Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

14 dicembre 2017 *

«Funzione pubblica – Funzionari – Agenti – Retribuzione – Personale del SEAE con sede di servizio in un paese terzo – Articolo 10 dell'allegato X dello Statuto dei funzionari – Valutazione annuale dell'indennità correlata alle condizioni di vita – Decisione di riduzione dell'indennità correlata alle condizioni di vita in Ghana dal 25 al 20% – Eccezione di illegittimità»

Nella causa T-575/16,

David Martinez De Prins, funzionario del Servizio europeo per l'azione esterna, residente in Accra (Ghana), e gli altri funzionari e agenti del Servizio europeo per l'azione esterna i cui nominativi figurano in allegato, rappresentati da N. de Montigny e J.-N. Louis, avvocati,

ricorrenti,

contro

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), rappresentato da S. Marquardt, in qualità di agente, assistito da M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire e S. Moya Izquierdo, avvocati,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 270 TFUE e diretta all'annullamento dei fogli paga dei ricorrenti del mese di marzo 2015 nonché dei loro fogli paga successivi, in quanto tali fogli paga applicano la decisione del SEAE, del 23 febbraio 2015, che ha disposto la riduzione, a decorrere dal 1º gennaio 2015, dell'indennità correlata alle condizioni di vita versata al personale dell'Unione europea con sede di servizio in Ghana,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da D. Gratsias, presidente, I. Labucka e I. Ulloa Rubio (relatore), giudici,

cancelliere: X. Lopez Bancalari, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 aprile 2017,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

Contesto normativo

1 L'allegato X dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, nella versione anteriore all'entrata in vigore del regolamento (UE, Euratom) n. 1023/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (GU 2013, L 287, pag. 15), e cioè la versione applicabile alla controversia (in prosieguo: lo «Statuto»), determina, ai sensi del suo articolo 1, le disposizioni particolari e derogatorie applicabili ai funzionari dell'Unione europea con sede di servizio in un paese terzo.

2 L'articolo 10 dell'allegato X dello Statuto precisa:

«Un'indennità correlata alle condizioni di vita è fissata, in funzione della sede di servizio del funzionario, in percentuale di un importo di riferimento. L'importo di riferimento è costituito dallo stipendio base complessivo nonché dall'indennità di dislocazione, dall'assegno di famiglia e dall'assegno per figli a carico, dedotte le trattenute obbligatorie contemplate dallo statuto o dai regolamenti adottati per la sua applicazione.

(...)

I parametri presi in considerazione per la fissazione dell'indennità correlata alle condizioni di vita sono i seguenti:

– ambiente sanitario e ospedaliero,

– condizioni di sicurezza,

– condizioni climatiche,

ai quali si applica il coefficiente 1[,]

– grado di isolamento,

– altre condizioni locali,

ai quali si applica il coefficiente 0,5.

(…)

L'indennità correlata alle condizioni di vita fissata per ciascuna sede di servizio forma annualmente oggetto di una valutazione e, se del caso, di una revisione da parte dell'autorità che ha il potere di nomina, previo parere del Comitato del personale.

(…)».

3 L'articolo 1 della decisione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 17 dicembre 2013, relativa all'indennità correlata alle condizioni di vita e all'indennità complementare di cui all'articolo 10 dell'allegato X dello Statuto (in prosieguo: la «decisione del 17 dicembre 2013»), dispone quanto segue:

«I parametri di cui al paragrafo 1 dell'articolo 10 dell'allegato X dello Statuto sono valutati dall'[autorità che ha il potere di nomina], che può basarsi, tra l'altro, su informazioni fornite da fonti affidabili a carattere internazionale, pubbliche o private, dagli Stati membri, nonché dalle delegazioni dell'Unione e dai servizi delle istituzioni e degli organi dell'Unione».

4 L'articolo 2, paragrafo 1, della decisione del 17 dicembre 2013 stabilisce:

«Previo parere dei Comitati del personale del S[ervizio europeo per l'azione esterna] e della Commissione, l'[autorità che ha il potere di nomina] determina, con decorrenza 1º gennaio di ogni anno, le percentuali dell'indennità correlata alle condizioni di vita relative alle varie sedi di servizio (…)».

5 L'articolo 7 della decisione del 17 dicembre 2013 è così formulato:

«L'[autorità che ha il potere di nomina] fissa la percentuale di cui all'articolo 2 per ciascuna sede di servizio sulla base delle informazioni a sua disposizione menzionate all'articolo 1.

I parametri presi in considerazione per la fissazione dell'indennità correlata alle condizioni di vita sono, tra gli altri, i seguenti:

– ambiente sanitario e ospedaliero,

– condizioni di sicurezza,

– condizioni climatiche,

– grado di isolamento,

– altre condizioni locali di vita.

Per ciascun parametro, l'[autorità che ha il potere di nomina] fissa il grado di difficoltà in numero di punti. Tali dati sono trasposti in una tabella comparativa, risultante da una classificazione finale, che rispecchierà a sua volta la percentuale attribuita per l'indennità correlata alle condizioni di vita. La metodologia impiegata forma oggetto di linee direttive adottate dal S[ervizio europeo per l'azione esterna] di concerto con i servizi responsabili della Commissione, previa consultazione del gruppo tecnico [indennità correlata alle condizioni di vita].

Il gruppo tecnico [indennità correlata alle condizioni di vita] è un gruppo ad hoc di natura consultiva che include membri dell'amministrazione e rappresentanti del personale del S[servizio europeo per l'azione esterna], da una parte, della Commissione, dall'altra. I rappresentanti del personale sono nominati dal Comitato del personale della loro istituzione. Il gruppo tecnico [indennità correlata alle condizioni di vita] si pronuncia sotto forma di raccomandazioni su richiesta dell'[autorità che ha il potere di nomina]. Esso è in particolare consultato sulle decisioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1 e paragrafo 3».

6 Con decisione del 3 dicembre 2014 il direttore generale amministrativo del SEAE ha stabilito le linee direttive che prevedono la metodologia per fissare le indennità correlate alle condizioni di vita e la concessione di congedi di riposo (in prosieguo: le «linee direttive»). Tale decisione, adottata sulla base della decisione del 17 dicembre 2013, è entrata in vigore il 1º gennaio 2015.

7 I parametri presi in considerazione per la fissazione dell'indennità correlata alle condizioni di vita (in prosieguo: l'«ICCV») nella decisione del 17 dicembre 2013 sono stati riportati e applicati nelle linee direttive: più precisamente, l'articolo 1 delle linee direttive dispone:

«1. Nella fissazione delle percentuali dell'[ICCV] delle varie sedi di servizio, l'[autorità che ha il potere di nomina] prende in considerazione i parametri seguenti:

– ambiente sanitario e ospedaliero,

– condizioni di sicurezza,

– condizioni climatiche,

– grado di isolamento,

– altre condizioni locali di vita.

2. Ciascuno dei parametri dev'essere valutato e riceve il seguente punteggio:

– 1 quando le condizioni di vita sono equivalenti a quelle esistenti nell'Unione europea,

– 2 quando le condizioni di vita sono alquanto difficili rispetto a quelle esistenti nell'Unione europea,

– 3 quando le condizioni di vita sono difficili rispetto a quelle esistenti nell'Unione europea,

– 4 quando le condizioni di vita sono molto difficili rispetto a quelle esistenti nell'Unione europea,

– 5 quando le condizioni di vita sono estremamente difficili rispetto a quelle esistenti nell'Unione europea.

(…)».

8 L'articolo 2 delle linee direttive stabilisce:

«1. Ambiente sanitario e ospedaliero

Il punteggio per [il parametro] "[a]mbiente sanitario e ospedaliero" sarà determinato sulla base della "carta sanitaria" comparativa redatta da "International SOS" e, se del caso, [sulla base di] altre informazioni fornite da fonti affidabili a carattere internazionale, pubbliche o private.

2. Sicurezza

Il punteggio per [il parametro] "[s]icurezza" sarà determinato sulla scorta della banca dati "Country Threat Assesment" (CTA) gestita dai servizi di sicurezza in seno alle istituzioni e, se del caso, [sulla scorta di] altre informazioni fornite da fonti affidabili a carattere internazionale, pubbliche o private.

3. Clima

Il punteggio per [il parametro] "[c]lima" sarà determinato sulla base dei dati ottenuti presso l'Organizzazione metereologica mondiale e, se del caso, [sulla scorta di] altre informazioni fornite da fonti affidabili a carattere internazionale, pubbliche o private.

4. Grado di isolamento

Il punteggio per [il parametro] "[g]rado di isolamento" sarà determinato sulla base dei dati comunicati dalle delegazioni in risposta ad un questionario e, se del caso, [sulla scorta di] altre informazioni fornite da fonti affidabili a carattere internazionale, pubbliche o private.

5. Altre condizioni locali di vita

Il punteggio per [il parametro] "[a]ltre condizioni locali di vita" sarà determinato sulla base dei dati comunicati dalle delegazioni in risposta ad un questionario e, se del caso, [sulla scorta di] altre informazioni fornite da fonti affidabili a carattere internazionale, pubbliche o private».

9 L'articolo 3 delle linee direttive dispone:

«La valutazione dei paesi sarà organizzata in 3 fasi:

1. Prima valutazione per paese sul piano amministrativo (MDR.C6, MDR.B1 e DEVCO.R4).

2. Valutazione intermedia: [c]ontrollo della prima valutazione per verificare la coerenza regionale e condurre il confronto con paesi analoghi (MDR.C6 e DEVCO.R4 con i servizi del S[ervizio europeo per l'azione esterna] e con i servizi geografici della Commissione).

3. Valutazione finale e confronto con i dati degli Stati membri consultando il comitato direttivo per le delegazioni EUDEL.

Fase 1: Prima valutazione.

I servizi amministrativi preparano una valutazione iniziale per ciascun parametro, attribuendo un punteggio da 1 a 5 secondo il sistema descritto all'articolo 2. I risultati sono inseriti in una tabella comparativa e viene redatta una stima dell'impatto di bilancio.

Fase 2: Verifica della valutazione per la coerenza regionale e confronto con paesi analoghi.

La valutazione regionale tiene conto delle analogie o delle disparità regionali, dei fattori di isolamento o delle condizioni locali comparabili nella regione. I servizi geografici valuteranno se i risultati della fase 1 appaiono appropriati sotto un profilo regionale. In maniera analoga, in questa fase della procedura, i risultati dei paesi comparabili (comparabili sul piano dello sviluppo, dei paesi emergenti, dei paesi dell'OCSE, dei piccoli territori o delle isole) saranno verificati.

A conclusione della seconda fase sarà redatta una relazione, compresa una sintesi dei pareri raccolti e una stima dell'impatto di bilancio.

Fase 3: La valutazione finale.

Nell'ambito della valutazione finale, il Comitato direttivo per le delegazioni EUDEL dispone dei risultati intermedi in seguito alla fase 1 e alla fase 2. In tale fase della procedura, l'EUDEL procede ad un esame comparativo ed emette la valutazione finale (…)

La valutazione finale permette di adeguare i punteggi. Sarà redatta una relazione finale con una descrizione delle procedure e delle conclusioni, ivi compresa una giustificazione dei punteggi che sono stati adeguati e una stima dell'impatto di bilancio».

10 L'articolo 4 delle linee direttive stabilisce:

«Conformemente all'articolo 7 della decisione HR DEC(2013) 013 del 17 dicembre 2013 dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sull'indennità correlata alle condizioni di vita e sull'indennità complementare, il gruppo tecnico [ICCV] dev'essere consultato.

L'[autorità che ha il potere di nomina] fissa l'[ICCV] applicabile alle diverse sedi di servizio».

Fatti

11 I ricorrenti, sig. David Martinez De Prins e le altre persone i cui nominativi figurano in allegato, sono funzionari o agenti in servizio presso la delegazione dell'Unione europea in Ghana (in prosieguo: la «delegazione in Ghana»).

12 Il 23 febbraio 2015 il direttore generale amministrativo del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) adottava, in applicazione dell'articolo 10 dell'allegato X dello Statuto, una decisione con cui veniva rivisto l'ammontare dell'ICCV versata agli agenti con sede di servizio nei paesi terzi (in prosieguo: la «decisione del 23 febbraio 2015»). Con tale decisione, la percentuale di ICCV applicabile al personale dell'Unione con sede di servizio presso la delegazione in Ghana veniva ridotta, passando dal 25% al 20% dell'importo di riferimento.

13 Il SEAE applicava per la prima volta la decisione del 23 febbraio 2015 in sede di redazione dei fogli paga dei ricorrenti del mese di marzo 2015, nei quali era riportata la riduzione retroattiva dell'ICCV per i mesi di gennaio e di febbraio 2015.

14 Il 21 maggio 2015 i ricorrenti, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, presentavano, presso l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») o l'autorità abilitata a concludere contratti di assunzione (in prosieguo: l'«AACC»), un reclamo avverso la decisione del 23 febbraio 2015 quale concretizzata nei loro fogli paga del mese di marzo 2015.

15 Con decisione del 15 settembre 2015 l'APN e l'AACC respingevano tale reclamo.

16 I ricorrenti, senza essere contraddetti dal SEAE, affermano di aver preso conoscenza della decisione del 15 settembre 2015 solo il 17 dicembre 2015.

Procedimento e conclusioni delle parti

17 Con atto introduttivo pervenuto alla cancelleria del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea il 28 dicembre 2015, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso. La causa è stata iscritta a ruolo con il numero F-153/15.

18 Il 23 marzo 2016 il SEAE ha depositato presso la cancelleria del Tribunale della funzione pubblica il controricorso.

19 In applicazione dell'articolo 3 del regolamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, relativo al trasferimento al Tribunale della competenza a decidere, in primo grado, sulle controversie tra l'Unione europea e i suoi agenti (GU 2016, L 200, pag. 137), la presente causa è stata trasferita al Tribunale nello stato in cui si trovava alla data del 31 agosto 2016. Essa è stata iscritta a ruolo col numero T-575/16.

20 Con lettera della cancelleria del Tribunale del 22 marzo 2017 il SEAE è stato invitato a ottemperare a misure di organizzazione del procedimento adottate ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, lettere a) e d), e dell'articolo 90, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Esso ha risposto al quesito rivoltogli a tale titolo dal Tribunale e ha fornito entro il termine impartito i documenti richiestigli.

21 Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 27 aprile 2017.

22 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

– «accertare l'inapplicabilità della decisione del 23 febbraio 2015, in quanto riduce l'ICCV per il personale dell'Unione europea con sede di servizio presso la delegazione in Ghana a decorrere dal 1º gennaio 2015»;

– annullare i loro fogli paga per il mese di marzo 2015 nonché tutti i fogli paga successivi, in quanto applicano la decisione del 23 febbraio 2015;

– condannare il SEAE alle spese.

23 Il SEAE conclude che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso in quanto infondato;

– condannare i ricorrenti alle spese.

24 Con ordinanza del 19 maggio 2017 il presidente della Quinta Sezione del Tribunale ha deciso di riaprire la fase orale e, nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, ha invitato il SEAE a depositare taluni documenti. Il SEAE ha risposto a tale invito del Tribunale e ha fornito entro il termine impartito i documenti richiestigli.

In diritto

Sull'oggetto della controversia

25 Col primo capo della loro domanda, i ricorrenti chiedono al Tribunale di «accertare l'inapplicabilità della decisione del 23 febbraio 2015, in quanto riduce l'ICCV per il personale dell'Unione europea con sede di servizio presso la delegazione in Ghana a decorrere dal 1º gennaio 2015».

26 A questo proposito, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 277 TFUE costituisce l'espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare in via incidentale, al fine di ottenere l'annullamento di un atto contro il quale essa può proporre un ricorso, la validità di un atto anteriore di un'istituzione dell'Unione che costituisca il fondamento giuridico dell'atto impugnato, qualora questa parte non avesse il diritto di proporre, in forza dell'articolo 263 TFUE, un ricorso diretto contro tale atto, di cui essa subisce pertanto le conseguenze senza averne potuto chiedere l'annullamento. Tuttavia, la possibilità offerta dall'articolo 277 TFUE di invocare l'inapplicabilità di un regolamento o di un atto di portata generale che costituisce la base giuridica dell'atto di applicazione impugnato non costituisce un autonomo diritto di azione e non può essere esercitata se non in via incidentale. In mancanza di un diritto d'impugnazione principale, il detto articolo 277 TFUE non può essere invocato (v. sentenza del 27 ottobre 2016, BCE/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, punti 42 e 43 e giurisprudenza citata).

27 Nella fattispecie, si deve constatare che, nell'ambito del secondo capo della loro domanda, i ricorrenti chiedono l'annullamento dei loro fogli paga del mese di marzo 2015 nonché di tutti i fogli paga successivi, in quanto applicano la decisione del 23 febbraio 2015. Inoltre, i motivi di ricorso riguardano l'illegittimità di quest'ultima decisione. Di conseguenza, come i ricorrenti hanno peraltro confermato all'udienza, si deve ritenere che con il primo capo della loro domanda essi sollevino, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, avverso la decisione del 23 febbraio 2015, atto di portata generale, un'eccezione di illegittimità che viene a sostegno del secondo capo della loro domanda, diretto all'annullamento delle decisioni individuali che danno applicazione al detto atto.

28 Tuttavia, conformemente alla giurisprudenza, tale eccezione di illegittimità è ricevibile solo se i ricorrenti dispongono del diritto di chiedere l'annullamento di tali decisioni individuali, circostanza che va qui di seguito esaminata.

29 Con il secondo capo della loro domanda, i ricorrenti chiedono al Tribunale di annullare i loro fogli paga per il mese di marzo 2015 nonché tutti i fogli paga successivi in quanto applicano la decisione del 23 febbraio 2015.

30 Al riguardo occorre ricordare che l'esistenza di un atto lesivo ai sensi degli articoli 90, paragrafo 2, e 91, paragrafo 1, dello Statuto costituisce un presupposto indispensabile per la ricevibilità di ogni ricorso proposto dai funzionari o dai pensionati contro l'istituzione cui appartengono. Secondo una giurisprudenza costante, solo i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti, tali da pregiudicare direttamente e immediatamente gli interessi della parte ricorrente, modificandone in maniera sensibile la situazione giuridica, costituiscono atti impugnabili con ricorso di annullamento preceduto, come richiesto dall'articolo 91 dello Statuto, da reclamo (sentenze del 14 febbraio 1989, Bossi/Commissione, 346/87, EU:C:1989:59, punto 23; del 18 settembre 2008, Angé Serrano e a./Parlamento, T-47/05, EU:T:2008:384, punto 61, e del 16 luglio 2015, EJ e a./Commissione, F-112/14, EU:F:2015:90, punto 40).

31 I fogli paga, come quelli contestati nella fattispecie, possono costituire atti lesivi e, come tali, soggetti a reclamo ed, eventualmente, a ricorso (ordinanze del 20 marzo 2014, Michel/Commissione, F-44/13, EU:F:2014:40, punto 49, e del 23 aprile 2015, Bensai/Commissione, F-131/14, EU:F:2015:34, punto 34).

32 Ciò si verifica quando una decisione avente un oggetto puramente pecuniario può, per la sua natura, risultare da un foglio paga o da un bollettino di pensione. In tal caso, la comunicazione del foglio paga o del bollettino mensile di pensione ha l'effetto di far decorrere i termini di reclamo e di ricorso, previsti rispettivamente dall'articolo 90, paragrafo 2, e dall'articolo 91, paragrafo 3, dello Statuto, contro una decisione amministrativa qualora detto documento faccia apparire, chiaramente e per la prima volta, l'esistenza e la portata di tale decisione (v. sentenza del 5 febbraio 2016, Barnett e Mogensen/Commissione, F-56/15, EU:F:2016:11, punto 33 e giurisprudenza citata).

33 Ciò vale, in particolare, in casi in cui i diritti lesi, a seguito, ad esempio, della modifica di un atto di portata generale, siano essenzialmente o puramente di carattere pecuniario. Infatti, in un caso del genere, la soppressione di un versamento o la riduzione del suo importo, le quali risultano dal foglio paga o dal bollettino di pensione successivo a tale modifica, non possono che derivare dalla decisione del servizio competente ad applicare l'atto di portata generale di cui trattasi al funzionario o al pensionato interessato (sentenza del 23 aprile 2008, Pickering/Commissione, F-103/05, EU:F:2008:45, punto 74; v., altresì, sentenza del 5 febbraio 2016, Barnett e Mogensen/Commissione, F-56/15, EU:F:2016:11, punto 34 e giurisprudenza citata).

34 Tuttavia, un foglio paga o un bollettino di pensione, per sua natura e per suo scopo, non ha le caratteristiche di un atto lesivo quando si limita a tradurre in termini pecuniari la portata di decisioni giuridiche precedenti, relative alla situazione amministrativa del funzionario o del pensionato (sentenza

del 23 aprile 2008, Pickering/Commissione, F-103/05, EU:F:2008:45, punto 72), o, in altri termini, quando esso appare meramente confermativo di tali decisioni amministrative precedenti (v., in questo senso, sentenza del 4 settembre 2008, Lafili/Commissione, F-22/07, EU:F:2008:104, punto 33).

35 In particolare, mentre, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai precedenti punti 32 e 33, il foglio paga da cui risulta, chiaramente e per la prima volta, una decisione meramente pecuniaria costituisce un atto impugnabile, i fogli paga successivi costituiscono atti meramente confermativi della detta decisione e non possono formare oggetto di un ricorso di annullamento (v. sentenza dell'11 dicembre 2007, Sack/Commissione, T-66/05, EU:T:2007:370, punto 31 e giurisprudenza citata).

36 Nella fattispecie, il Tribunale è adito in ordine alla legittimità dei fogli paga dei ricorrenti a partire dal mese di marzo 2015 non in quanto tali, ma in quanto rispecchiano la decisione dell'APN e dell'AACC di applicare, nei loro confronti, la nuova percentuale di ICCV quale decisa, per il personale dell'Unione europea con sede di servizio presso la delegazione in Ghana a decorrere dal 1º gennaio 2015, nella decisione del 23 febbraio 2015, la quale costituisce un atto di portata generale.

37 Di conseguenza, il secondo capo della domanda, in quanto riguarda, in sostanza, l'annullamento della decisione dell'APN e dell'AACC – contenuta nei fogli paga dei ricorrenti del mese di marzo 2015 – di applicare nei loro confronti la nuova percentuale di ICCV, quale adottata nella decisione del 23 febbraio 2015, dev'essere dichiarato ricevibile, con la precisazione che la circostanza secondo la quale l'istituzione interessata si limita ad applicare le norme vigenti di portata generale è irrilevante in proposito (sentenza del 4 luglio 1985, Agostini e a./Commissione, 233/83, EU:C:1985:291, punto 13). Per contro, i ricorrenti non possono legittimamente chiedere l'annullamento dei fogli paga successivi, i quali, in ogni caso, costituiscono atti meramente confermativi.

38 Di conseguenza, l'eccezione di illegittimità della decisione del 23 febbraio 2015, dedotta nell'ambito del primo capo della domanda, deve anch'essa essere dichiarata ricevibile.

Nel merito

39 I ricorrenti fanno valere, in sostanza, cinque motivi, relativi all'illegittimità della decisione del 23 febbraio 2015. Il primo è relativo ad un vizio di procedura, il secondo ad un errore di diritto, il terzo ad una violazione del principio di non retroattività, il quarto ad un errore di valutazione e il quinto ad una carenza di motivazione.

40 A sostegno del loro primo motivo, i ricorrenti eccepiscono l'illegittimità della decisione del 23 febbraio 2015 in quanto irregolare per inosservanza della procedura per la fissazione dell'ICCV, quale stabilita dalle linee direttive. Essi sostengono che la detta procedura non si è svolta conformemente alle linee direttive in quanto, in primo luogo, nessuna consultazione è stata effettuata al fine di rimediare al mancato aggiornamento della valutazione divenuta obsoleta e, in secondo luogo, il gruppo tecnico del SEAE (in prosieguo: il «gruppo tecnico») non è stato consultato in maniera appropriata. Inoltre, essi hanno precisato, all'udienza, che, poiché i capi delegazione non erano stati consultati a livello regionale, la seconda fase di tale procedura non si era svolta correttamente, viziando così la procedura stessa nel suo complesso.

41 Il SEAE contesta gli argomenti dei ricorrenti.

42 Al riguardo, da una parte, si deve rilevare che gli articoli 3 e 4 delle linee direttive definiscono, per quanto riguarda la procedura relativa alla fissazione dell'ICCV, norme la cui applicazione condiziona la regolarità della decisione adottata in esito a tale procedura.

43 Infatti, conformemente all'articolo 3 delle linee direttive, la procedura per la fissazione dell'ICCV si articola in tre fasi. Nella prima fase, una valutazione viene operata sul piano nazionale per ciascuna sede di servizio. Nella seconda fase, viene effettuato un confronto regionale al fine di garantire coerenza tra le diverse sedi di servizio e, in esito a tale fase, viene redatta una relazione. Nella terza fase, viene condotto un confronto complessivo a partire dai risultati delle fasi prima e seconda, il che permette di adeguare i punteggi, e, in esito a tale fase, viene redatta una relazione finale con una descrizione delle procedure e delle conclusioni, ivi compresa una giustificazione dei punteggi che sono stati adeguati e una stima dell'impatto di bilancio.

44 Inoltre, l'articolo 4 delle linee direttive prevede che il gruppo tecnico debba essere consultato e si pronunci sotto forma di raccomandazione su richiesta dell'APN.

45 Dall'altra parte, in forza dell'articolo 10 dell'allegato X dello Statuto, l'ICCV può essere valutata annualmente e, se del caso, rivista solo previo parere del Comitato del personale del SEAE (in prosieguo: il «Comitato del personale»).

46 È quindi alla luce dell'articolo 10 dell'allegato X dello Statuto e degli articoli 3 e 4 delle linee direttive che occorre verificare se, nella fattispecie, la procedura relativa alla fissazione dell'ICCV che ha preceduto l'adozione della decisione del 23 febbraio 2015 sia stata regolare.

47 Occorre verificare, innanzitutto, se la procedura relativa alla fissazione dell'ICCV, in tre fasi, quale prevista dalle linee direttive, sia stata rispettata. A questo proposito, il Tribunale, con una misura di organizzazione del procedimento, ha invitato il SEAE a produrre, in particolare, le relazioni redatte in esito alla seconda e alla terza fase della procedura relativa alla fissazione dell'ICCV. Il SEAE, in risposta al quesito posto dal Tribunale, ha fornito tre tabelle con i punteggi attribuiti a ciascun parametro in relazione al grado di difficoltà nonché la classificazione finale che rispecchia la percentuale di ICCV attribuita a ciascuna sede di servizio, per ciascuna delle tre fasi di tale procedura.

48 Alla luce del fascicolo e delle risposte fornite dal SEAE ai quesiti rivolti dal Tribunale, si deve constatare che la seconda e la terza fase della procedura relativa alla fissazione dell'ICCV non sono state interamente rispettate. Infatti, da un lato, relativamente alla seconda fase della detta procedura, mentre l'articolo 3 delle linee direttive prevede che debba essere effettuata una valutazione regionale tenendo conto delle analogie o delle disparità regionali, la tabella presentata dal SEAE, consistente in una semplice tabella senza ulteriori spiegazioni, non permette di accertare che i risultati ottenuti per ciascuna sede di servizio siano stati effettivamente confrontati con altri analoghi al fine di garantire una certa coerenza regionale. Inoltre, benché detto articolo esiga la redazione di una relazione conclusiva e una sintesi delle opinioni ricevute, tali documenti non sono stati forniti.

49 Inoltre, nel corso dell'udienza, il SEAE ha riconosciuto che non era intervenuta una consultazione di tutti i capi delegazione insieme a livello regionale in Africa occidentale e in Europa nel corso della seconda fase della procedura relativa alla fissazione dell'ICCV.

50 Dall'altro lato, per quanto riguarda la terza fase della procedura relativa alla fissazione dell'ICCV, mentre l'articolo 3 delle linee direttive prevede che, in esito a tale fase, debba essere redatta una relazione finale con una descrizione delle procedure condotte nell'ambito della fase stessa nonché delle conclusioni tratte, compresa una giustificazione dei punteggi che abbiano subito modifiche, siffatta relazione finale non è stata fornita e il SEAE ha unicamente prodotto una tabella in cui non figurano né una descrizione delle procedure né le conclusioni contenenti una giustificazione relativa ai punteggi modificati. Pertanto, non è possibile verificare se tale fase sia stata condotta conformemente alle prescrizioni del detto articolo.

51 Inoltre, interrogato all'udienza, il SEAE ha altresì riconosciuto di non essere in grado di garantire che le relazioni da adottare in esito alla seconda e alla terza fase della procedura relativa alla fissazione dell'ICCV fossero state redatte.

52 Si deve poi esaminare il limite di tempo entro il quale i documenti sono stati inviati al gruppo tecnico. I ricorrenti fanno valere, al riguardo, l'inefficacia del meccanismo di consultazione del gruppo tecnico alla luce della prassi dell'amministrazione di inviare i documenti di riferimento solo due giorni prima della riunione del gruppo tecnico, il che rende impossibile la valutazione di tutte le informazioni necessaire per centoventi sedi di servizio. Al riguardo, occorre rilevare che, benché la consultazione dei documenti di riferimento da parte del gruppo tecnico sia prevista dall'articolo 4 delle linee direttive, non esiste alcuna prescrizione formale, né in queste ultime, né nella decisione del 17 febbraio 2013, che fissi un termine minimo per inviare tali documenti. Tuttavia, la mancanza di una prescrizione del genere non può dispensare il SEAE dall'obbligo di agire, nell'ambito delle sue responsabilità, con tutta la diligenza necessaria, perché tali documenti siano inviati al detto gruppo tecnico in maniera sufficientemente tempestiva al fine di consentirgli di procedere ad un esame completo degli stessi prima di emettere il proprio parere, dato che detti documenti riguardano centoventi sedi di servizio. Orbene, risulta dagli atti che la conclusione della terza fase della procedura relativa alla fissazione dell'ICCV è avvenuta solo il 21 gennaio 2015, che i documenti sono stati inviati al gruppo tecnico il 23 gennaio 2015 e che quest'ultimo ha espresso il proprio parere il 26 gennaio 2015. Tale lasso di tempo è insufficiente per ritenere che il detto gruppo sia stato consultato in maniera adeguata. Per giunta, poiché il SEAE non ha fornito le relazioni da adottare in esito alla seconda e alla terza fase di detta procedura, se ne deve dedurre che tale gruppo non abbia ricevuto tutti i documenti pertinenti per esprimere il proprio parere.

53 Inoltre, risulta dalla lettera del Comitato del personale del 19 febbraio 2015, inviata al direttore del personale del SEAE, che il detto comitato ha dato parere positivo alla decisione del 23 febbraio 2015, fatti salvi due rilievi. Con il suo primo rilievo, tale comitato mette in evidenza la mancata consultazione dei capidelegazione in Africa occidentale e in Europa e chiede appunto che la valutazione riguardante la delegazione in Ghana sia dichiarata sotto osservazione. Con il suo secondo rilievo, lo stesso comitato sottolinea che, nella consultazione del gruppo tecnico, è indispensabile che i membri del gruppo ricevano la documentazione almeno dieci giorni prima della data della riunione per poterla esaminare correttamente.

54 Infine, i ricorrenti sostengono che non si è proceduto ad alcuna consultazione al fine di ovviare al mancato aggiornamento della valutazione divenuta obsoleta. Al riguardo, si deve rilevare che l'articolo 2 delle linee direttive stabilisce che i parametri «grado di isolamento» e «altre condizioni locali di vita» saranno determinanti attraverso i dati forniti dalla delegazione in risposta ad un questionario. Nella fattispecie, il SEAE, per determinare il punteggio attribuito a tali due parametri, riguardo alla delegazione in Ghana, si è basato su una valutazione operata nel luglio 2014. Orbene, dato che le linee direttive che stabiliscono la nuova metodologia per fissare l'ICCV sono state adottate nel dicembre 2014, ossia sei mesi dopo la valutazione effettuata in seno a detta delegazione, e che quest'ultima non è mai stata nuovamente consultata al fine di ovviare a tale carenza, non si può escludere che un'adeguata consultazione avrebbe permesso di verificare i criteri della valutazione e di poter effettuare una valutazione più conforme alla realtà locale e alle linee direttive.

55 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che i ricorrenti possono legittimamente sostenere che la procedura relativa alla fissazione dell'ICCV quale prevista dalle linee direttive non è stata correttamente seguita nel caso di specie.

56 Perché un vizio di procedura possa comportare nella fattispecie l'annullamento dei fogli paga dei ricorrenti, redatti dal mese di marzo 2015 e sino al 28 dicembre 2015, in quanto in essi è applicata la nuova percentuale di ICCV quale adottata con la decisione del 23 febbraio 2015, è inoltre necessario che venga dimostrato che, in mancanza di tale irregolarità, detta decisione avrebbe potuto avere un contenuto diverso e che, pertanto, in questi stessi fogli paga avrebbe potuto essere applicata una percentuale di ICCV diversa (v., in questo senso e per analogia, sentenza del 13 luglio 2000, Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, punto 64 e giurisprudenza citata).

57 Una siffatta irregolarità procedurale può essere quindi sanzionata con l'annullamento della decisione impugnata solo se viene dimostrato che tale irregolarità ha potuto influire sul contenuto della decisione (v., in questo senso, sentenze del 29 ottobre 1980, van Landewyck e a./Commissione, da 209/78 a 215/78 e 218/78, non pubblicata, EU:C:1980:248, punto 47, e del 9 marzo 1999, Hubert/Commission, T-212/97, EU:T:1999:39, punto 53). Orbene, ciò si verifica nel caso di specie, dato che non può escludersi che un'adeguata consultazione potesse avere influenza sul contenuto della decisione del 23 febbraio 2015. Inoltre, non può neppure escludersi che la mancanza di relazioni in esito alla seconda e alla terza fase della procedura relativa alla fissazione dell'ICCV sia stata tale da ledere gli interessi dei ricorrenti e da viziare quindi la detta procedura nei loro confronti, dato che, senza tali irregolarità nello svolgimento della procedura, la decisione del 23 febbraio 2015 avrebbe potuto avere un contenuto diverso.

58 Infatti, è importante sottolineare che la revisione e, se del caso, l'adeguamento dell'ICCV danno adito ad un esercizio annuale esteso a tutte le sedi di servizio al fine di tener conto dell'evoluzione della situazione. Tale esercizio include un esame delle condizioni di vita esistenti in ciascuna sede di servizio, diretto a determinare se esse siano o meno equivalenti a quelle in essere nell'Unione. L'obiettivo dell'aggiornamento dell'ICCV è quindi quello di far corrispondere l'importo dell'indennità alle condizioni di vita esistenti in una determinata sede di servizio su base annuale. A questo proposito, disporre di tutti i dati forniti dalle delegazioni come pure rispettare il meccanismo di consultazione è di grande importanza al fine di conoscere la realtà locale in ciascuna sede di servizio e di poter tener conto dell'evoluzione della situazione. Inoltre, il confronto dei risultati rispetto alle condizioni di vita esistenti in altre regioni analoghe, alle condizioni di vita esistenti nell'Unione nonché in maniera globale è indispensabile al fine di garantire una certa esattezza e coerenza. Le irregolarità commesse nella procedura relativa alla fissazione dell'ICCV, ossia la carenza di consultazione e la mancata redazione di relazioni in esito alla seconda e alla terza fase della detta procedura, hanno un'incidenza tale da inficiare la valutazione della situazione reale della delegazione in Ghana nonché dell'evoluzione rispetto all'anno precedente.

59 Di conseguenza, senza che occorra esaminare gli altri motivi fatti valere dai ricorrenti, occorre annullare i fogli paga dei ricorrenti del mese di marzo 2015 in quanto applicano la nuova percentuale di ICCV per i funzionari e per gli agenti con sede di servizio presso la delegazione in Ghana, quale adottata nella decisione del 23 febbraio 2015, e ciò a causa del vizio di procedura che inficia tale ultima decisione.

Sulle spese

60 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché i ricorrenti ne hanno fatto domanda, il SEAE, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **I fogli paga del sig. David Martinez De Prins e degli altri funzionari e agenti del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) i cui nominativi figurano in allegato, redatti dal SEAE per il mese di marzo 2015, sono annullati in quanto tali fogli paga applicano la decisione del SEAE del 23 febbraio 2015, che ha disposto la riduzione, a decorrere dal 1º gennaio 2015, dell'indennità correlata alle condizioni di vita versata al personale dell'Unione europea con sede di servizio in Ghana.**

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) Il SEAE è condannato alle spese.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 dicembre 2017.

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente