si applicano solo alla settimana di lavoro a tempo pieno, non

poteva farlo retroattivamente senza trasgredire il principio del legittimo affidamento.

20 A tal proposito, va subito rilevato che, contrariamente alle affermazioni della Commissione, il Regno Unito non poteva avere, all'inizio dell'esercizio 1984, i mezzi per sapere che per quell'esercizio sarebbero state effettuate le riduzioni di cui trattasi, dato che l'unica disposizione all'epoca rilevante andava interpretata nel senso opposto e che gli orientamenti per gli esercizi 1984-1986, pubblicati a norma dell'art. 6, n. 1, della decisione 10 gennaio 1984, n. 83/516 (GU C 5, pag. 2), contemplavano riduzioni solo in ragione degli stanziamenti disponibili.

21 Va poi ricordato che gli artt. 2, n. 2, e 10, n. 3, del regolamento n. 2950/83, garantiscono agli Stati membri che la Commissione adotterà la decisione relativa all'importo del contributo di cui è causa entro un determinato termine. Tali disposizioni testimoniano la preoccupazione del Consiglio che gli Stati membri dispongano in tempo utile di tutti i dati di cui hanno bisogno per pianificare i propri programmi di aiuti. Inoltre, la Commissione ha rispettato tali termini, emanando, per l'esercizio 1984, la decisione n. 83/621, che fissa il predetto importo per persona e per settimana, e, per l'esercizio 1985, la decisione n. 84/429, che oltre a stabilire tale importo dispone una riduzione in caso di posti di lavoro a tempo parziale.

22 È necessario pertanto esaminare se siffatte riduzioni potessero essere operate nel corso dell'esercizio 1984 per questo stesso esercizio, com'è avvenuto con le decisioni n. C(84) 1076 e n. C(84) 1941, o se dette decisioni di applicazione recassero pregiudizio al legittimo affidamento che il Regno Unito avrebbe potuto fondare sulla decisione di base n. 83/621.

23 In proposito, si deve far osservare che gli Stati membri assegnano gli aiuti nazionali che possono formare oggetto del contributo del FSE prima che detto contributo venga erogato, all'incirca alla fine dell'esercizio. Orbene, la Commissione trae spunto dal fatto che è possibile calcolare l'importo esatto delle spese imputabili soltanto dopo aver ricevuto una relazione dettagliata sull'azione interessata nel frattempo compiuta, per sostenere che essa dispone di un certo potere discrezionale per quanto riguarda la gestione ottimale del FSE. Ancorché tale punto di vista

sia in via di principio ineccepibile, la Commissione resta tuttavia vincolata dal regolamento del Consiglio in materia e dalla sua stessa decisione n. 83/621, la cui corretta interpretazione è stata in precedenza esposta.

24 La Commissione assume, inoltre, che gli Stati membri non possono in alcun caso dare per scontata l'erogazione, da parte del FSE, di una data somma corrispondente alla loro richiesta, dato che delle riduzioni sono sempre possibili, o addirittura probabili, a seconda degli stanziamenti disponibili.

25 Tale ragionamento non può essere condiviso. Infatti, la circostanza cui la Commissione si richiama non osta all'ipotesi di un legittimo affidamento, poiché questo può vertere sulla concessione dell'importo richiesto, ridotto solo, nell'ambito degli orientamenti espressi dalla Commissione all'inizio dell'esercizio, in relazione agli stanziamenti disponibili, laddove, secondo la prassi seguita dalla Commissione, nel caso di specie, il Regno Unito otterrebbe solo un importo ridotto in proporzione alle ore di lavoro effettive, e ridotto, se del caso, una seconda volta in relazione agli stanziamenti disponibili.

26 È giocoforza quindi constatare che il Regno Unito poteva legittimamente fare affidamento sul fatto che la prassi della Commissione non fosse modificata nel corso dell'esercizio con effetto per questo stesso esercizio.

27 Avendo disatteso questo legittimo affidamento, la decisione impugnata dev'essere annullata senza che sia necessario esaminare gli altri mezzi dedotti dal Regno Unito.

Sulle spese

28 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese; la Commissione è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce

1) **La decisione della Commissione 19 dicembre 1984, n. C (84) 1941, è annullata nella parte in cui è diretta a ridurre di 13 083 004 UKL i contributi erogati dal Fondo sociale europeo al Regno Unito per provvedimenti a favore dei giovani di età inferiore ai 25 anni.**

2) **Le spese sono poste a carico della Commissione.**

Galmot Koopmans Due

Everling Bahlmann Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 1° ottobre 1987.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente f. f.
Y. Galmot
presidente di sezione