CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 5 ottobre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. Nella presente causa la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi in ordine ad un ricorso della Commissione avverso una sentenza del Tribunale di primo grado (in prosieguo: il «Tribunale») che quest'ultimo ha pronunciato il 26 febbraio 1992 a seguito di un ricorso di 619 dipendenti in tutto (in prosieguo: i«dipendenti»), in servizio presso il Centro comune di ricerche di Ispra (cause riunite T-17/89, T-21/89 e T-25/89) [1]. Inoltre la Corte deve statuire su un'impugnazione incidentale proposta dai dipendenti con la loro comparsa di risposta.

2. I dipendenti avevano fatto valere dinanzi al Tribunale [2] talune pretese connesse alla *pretesa emanazione tardiva del regolamento n. 3294/88* [3] con il quale il coefficiente correttore per la loro sede di servizio veniva modificato nell'ambito di un adeguamento quinquennale per il periodo 1976-1980 (quindi al 1° gennaio 1981). Tale regolamento era stato emanato dopo che la Corte di giustizia aveva annullato l'adeguamento già avvenuto con il regolamento n. 3619/86 [4] per violazione dell'art. 64 dello Statuto [5]. I dipendenti avevano *chiesto al Tribunale* di condannare la Commissione:

a) al risarcimento del danno conseguente alla perdita di potere d'acquisto sugli arretrati di retribuzione versati ai ricorrenti ai sensi del regolamento n. 3294/88 nonché

b) al versamento di interessi moratori, a partire dalla data di scadenza degli stessi arretrati fino alla data del loro versamento effettivo [6].

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Racc. 1992, pag. II-293.

2 — I ricorsi erano stati originariamente presentati alla Corte di giustizia che, con ordinanze 15 novembre 1989, al termine della fase scritta del procedimento, rinviava le cause al Tribunale. Per i dettagli del procedimento v. nn. 1 e 12-18 della sentenza impugnata.

3 — Regolamento (CECA, CEE, Euratom) del Consiglio 24 ottobre 1988, che rettifica i coefficienti correttori applicabili in Danimarca, in Germania, in Grecia, in Francia, in Irlanda, in Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee (GU L 293 del 27.10.1988, pag. 1).

4 — Regolamento (CEE, Euratom, CECA) del Consiglio 26 novembre 1986, che modifica i coefficienti correttori applicabili in Danimarca, in Germania, in Grecia, in Francia, in Irlanda, in Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee (GU L 336 del 29.11.1986, pag. 1).

5 — Sentenza 28 giugno 1988, causa 7/87, Commissione/Consiglio (Racc. 1988, pag. 3401).

6 — Punto 19 della sentenza impugnata.

3. La Commissione aveva chiesto il rigetto del ricorso.

4. Per la loro *domanda di «interessi moratori»* i dipendenti si sono basati sul ritardo ingiustificato con il quale la Commissione ha pagato le retribuzioni arretrate loro dovute. Tali arretrati erano secondo loro dovuti nell'anno 1981 e non soltanto nel novembre del 1988 (data del pagamento).

5. Il Tribunale ha respinto questa domanda, in quanto prima dell'emanazione del regolamento 24 ottobre 1988, n. 3294, non esisteva alcun diritto al pagamento di arretrati di retribuzione e pertanto, sino a tale data, non potevano essersi verificati ritardi nella liquidazione di somme dovute [7]. Dopo l'emanazione di tale regolamento, la Commissione avrebbe adempiuto con diligenza il suo obbligo di pagamento [8].

6. Il Tribunale ha invece accolto la *domanda di risarcimento del danno derivante dalla perdita di potere d'acquisto.*

7. Tale domanda era innanzitutto fondata su una pretesa violazione degli artt. 64 e 65 dello Statuto del personale. La Commissione, così hanno sostenuto i dipendenti dinanzi al Tribunale, ha violato tali norme, avendo versato soltanto il valore nominale corrispondente alle somme arretrate. Tale versamento non basterebbe però a garantire l'equivalenza di valore degli importi in termini di potere d'acquisto. Al riguardo essi hanno presentato calcoli statistici relativi alla perdita di potere d'acquisto della lira italiana tra il gennaio 1981 e il novembre 1988 [9].

8. In secondo luogo, i dipendenti hanno contestato alla Commissione la non corretta applicazione della sentenza della Corte di giustizia nella causa 7/87 non avendo essa compensato la suddetta perdita di potere d'acquisto, benché la Corte di giustizia avesse evidenziato la necessità di un'applicazione retroattiva (alla suddetta data del 1° gennaio 1981 [10]) dei nuovi coefficienti correttori [11].

9. Il Tribunale ha ritenuto che la normativa conforme al regolamento n. 3294/88 avrebbe potuto — e quindi dovuto — essere emanata già il 1° gennaio 1984 [12]. Il fatto che un regolamento valido sia stato emanato solo nell'ottobre 1988 urterebbe contro il principio generale secondo cui le decisioni in tale materia devono essere prese senza ritardo ingiustificato [13] e sarebbe quindi costitutivo di un illecito [14]. Già nel 1986 il Consiglio avrebbe infatti avuto a disposizione tutti gli elementi necessari per poter emanare un regolamento conforme a quanto prescritto

7 — Punti 23-25 della sentenza impugnata.
8 — Punto 26 della sentenza impugnata.
9 — V. punti 29-31 della sentenza impugnata.
10 — V. supra, n. 2.
11 — Punti 32 e 33 della sentenza impugnata; questa osservazione si riferisce al punto 25 della sentenza nella causa 7/87.
12 — Punto 39 della sentenza impugnata.
13 — Punto 36 della sentenza impugnata.
14 — Punto 39 della sentenza impugnata.

dallo Statuto [15]. Inoltre, anche se il Consiglio avesse emanato un siffatto regolamento già nel 1986, il procedimento dal quale erano scaturite le varie proposte della Commissione al Consiglio si sarebbe già protratto eccessivamente [16].

10. Sotto il profilo del danno dei dipendenti, così si afferma nella sentenza impugnata (punto 40 della motivazione):

«Il Tribunale ritiene assodato che i ricorrenti, per effetto di tale ritardo colposo, hanno subito un danno costituito dalla perdita di potere di acquisto degli arretrati di retribuzione che avrebbero dovuto essere liquidati nel corso del primo trimestre del 1984 e che lo sono stati solamente diversi anni più tardi. In tale contesto va osservato che sarebbe impossibile stabilire, salvo circostanze particolari, come i ricorrenti avrebbero speso gli arretrati loro spettanti se questi fossero stati versati tempestivamente. Non si tratta tuttavia, nelle cause presenti, di ricercare la prova di perdite individuali, bensì di verificare l'esistenza di fatti oggettivamente dimostrabili sulla base di dati precisi e resi pubblici. Con la produzione in giudizio di dati statistici pertinenti, non contestati dalla convenuta, i ricorrenti hanno sufficientemente provato la diminuzione del potere di acquisto che ha inciso sui loro arretrati di retribuzione nel periodo di cui trattasi».

11. Il Tribunale ha quindi *condannato* la Commissione, con sentenza interlocutoria, a versare ai ricorrenti un risarcimento danni per la perdita di potere d'acquisto degli arretrati di retribuzione corrisposti, verificatasi tra il 1° gennaio 1984 e il novembre 1988. In base al dispositivo della sentenza, l'importo del risarcimento danni dev'essere rilevato sulla base delle statistiche ufficiali delle Comunità europee sull'andamento del potere d'acquisto nei vari Stati membri e determinato di comune accordo dalle parti.

12. Il ricorso proposto dalla Commissione avverso la sentenza di primo grado è basato su tre mezzi.

13. Con il *primo mezzo*, la Commissione fa valere che il Tribunale ha interpretato erroneamente il diritto comunitario relativamente agli «interessi di mora» e agli «interessi compensativi» (riconosciuti nella fattispecie come risarcimento per la svalutazione monetaria). Con il suo *secondo mezzo*, essa contesta in primo luogo la motivazione della sentenza nel punto summenzionato, che sarebbe insufficiente e contraddittoria (prima parte). La motivazione della sentenza andrebbe inoltre contestata in quanto il Tribunale non avrebbe considerato che la domanda principale era definibile già dal 1986 (seconda parte), e in quanto la Commissione verrebbe

15 — Punto 38 della sentenza impugnata; tale considerazione del Tribunale si spiega con il fatto che la proposta definitiva della Commissione per il regolamento del Consiglio esisteva già alla fine del 1985 ed era alla base sia del regolamento n. 3916/86 che del regolamento n. 3294/88.

16 — Punto 39 della sentenza impugnata.

resa responsabile per il comportamento di un'altra istituzione (il Consiglio). Nel punto citato da ultimo, il Tribunale ha altresì applicato erroneamente il diritto comunitario (terza parte). Con il *terzo mezzo*, la Commissione censura il citato punto 40 della motivazione della sentenza impugnata e contesta al Tribunale l'«interpretazione e applicazione erronea del diritto comunitario relativamente alla prova del danno necessaria per la corresponsione di interessi compensativi».

14. La *Commissione chiede* che la Corte voglia:

— annullare la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee nelle cause riunite T-17/89, T-21/89 e T-25/89 nella misura in cui essa condanna la Commissione «a versare ai ricorrenti» un «risarcimento del danno da essi subito all'atto della liquidazione degli arretrati di retribuzione loro spettanti, in ragione della perdita di potere d'acquisto che ha inciso sugli arretrati medesimi tra il 1° gennaio 1984 e il novembre 1988»;

— accogliere le conclusioni proposte dalla Commissione in primo grado e respingere le domande di parte avversa;

— statuire sulle spese secondo legge.

I dipendenti chiedono che la Corte voglia:

— in via principale:

a) dichiarare irricevibile l'impugnazione della sentenza 26 febbraio 1992 del Tribunale di primo grado delle Comunità europee nelle cause riunite T-17/89, T-21/89 e T-25/89 proposta dalla Commissione;

b) con rifusione delle spese e degli onorari del presente giudizio;

— in via subordinata, nel caso in cui la Corte di giustizia decida di statuire in tutto o in parte nel merito dell'impugnazione:

a) respingere, in quanto infondata, l'impugnazione come sopra proposta dalla Commissione;

b) accogliere integralmente, in riforma della sentenza del Tribunale, le originarie domande delle parti ricorrenti in primo grado;

c) con rifusione completa delle spese e degli onorari di entrambi i giudizi.

15. La Commissione ritiene tardiva e quindi irricevibile l'impugnazione incidentale [domanda sub b) dei dipendenti] alla luce dell'art. 49 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia.

16. Le parti hanno rinunciato alla trattazione orale.

17. Su ulteriori dettagli della situazione di fatto e di diritto nonché dei mezzi ed argomenti delle parti ritornerò, in quanto necessario, nell'ambito del successivo parere. Per il resto, posso rinviare alla relazione del giudice relatore.

B — Parere

Sul ricorso della Commissione avverso la sentenza di primo grado

18. I mezzi in precedenza illustrati [17] si fondano su due gruppi di censure. Quelle del primo gruppo riguardano i tipi di interessi esaminati dal Tribunale («interessi moratori» e «interessi compensativi») nonché i criteri per la *quantificazione* dei crediti per interessi riconosciuti. Con quelle dell'altro gruppo la Commissione fa valere il fatto che, benché essa avesse presentato la sua proposta già alla fine del 1985, le era stato imputato l'ulteriore ritardo nell'emanazione della disciplina ai sensi del regolamento n. 3294/88.

19. Sotto questo profilo appare adeguato distinguere nelle seguenti considerazioni i due gruppi di censure sintetizzandoli ciascuno in una sezione a parte.

Prima sezione: *Le censure relative alla responsabilità della Commissione per il periodo a partire dal 1986*

20. *I.* Queste censure sono contenute nella seconda parte [18] e nella terza parte [19] del

17 — Supra, paragrafi 12 e seguenti.
18 — N. 31, pag. 26 e seguente dell'atto d'impugnazione.
19 — Nn. 33-35, pag. 27 e seguente dell'atto d'impugnazione.

secondo mezzo, in cui la Commissione fa valere che, benché essa avesse emanato la sua proposta, posta alla base del regolamento n. 3294/88, già alla fine del 1985, il ritardo ulteriore (fino al 1988) era stato imputato ad essa e non al Consiglio. La Commissione solleva la questione se i dipendenti, in base a questo lasso di tempo intercorso, non avrebbero dovuto intentare un'azione autonoma ai sensi dell'art. 215 del Trattato CEE contro il Consiglio quale legislatore anziché contro la Commissione quale datore di lavoro. Al riguardo, essa vede, da un lato, una carenza di motivazione e, dall'altro, essa contesta al Tribunale un'erronea applicazione del diritto comunitario.

21. *II.* A queste censure si riferiscono due degli argomenti di irricevibilità addotti dai dipendenti.

22. *1.* La Commissione contesta, così ritengono i dipendenti, parti della sentenza in cui il Tribunale valuta la portata del ritardo da imputare alla Commissione. Gli argomenti addotti su questo punto sarebbero pertanto irricevibili in quanto riguarderebbero *valutazioni di fatto* del Tribunale.

23. Tale argomento è da rigettare. Vero è che l'impugnazione di sentenze del Tribunale è limitata a questioni di diritto [20] e non può essere basata su mezzi relativi alla valutazione dei fatti in quanto tali da parte del Tribunale [21]. Nella presente fattispecie sono tuttavia pacifici i fatti sulla base dei quali il Tribunale ha constatato la portata della responsabilità della Commissione e che, nel contempo, costituiscono il fondamento delle censure in esame. Essi risultano chiaramente — e senza che vi fosse bisogno di una «valutazione» — dalla successione cronologica degli eventi. La Commissione contesta il contenuto e la motivazione delle *conclusioni di diritto* a cui il Tribunale è pervenuto in base a questi fatti. Il suddetto argomento dei dipendenti non è quindi accoglibile.

24. I dipendenti ritengono inoltre che la Commissione sottoponga alla Corte, con i suoi mezzi e argomenti qui esaminati, una nuova domanda, non proposta dinanzi al Tribunale, che, in base all'art. 113 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, sarebbe irricevibile.

25. Anche questo argomento dei dipendenti non è convincente. Le domande proposte dalla Commissione a conclusione del suo ricorso avverso la sentenza di primo grado corrispondono esattamente alla citata norma procedurale. Le censure della Commissione qui in esame sono dirette a giustificare direttamente tali domande. Se poi esse dovessero

20 — V. l'art. 168 A del Trattato CEE e l'art. 51 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia nonché le norme parallele riguardanti le altre due Comunità.

21 — V. sentenza 1° ottobre 1991, causa C-238/90 P, Vidrányi/Commissione (Racc. pag. I-4339, punto 12).

essere accolte, ciò condurrebbe quanto meno ad un annullamento parziale della sentenza impugnata e/o ad un parziale successo della domanda formulata dalla Commissione in primo grado (domanda di rigetto del ricorso). La Commissione non ha quindi proposto, né espressamente né implicitamente, domande diverse da quelle formulate in primo grado.

26. *3.* In conclusione, non sussistono dubbi in ordine alla ricevibilità delle controverse censure della Commissione.

27. *III.* Come si è detto, la Commissione contesta sia la motivazione sia il tenore delle conclusioni alle quali è pervenuto il Tribunale per il periodo a partire dal 1986.

28. *1.* Al riguardo, ritengo opportuno, in primo luogo, esaminare la questione se la motivazione del Tribunale soddisfi ai requisiti vigenti.

29. In via principale, la Corte di giustizia, già nella sua sentenza Vidrányi [22], ha accennato alla regola per la quale ogni giudice deve motivare la propria decisione.

30. Nella presente controversia la Commissione considera violata questa regola in quanto *manca completamente* qualsiasi motivazione. Alla sentenza impugnata potrebbe quindi imputarsi un «vizio grave» [23].

31. Da un esame di questa censura risulta che il Tribunale, di fatto, non ha indicato come il ritardo intervenuto a partire dal 1986 potesse far sorgere la responsabilità della Commissione. Sarebbe invece in linea di massima necessario un chiarimento del genere al fine di comprendere gli argomenti del Tribunale.

32. Ai sensi del punto 35 della motivazione della sentenza si tratta infatti, per il Tribunale, di decidere in ordine alle pretese economiche dei dipendenti che ai sensi dell'art. 179 del Trattato CEE ricorrono contro l'istituzione di cui fanno parte. Parte processuale (ed eventuale debitore) è in questo caso l'istituzione *stessa*, cioè nella sua qualità di *autorità che ha il potere di nomina* [24].

33. Inoltre, da questo punto della motivazione della sentenza consegue che il Tribunale vede, a ragione, il fondamento della pretesa riconosciuta nelle regole generali sul risarcimento danni in quanto lo Statuto, nel

22 — V. nota precedente, punto 29 della sentenza.

23 — Pag. 28, punto 35 dell'atto d'impugnazione.

24 — V. sentenza 7 aprile 1965, causa 28/64, Müller/Consiglio della CEE e Consiglio della CEEA (Racc. pag. 300, in particolare pag. 315), nonché sentenza 10 giugno 1987, causa 307/85, Gavanas/CES e Consiglio (Racc. 1987, pag. 2435, punto 7).

caso di provvedimenti di adeguamento retroattivo, anche in caso di emanazione tardiva, non prevede alcuna maggiorazione dell'importo nominale [25]. Le domande di risarcimento danni riguardano insomma nel dubbio, come debitori, coloro ai quali va imputato il comportamento lesivo [26].

34. Al riguardo, nel punto 38 della sentenza impugnata, si dice, sotto il profilo del «ritardo» intervenuto «nell'emanazione del regolamento» che il Tribunale ha considerato come comportamento costitutivo di responsabilità [27]: «nella specie (...) la base giuridica della revisione quinquennale avrebbe dovuto essere approntata non oltre il 1986, considerato che a tale epoca il Consiglio disponeva di tutti gli elementi necessari per poter emanare un regolamento conforme a quanto prescritto dallo Statuto».

35. Ne consegue che il Tribunale ha imputato al Consiglio il ritardo verificatosi dal 1986. Ciò concorda del resto con la circostanza che il regolamento n. 3294/88 era basato sulla stessa proposta della Commissione alla base del regolamento n. 3619/86 e che la Corte di giustizia ha dichiarato invalido quest'ultimo regolamento proprio per le disposizioni che divergevano dalla proposta della Commissione [28].

36. Che la Commissione dovesse pertanto rispondere di eventuali danni per il periodo di tempo a partire dal 1986, non si può neppure spiegare col fatto che essa, proprio come il Consiglio, è un'istituzione comunitaria. Come mostrato in precedenza, essa viene citata in giudizio direttamente, nel caso in esame, in quanto istituzione. Nella posizione di convenuto non si trovano né le Comunità in quanto tali né una di esse.

37. Infine le azioni di responsabilità a seguito del comportamento di un'istituzione della Comunità (nella fattispecie: il Consiglio), che non viene convenuta in giudizio quale autorità che ha il potere di nomina, sono fatte valere contro la rispettiva Comunità, che viene poi rappresentata dinanzi al giudice comunitario dall'istituzione interessata [29]. In questo caso la procedura applicabile risulta dalle norme generali del Trattato e degli Statuti. L'art. 179 del Trattato CEE (e rispettivamente l'art. 152 del Trattato CEEA) non è applicabile in materia così come non lo sono gli artt. 90 e 91 dello Statuto [30].

25 — V. sentenza 30 settembre 1986 nella causa 264/83, Delhez/Commissione (Racc. pag. 2749, punto 16).

26 — Nella sua giurisprudenza sugli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE, la Corte di giustizia va addirittura sino al punto di negare la *ricevibilità* di ricorsi contro la Comunità qualora il danno fatto valere si basi sul comportamento delle autorità nazionali: v. ad es. sentenza 7 luglio 1987, cause riunite 89/86 e 91/86, L'Étoile commerciale e CNTA/Commissione (Racc. pag. 3005, punti 17-21).

27 — Punti 36 e 37 della sentenza impugnata.

28 — V. sentenza citata nella nota 5, punti 11-13, 15-22 e 23-27.

29 — V. sentenza 13 novembre 1973, cause riunite 63-69/72, Werhahn/Consiglio (Racc. pag. 1229, punto 7).

30 — V. sentenza 22 ottobre 1975, causa 9/75, Meyer-Burckhardt/Commissione (Racc. pag. 1171).

38. La spiegazione del modo di procedere del Tribunale, come si è visto non immediatamente comprensibile sul piano logico, non si può neppure desumere dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa Meyer-Burckhardt [31], a cui viene fatto riferimento al punto 35 della sentenza impugnata. Vero è che secondo la sentenza Meyer-Burckhardt anche una controversia vertente sul *risarcimento di un danno* che tragga origine dal rapporto d'impiego intercorrente tra un dipendente e la sua istituzione si pone nell'ambito dell'art. 179 del Trattato CEE e degli artt. 90 e 91 dello Statuto [32]. Vero è inoltre che la Corte di giustizia, in ordine alla questione se si sia in presenza di una causa «che tragga origine dal rapporto d'impiego», ha applicato un criterio estensivo [33]. Nulla si può invece desumere da questa sentenza a favore del fatto che l'autorità che ha il potere di nomina, in una fattispecie come quella in esame, debba lasciare imputare a sé il comportamento di un'altra istituzione.

39. Con ciò si dimostra che la motivazione della sentenza impugnata, nel punto controverso di per sé considerato, non fornisce le spiegazioni necessarie.

40. La lacuna così constatata non sfugge alla sua qualificazione come carenza di motivazione e quindi come motivo di annullamento della sentenza impugnata neppure alla luce della precedente giurisprudenza in casi analoghi.

41. Sotto questo aspetto il Tribunale avrebbe potuto prescindere da una spiegazione del punto controverso tutt'al più in presenza di una chiara situazione di diritto, resa certa da una costante prassi della Corte di giustizia. Siamo però molto lontani da una situazione del genere.

42. Nella sentenza Roumengous Carpentier del 15 gennaio 1985 [34], la Corte di giustizia ha riconosciuto alla ricorrente, una dipendente in servizio ad Ispra che aveva contestato l'adeguamento tardivo del coefficiente correttore per la sua sede di servizio, come risarcimento danni, un diritto ad interessi nei confronti della Commissione quale autorità che ha il potere di nomina.

31 — V. nota precedente.

32 — Punto 7 della sentenza.

33 — Il ricorrente, ex dipendente pubblico nazionale ed ex dipendente della Commissione, aveva chiesto alla Commissione un risarcimento danni in quanto essa non aveva accolto la sua richiesta di promuovere ricorso contro uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. In tale Stato membro vigevano norme anticumulo che risultavano sfavorevoli per le spettanze pensionistiche comunitarie del ricorrente. La Corte di giustizia ha inquadrato il ricorso negli artt. 90 e 91 dello Statuto, poiché il ricorrente stesso aveva seguito l'iter tracciato da tali disposizioni e aveva fatto valere una violazione dell'art. 24 dello Statuto, relativo all'obbligo di assistenza (punto 8 della sentenza Meyer-Burckhardt).
Anche nella presente controversia il Tribunale siè basato su un'interpretazione estensiva dell'art. 179 del Trattato CEE. L'elaborazione della proposta della Commissione, con la quale è iniziato il ritardo constatato al punto 39 della motivazione della sentenza impugnata, fa parte dell'iter normativo ai sensi dell'art. 64 dello Statuto. Si ricordi che la Commissione è normalmente soggetta, anche come istituzione con potere propositivo, alle norme generali in materia di risarcimento danni [v. sentenza Werhahn (supra, nota 29), punto 8]. Non è tuttavia necessario approfondire la questione se il caso in esame presenti un nesso sufficiente con il rapporto di impiego dei dipendenti dato che essa non è stata sollevata da nessuna delle parti del presente procedimento.

34 — Causa 158/79 (Racc. 1985, pag. 39). Parimenti le sentenze parallele in pari data: cause riunite 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 e 543/79, Amesz/Commissione (Racc. pag. 55); causa 737/79, Battaglia/Commissione (Racc. 1985, pag. 71).

43. La Corte di giustizia ha dichiarato al riguardo:

«La Corte, alla luce delle circostanze del caso di specie, e in particolare della lentezza eccessiva con cui le istituzioni comunitarie hanno assolto il loro compito (...), fissa gli interessi di mora per il ritardo intervenuto nella liquidazione dei diritti pecuniari della ricorrente al tasso del 6% annuo».

44. In quel caso si trattava però in realtà di un comportamento della Commissione. A quest'ultima la ricorrente aveva contestato il fatto

«che un grave illecito è stato commesso dalla Commissione che, pur essendo al corrente della situazione illegittima lamentata dagli interessati, non ha agito per porvi rimedio» [35].

45. Difatti, la Commissione, in un periodo di notevoli aumenti di prezzo nel luogo di utilizzazione della ricorrente, aveva attribuito alla sua proposta (di adeguamento dei coefficienti correttori), che il Consiglio ha successivamente seguito [36], un'efficacia retroattiva troppo modesta e quindi non tale da soddisfare l'art. 65, n. 2, dello Statuto [37].

Inoltre, diversamente da quanto avvenuto nel caso presente, essa non aveva agito contro il Consiglio quando esso aveva emanato il provvedimento di adeguamento (anche per altri motivi) viziato. Quest'ultimo poteva pertanto essere dichiarato illegittimo solo dopo che la ricorrente aveva impugnato il relativo foglio paga.

46. Si dimostra quindi che la predetta sentenza Roumengous Carpentier non poteva giustificare la carenza di motivazione di cui trattasi.

47. Lo stesso vale per le decisioni pronunciate dalla Corte di giustizia nel 1984 [38] e nel 1985 [39] nella causa Culmsee [40]. I ricorrenti in tale controversia avevano proposto un'azione sia contro la propria autorità che ha il potere di nomina sia contro il Consiglio per il pagamento di interessi dopo un adeguamento delle retribuzioni imposto dalla Commissione attraverso un ricorso. L'azione era tra l'altro diretta all'annullamento del relativo foglio paga, nella misura in cui i pagamenti arretrati ivi previsti non comprendevano interessi di mora per il periodo successivo alla data di decorrenza dell'adeguamento retroattivo. Inoltre essi

35 — Punto 10 della sentenza.

36 — Regolamento n. 3087/78 (GU L 369, pag. 10).

37 — V. sentenza 15 dicembre 1982, causa 158/79, Roumengous Carpentier/Commissione (Racc. pag. 4379, punti 6 e 25-27).

38 — Ordinanza 26 settembre 1984, causa 175/83, Culmsee/Comitato economico e sociale e Consiglio (Racc. pag. 3321).

39 — Sentenza 4 luglio 1985, causa 175/83, Culmsee/Comitato economico e sociale (Racc. pag. 2149).

40 — Tali decisioni si aggiungono ad una serie di altre cause parallele: v. sentenze 4 luglio 1985, causa 174/83, Amman e a./Consiglio (Racc. pag. 2133); causa 176/83, Allo/Commissione (Racc. pag. 2155); causa 233/83, Agostini/Commissione (Racc. pag. 2163); causa 247/83, Ambrosetti/Commissione (Racc. pag. 2171); causa 264/83, Delhez/Commissione (Racc. pag. 2179).
Diversamente dalla ricorrente nella causa Culmsee, i ricorrenti in queste cause avevano tuttavia intentato un'azione solo contro la loro autorità che ha il potere di nomina.

richiedevano un risarcimento danni a compenso integrale della perdita di potere d'acquisto.

48. La Corte di giustizia ha considerato ricevibile il ricorso contro l'autorità che ha il potere di nomina (escludendo tuttavia la domanda riguardante la perdita di potere d'acquisto, in quanto questa domanda non era stata proposta nel corso del procedimento precontenzioso). Essa respingeva invece il ricorso contro il Consiglio diretto al versamento di interessi, in quanto esso «(riguarda) solo il Comitato economico e sociale».

49. Questa soluzione sembra a prima vista suffragare il punto di vista secondo cui la Corte di giustizia ricollega sostanzialmente al rapporto di impiego ricorsi diretti al versamento di interessi in casi di questo genere, il che potrebbe d'altra parte significare che essa, sotto il profilo sostanziale, considera eventualmente come debitrice l'autorità che ha il potere di nomina.

50. Contro questa conclusione milita tuttavia palesemente il fatto che all'epoca i ricorrenti avessero considerato la concessione di interessi, in primo luogo, come elemento costitutivo necessario di un regolare foglio paga, qualora in esso venissero stabiliti, sulla base di provvedimenti di adeguamento *retroattivi*, pagamenti arretrati [41]. In questo contesto va considerata anche la circostanza che questi ricorrenti avevano richiesto interessi *dalla data di decorrenza della retroattività*. Una domanda così definita e motivata si indirizza logicamente contro l'autorità che ha il potere di nomina.

51. Nel presente caso, il Tribunale *non* ha però considerato determinante l'*efficacia retroattiva* del provvedimento di adeguamento (al 1°.1.1981) ma bensì il *ritardo* intervenuto nell'emanazione di tale provvedimento. Di conseguenza, esso ha deciso la concessione di interessi a partire dalla scadenza di un termine adeguato per l'emanazione di tale provvedimento.

52. Non trascuro il fatto che i ricorrenti nella causa Culmsee avessero lamentato, in secondo luogo, anche un ritardo nella decisione dell'aumento retributivo [42], senza però trarre da ciò le necessarie conseguenze per la data di inizio dell'obbligo di pagamento degli interessi (dies a quo).

53. Ai fini del caso in esame, risulta da queste particolarità che anche le decisioni della Corte di giustizia nella causa Culmsee non costituivano un precedente affidabile, e comunque un fondamento sufficiente, che le consentisse di *prescindere completamente* da una motivazione del punto controverso.

41 — V. i mezzi e argomenti dei ricorrenti contenuti ai punti 12 e 13 della sentenza 30 settembre 1986, causa 175/83, Culmsee/Comitato economico e sociale (Racc. pag. 2667).

42 — V. punto 17 della sentenza 30 settembre 1986 (v. nota precedente).

54. In definitiva, la terza parte del secondo mezzo è quindi concludente dato che la sentenza impugnata non soddisfa ai requisiti di una regolare motivazione.

55. 2. A mio parere si dovrebbe considerare questa infrazione in quanto tale come motivo per l'annullamento della sentenza del Tribunale (nei limiti definiti dal mezzo in esame) [43]. Non mi sembra opportuno esaminare ancora la censura di violazione del diritto comunitario. Con un esame del genere, la Corte di giustizia assumerebbe infatti, mancando totalmente una motivazione del Tribunale su un punto fondamentale, il ruolo di una *prima istanza di diritto* e sminuirebbe così la funzione che spetta al Tribunale in materia. Si potrebbe forse passare anche sopra tale obiezione se la soluzione del problema controverso e le considerazioni da effettuare al riguardo fossero evidenti. Ciò però non si può dire alla luce delle conseguenze complesse e problematiche che risultano dall'infelice ripartizione delle competenze tra autorità che ha il potere di nomina e organi legislativi per il ricorso giurisdizionale e la legittimazione passiva.

Seconda sezione: *Le censure sui tipi di interesse esaminati dal Tribunale («interessi moratori» e «interessi compensativi») e sui criteri prescelti per il calcolo dei crediti per interessi*

56. Nel quadro delineato nella presente sezione appare opportuno trattare innanzitutto il *terzo mezzo*. Successivamente vanno esaminati il *primo mezzo* e le relative *parti 1 e 2 del secondo mezzo*.

Sul terzo mezzo

57. *1.* Con questo mezzo la Commissione si rivolge sostanzialmente contro il fatto che il Tribunale abbia riconosciuto, come conseguenza del ritardo intervenuto nell'emanazione del regolamento n. 3294/88, un compenso pari alla perdita di potere d'acquisto statisticamente rilevata. Il mezzo si suddivide in tre parti, contrariamente alla sua intestazione un po' troppo concisa, in cui è menzionata solo una di esse.

58. Nella prima parte [44], la Commissione sostiene che il Tribunale ha travisato la nozione di danno quale corollario della lesione di un diritto soggettivo. Con le sue considerazioni espresse al punto 40 della sentenza impugnata, il Tribunale ha violato i principi generali di diritto ed estende in maniera inammissibile la nozione di danno.

43 — V. sentenza 17 dicembre 1992, causa C-68/91 P, Moritz/Commissione (Racc. pag. I-6849, nn. 24-26).

44 — Atto d'impugnazione, nn. 39 e 40, pag. 29.

59. Nella seconda parte [45], la Commissione ha affermato che il Tribunale ha violato i principi generali alla luce della necessaria prova in base alla quale un danno dev'essere dimostrato, dedotto e provato. Il Tribunale ha infatti considerato in via aprioristica provato un danno nei confronti dei dipendenti, per quanto esso non sia stato neppure asserito da questi ultimi.

60. Nella terza parte [46], si sostiene che la Commissione non contesta che sia tecnicamente possibile un'indicizzazione in base al potere d'acquisto della moneta. Una serie di paesi avevano già fatto ricorso a questo sistema nella loro storia. L'indicizzazione del valore della moneta può però basarsi solo su un atto emanato dal legislatore comunitario, ciò che manca nella fattispecie.

61. *II.* Tutte e tre le parti di questo mezzo sono finalizzate allo stesso scopo: la Commissione, sotto il profilo dei cosiddetti interessi compensativi, mira ad ottenere, con l'annullamento della sentenza impugnata, l'accoglimento della sua domanda di rigetto del ricorso in primo grado. Attraverso il presente mezzo essa vorrebbe dimostrare che la perdita di potere d'acquisto in quanto tale non può formare oggetto di una domanda di risarcimento.

62. *III.* Una comparazione di queste tre parti del mezzo di cui trattasi prova tuttavia che la prima e la seconda parte non sono idonee a risolvere i problemi sollevati allo stesso modo della terza parte.

63. Al riguardo si deve innanzitutto constatare che il caso presente riguarda una situazione del tutto specifica, e cioè, nell'ambito del diritto della funzione pubblica, l'adozione tardiva di un provvedimento di adeguamento quinquennale di un coefficiente correttore. Proprio su questa particolarità si fonda la terza parte del mezzo: la Commissione si richiama alla circostanza che le normative comunitarie che si applicano a questa situazione non prevedono una compensazione del potere d'acquisto, il quale pertanto, in quanto tale, non può essere garantito. Le altre due parti del mezzo si fondano invece su regole generali dell'istituto del risarcimento danni, senza però che il presente caso sollevi il problema della compensazione del potere d'acquisto nell'istituto del risarcimento danni in questa forma generale.

64. Inoltre non si può esaminare la questione se il fatto della perdita del potere d'acquisto possa valere solo a titolo di«danni» ovvero di «prova del danno», senza verificare quali esigenze *positive* risultino da queste nozioni. Secondo la sentenza impugnata, tuttavia, i dipendenti, per dimostrare in primo grado i loro danni, si sono richiamati soltanto alla circostanza della svalutazione monetaria e hanno corrispondentemente scelto i loro mezzi di prova (dati statistici). La definizione delle esigenze positive nel senso di cui sopra sarebbe quindi senza utilità per il caso in esame.

45 — Atto d'impugnazione, nn. 41-50, pagg. 30-32.
46 — Atto d'impugnazione, n. 54, pag. 32.

65. Per tutti questi motivi propongo di iniziare con l'esame della terza parte del terzo mezzo e di esaminare le altre due parti solo qualora ciò si renda necessario per giudicare in ordine all'obiettivo perseguito con questo mezzo [47].

66. *IV.* Nel quadro così delineato, posso soffermarmi molto brevemente sulle obiezioni mosse dai dipendenti nei confronti dell'ammissibilità del terzo mezzo.

67. L'argomento secondo cui questo mezzo riguarderebbe la valutazione della prova da parte del Tribunale e quindi sarebbe sottratto all'esame della Corte di giustizia elimina esclusivamente le prime due parti di questo motivo d'impugnazione ed è pertanto senza importanza per la sua terza parte. Lo stesso vale per l'argomento secondo il quale ricorrerebbero, nel caso di specie, entrambi i presupposti postulati dalla Commissione per pretendere e per provare l'esistenza di un danno.

68. Infine è da respingere anche l'argomento dei dipendenti secondo cui i principi addotti dalla Commissione per il terzo mezzo non sono stati fino a questo momento riconosciuti e in particolare non trovano positivi punti d'appoggio nella giurisprudenza. Tale argomento non riguarda infatti la ricevibilità ma il merito del motivo d'impugnazione, alla cui trattazione mi dedicherò al punto successivo.

47 — V. supra, paragrafo 61.

69. *V. 1.* La questione se il mezzo di cui trattasi sia concludente o no va valutata in base alle norme che potrebbero formare la base per il compenso della perdita del potere d'acquisto. Il Tribunale ha giustamente ritenuto [48] che al riguardo vengano in considerazione solo le norme relative alla responsabilità extracontrattuale. Poiché infatti gli artt. 64 e 65 dello Statuto non prevedono alcuna compensazione del potere d'acquisto neppure nel caso di un adeguamento tardivo, viene escluso lo Statuto quale fondamento della domanda controversa [49].

70. *2.* I principi che valgono per la responsabilità dell'istituzione nei confronti dei dipendenti delle Comunità non sono fissati nel diritto comunitario scritto. Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si può desumere che al riguardo si applicano principi analoghi a quelli validi nell'ambito dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE [50].

71. La costante giurisprudenza elaborata nel diritto della funzione pubblica, secondo la quale la responsabilità presuppone un illecito, un danno, nonché un nesso causale tra questi due elementi [51], corrisponde in

48 — V. punto 35 della sentenza impugnata.

49 — Sentenza 30 settembre 1986, causa 264/83, Delhez/Commissione (Racc. pag. 2749, punto 16).

50 — V. espressamente, in questo senso, le conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn del 26 giugno 1986 nelle cause riunite 169/83 e 136/84, Leussink/Commissione (Racc. pag. 2812, in particolare pag. 2814).

51 — V., ad es., già la sentenza 28 maggio 1970, cause riunite 19/69, 20/69, 25/69 e 30/69, Richez-Parise/Commissione (Racc. pag. 325).

sostanza [52] alla formula utilizzata per l'art. 215 del Trattato CEE. Inoltre la Corte di giustizia, nella causa Leussink [53], ha designato domande di risarcimento di un dipendente, derivanti dal rapporto di servizio, e quelle della sua famiglia, ai sensi dell'art. 215 del Trattato CEE, sotto la dizione unitaria di domande «in base alle norme generali» [54]. Sotto il profilo di queste ultime domande, essa ha poi tratto conclusioni dagli «ordinamenti giuridici degli Stati membri» [55], a cui rinvia l'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE per il regime della responsabilità extracontrattuale.

72. Se la responsabilità extracontrattuale è regolata, come nel caso dell'art. 215, secondo comma, e del diritto della funzione pubblica, in base a regole non scritte, dev'esser considerato, oltre alle conseguenze derivanti dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri [56], anche il contesto in cui si inserisce il problema in esame della responsabilità [57]. Ciò ha avuto in particolare come conseguenza il fatto che in determinati casi di attività legislativa della Comunità la responsabilità di quest'ultima è stata assoggettata a condizioni limitative che la Corte di giustizia ha desunto dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri [58].

73. Si deve riconoscere che nel caso in esame sono in discussione non i presupposti della responsabilità ma le conseguenze giuridiche (ossia la valutazione della prestazione risarcitoria) che vengono in essere nel caso in cui ricorrano tali presupposti [59]. Non vedo tuttavia alcun motivo per adottare al riguardo un'altra misura e per non prendere in considerazione, nella valutazione del risarcimento, il contesto entro il quale è sollevata la questione della responsabilità [60]. Inoltre le modalità della responsabilità che il contesto richiede possono essere ricavate non solo

52 — Il rapporto tra le nozioni di «illegittimità» e «illecito» non è finora completamente chiarito. In una serie di scritti accademici viene sostenuta la tesi secondo cui l'eventuale «illegittimità» ai sensi della formula utilizzata nell'art. 215 del Trattato CEE configura nel contempo un illecito (v. la documentazione in Huglo, Juris Classeur, Europe, Fasc. 370, n. 21).
V. anche sentenza 16 dicembre 1987, causa 111/86, Delauche/Commissione (Racc. pag. 5345, punto 30), in cui la Corte di giustizia nell'ambito del diritto della funzione pubblica, enuncia il presupposto della «illegittimità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni». V. inoltre sentenza 11 luglio 1980, causa 137/79, Kohll/Commissione (Racc. 1980, pag. 2601, punto 16 della motivazione), in cui la Corte di giustizia (parimenti in materia di diritto della funzione pubblica) rinvia all'art. 215 del Trattato CEE.
Nel presente contesto preferisco comunque la nozione di illecito, in quanto l'infrazione constatata dal Tribunale riguarda una regola non scritta, che, inoltre, dev'essee applicata in base alle circostanze del caso di specie: v. punti 36 e 37 della motivazione della sentenza impugnata.

53 — Sentenza 8 ottobre 1986, cause riunite 169/83 e 136/84, Leussink/Commissione (Racc. pag. 2801).

54 — V. il titolo che precede il punto 10 nonché il testo del punto 13 della sentenza.

55 — V. punto 22 della sentenza.

56 — Notoriamente il diritto comunitario quale ordinamento incompleto necessita, anche in altri settori, di un'integrazione da parte dei principi generali di diritto che vengono derivati dagli ordinamenti degli Stati membri: per i diritti fondamentali v. ad es. sentenza 14 maggio 1974, causa 14/73, Nold/Commissione (Racc. pag. 491, punto 13).

57 — Per il settore del Trattato CECA il criterio del contesto è stato espressamente riconosciuto in due recenti sentenze: sentenza 30 gennaio 1992, cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e a./Commissione (Racc. pag. I-359, punto 24); sentenza 18 maggio 1993, causa C-220/91 P, Commissione/Stahlwerke Peine-Salzgitter (Racc. pag. I-2393, punto 29).

58 — V. da ultimo sentenza 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3061, punto 12).
Sull'applicazione operata dalla Corte di giustizia v. in generale Joliet, Le droit institutionnel des Communautés européennes, Le contentieux, Liegi 1981, pagg. 269-271; Rideau/Charrier, Code de procédures européennes, Parigi 1990, pag. 189.

59 — La Commissione non ha posto in dubbio il fatto che sotto il profilo del momento della presentazione della sua proposta esiste un illecito che può far sorgere la sua responsabilità.

60 — Ciò ritengono, a quanto pare, anche l'avvocato generale Mancini (conclusioni dell'11 dicembre 1984 nella causa 158/79, Roumengous Carpentier/Commissione, Racc. pag. 39, in particolare pag. 42) e il giudice Biancarelli, designato quale avvocato generale (conclusioni del 30 gennaio 1991 nella causa T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. II-279, in particolare pag. II-364).

dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ma anche dal contenuto e dall'obiettivo delle norme comunitarie nel settore corrispondente [61].

74. *3.* Si deve pertanto esaminare se alla luce degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e del contesto in cui i dipendenti reclamano una compensazione della perdita di potere d'acquisto questa domanda appaia fondata.

75. *a)* La Corte di giustizia non ha avuto finora alcuna occasione per approfondire la questione così definita. Una parte delle sentenze in materia di funzione pubblica che riguardano l'adeguamento all'andamento del potere d'acquisto è dedicata all'interpretazione dei meccanismi ai sensi degli artt. 64 e 65 dello Statuto [62]. In generale, si può constatare che queste norme, in corrispondenza al loro scopo, sono state interpretate estensivamente [63].

76. In altre sentenze, la giurisprudenza, se si verteva sulla perdita di potere d'acquisto di crediti, il cui ammontare sotto il profilo della decorrenza era fissato in precise disposizioni, si è orientata contro l'applicazione di una decorrenza successiva, più favorevole per i dipendenti [64]. Ciò può essere inteso come il rovescio dell'interpretazione estensiva in precedenza menzionata.

77. *b)* Quest'ultima idea, a mio parere, va presa in considerazione anche nel campo del risarcimento danni eventualmente dovuto sotto il profilo del ritardo. La normativa nella cui applicazione è intervenuto il ritardo di cui trattasi appartiene infatti — nel senso in precedenza sviluppato — al contesto nel quale si inserisce la pretesa fatta valere. Da essa può in particolare risultare che un adeguamento giudiziale dell'ammontare all'andamento del potere d'acquisto costituirebbe un corpo estraneo all'interno del sistema.

78. Questa è la situazione nel caso in esame.

79. Al riguardo si deve innanzitutto ricordare lo scopo degli artt. 64 e 65. Tali norme disciplinano sotto il profilo temporale e spaziale l'adeguamento delle retribuzioni alla luce dell'andamento dell'economia ed in particolare dell'andamento del potere d'acquisto. Nel caso dell'art. 65 il punto centrale sta

61 — V. sentenza 10 luglio 1969, causa 9/69, Sayag/Leduc (Racc. pag. 329, punti 5-11), nonché le conclusioni dell'avvocato generale Gand 1° luglio 1969 in questa causa, loc. cit. (pag. 338, in particolare pag. 341).

62 — Sentenze 6 ottobre 1982, causa 59/81, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3329); 15 dicembre 1982, causa 158/79, Roumengous Carpentier/Commissione (Racc. pag. 4379); 28 giugno 1988, causa 7/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3401); 23 gennaio 1992, causa C-301/90, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-221).

63 — V. in senso analogo sentenza 31 maggio 1979, causa 156/78, Newth/Commissione (Racc. pag. 1941), nonché sentenza 13 febbraio 1980, causa 256/78, Misenta/Commissione (Racc. pag. 219).

64 — V., ad esempio, sentenza 21 maggio 1981, causa 156/80, Morbelli/Commissione (Racc. pag. 1357, punto 34). V. anche sentenza del Tribunale 28 febbraio 1992, causa T-8/90, Colmant/Commissione (Racc. pag. II-469).

nel momento temporale, dato che esso disciplina l'adeguamento annuale del «livello retributivo». L'art. 64 riguarda invece in primo luogo l'aspetto spaziale, dato che esso deve garantire che i dipendenti, a prescindere dalla rispettiva sede di servizio della Comunità, dispongano di una retribuzione press'a poco equivalente.

80. Entrambe le norme hanno come scopo l'elaborazione di regolamenti in materia di retribuzione che conducano al pagamento di determinati importi *nominali*. Se questi importi perdono eventualmente potere d'acquisto anche durante la durata di validità di questi regolamenti, un adeguamento può avvenire solo attraverso nuovi provvedimenti a norma degli artt. 64 e 65 che integrino o sostituiscano i precedenti.

81. In questo contesto si deve altresì considerare che i meccanismi di adeguamento, secondo le due norme, si basano su un controllo a posteriori: l'adeguamento avviene sempre in base all'andamento già *intervenuto*, non a quello prevedibile. Non è tuttavia previsto che si dovesse prendere in considerazione il tempo trascorso dalla data di riferimento dell'adeguamento. Ciò vale persino nel caso dell'art. 65, che prevede una data di riferimento (n. 1) ovvero un termine (n. 2) per l'intervento del Consiglio. Anche per il caso di un «ritardo» nell'emanazione del provvedimento di adeguamento, lo Statuto non prevede alcun aumento corrispondente degli importi nominali. Come già detto, questi meccanismi, secondo la giurisprudenza della Corte, hanno natura tassativa.

82. In secondo luogo, si deve ricordare che lo Statuto ha affidato l'adeguamento degli stipendi nelle mani della Commissione e del Consiglio. Come risulta dagli atti, nel procedimento di elaborazione della proposta della Commissione vengono coinvolti i rappresentanti del personale.

83. Sotto questo profilo non posso sostenere che il giudice comunitario, in caso di adeguamento tardivo, debba riconoscere una compensazione del potere d'acquisto. Una soluzione del genere sarebbe in contraddizione col carattere tassativo dei regolamenti, con la competenza della Commissione e del Consiglio e con l'importanza spettante alla fase propositiva per la partecipazione del personale.

84. Queste considerazioni dovrebbero eventualmente essere messe da parte se l'inazione delle istituzioni giungesse al punto di violare il principio di sollecitudine nel suo contenuto essenziale. Non esistono però qui elementi a sostegno di tale conclusione (a prescindere dal fatto che risultano dalla giurisprudenza accenni al fatto che i dipendenti possono opporsi ad una tale situazione estrema, ad esempio, impugnando il foglio paga [65]).

65 — V. sentenza Roumengous Carpentier del 15 dicembre 1982 (supra, nota 37).

85. La conclusione così elaborata a partire dal contesto della questione della responsablità sollevata non viene messa in discussione dai criteri che stanno alla base della sentenza 19 maggio 1982 [66], Dumortier, dato che questa appartiene proprio ad un altro contesto.

86. Questa sentenza è stata emanata in collegamento con una sentenza interlocutoria del 1979 [67] in cui era stata riconosciuta la responsabilità della Comunità per l'abolizione di restituzioni per il gritz di granoturco. A suo tempo la Corte di giustizia aveva considerato come base per il calcolo del danno l'ammontare delle restituzioni che avrebbero dovuto essere versate alle ricorrenti senza l'illegittima abolizione della disciplina. Nella sentenza definitiva del 1982 essa ha poi dichiarato che i pagamenti dovuti dalla Comunità alle ricorrenti su questa base dovevano essere calcolati secondo i tassi di cambio dell'ECU nella rispettiva valuta nazionale vigenti alla data della sentenza interlocutoria.

87. A mio parere non esistono tra il presente caso e quello di cui sopra analogie sufficienti a far apparire giustificata la controversa scelta del Tribunale per una compensazione del potere d'acquisto.

88. In primo luogo, all'epoca non si trattava dell'aumento dell'importo nominale delle restituzioni abolite (con applicazione di un tasso di interesse) ma del calcolo degli — invariati — importi nominali in valuta nazionale. La soluzione scelta dalla Corte di giustizia tiene quindi conto della circostanza che i versamenti aboliti erano paragonabili ad un debito in valuta estera. La Corte di giustizia non ha ad esempio disposto, in base ai tassi di cambio in vigore in date di scadenza trascorse, una compensazione del potere d'acquisto delle somme così calcolate.

89. In secondo luogo, la Corte di giustizia ha fatto ricorso ad un tasso di cambio che era parte del meccanismo di restituzione della Comunità, anziché procedere ad un autonomo adeguamento al potere d'acquisto delle varie valute.

90. In terzo luogo si trattava manifestamente, per la Corte di giustizia, di garantire la parità di trattamento dei creditori dell'indennizzo, elemento che non è in discussione nel caso in esame.

91. La soluzione qui proposta non è soggetta a obiezioni neppure alla luce degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che, accanto al criterio fin qui trattato del contesto, sono importanti per il regime di responsabilità da applicare.

92. Si deve innanzitutto constatare che il caso presente riguarda l'adempimento tardivo di obbligazioni pecuniarie. Vero è che il

66 — Cause riunite 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier e a./Consiglio (Racc. pag. 1733).

67 — Sentenza 4 ottobre 1979, numeri d'iscrizione e parti come sopra (Racc. pag. 3091).

ritardo non si è verificato nel pagamento di una somma determinata o determinabile, ma nell'ambito dell'iter che ha condotto alla determinazione di tale somma. Le conseguenze per il creditore sono tuttavia le stesse nell'uno e nell'altro caso.

93. Il Tribunale invece — apparentemente con riferimento agli ordinamenti giuridici di alcuni Stati membri (ad es. Belgio e Italia) — ha operato una distinzione tra questi due casi e ha collegato alla fissazione tardiva degli importi dovuti un diritto a «interessi compensativi» in misura pari alla perdita di potere d'acquisto, mentre gli «interessi moratori», a parere del Tribunale, sono riservati al periodo successivo a tale fissazione. Questa definizione degli «interessi compensativi» quale indennizzo specifico per la perdita di potere d'acquisto si attaglia però in primo luogo a casi in cui il giudice deve calcolare il compenso per un danno *ulteriore* e al riguardo tiene conto del lasso di tempo trascorso tra il danno e la sentenza (definitiva) [68].

94. Si deve infine sottolineare che il riconoscimento di interessi pretesi sotto il profilo del decorso del tempo, che si fondano soltanto sulla perdita di potere d'acquisto statisticamente rilevata, in alcuni Stati membri viene rifiutato o concesso solo in casi eccezionali (ad es. nel Regno Unito, in Francia e in Germania).

95. In conclusione quindi la soluzione qui proposta non urta contro alcuna obiezione neppure alla luce degli ordinamenti giuridici nazionali.

96. Il terzo mezzo deve quindi essere accolto.

Sul primo mezzo

97. *I.* Perno e cardine del ragionamento della Commissione in questo contesto è la considerazione che la giurisprudenza della Corte di giustizia non opera (più) una rigorosa distinzione tra interessi di mora e interessi compensativi. La concessione di *interessi di mora* dipende tradizionalmente dal fatto che il debito di cui trattasi sia certo, determinato o determinabile ed esigibile. Gli *interessi compensativi* invece, in base alla definizione tradizionale, verrebbero concessi ad un creditore che dimostri l'esistenza di un danno ulteriore. Presupposto per tale concessione sarebbe un atto doloso o colposo, un evento pregiudizievole nonché un nesso causale tra l'atto e l'evento. La giurisprudenza ha attualmente elaborato, al posto di questa concezione dualistica, una concezione autonoma e unitaria, orientata verso la nozione di interessi di mora, che va però oltre la tradizionale nozione di interessi di mora. Gli interessi, in base a tale concezione, rappresentavano semplicemente il compenso per

68 — V. paragrafo 23 delle conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven del 26 gennaio 1993, causa C-271/91, Marshall (Racc. 1993, pag. I-4367, in particolare pag. I-4381), nonché le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro del 16 settembre 1993, causa 308/87, Grifoni/CEEA, Racc. 1994, pag. I-341, in particolare pag. I-343, paragrafi 22 e 24).

danni derivanti dal ritardo con il quale le istituzioni avevano liquidato le somme dovute a norma dello Statuto. Il riconoscimento di questi interessi presupponeva un illecito dell'autorità che ha il potere di nomina ed un'ingiunzione o un'intimazione. Questi interessi corrispondono agli interessi legali ai sensi degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e presentano quindi, accanto all'elemento del naturale carattere fruttifero del danaro, anche un fattore che si riferisce alla svalutazione del danaro stesso.

98. *II.* Lo scopo perseguito dalla Commissione su questa base con il primo mezzo non appare con chiarezza. La Commissione contesta in primo luogo la parte della sentenza con cui sono stati riconosciuti «interessi compensativi» ai dipendenti: né sul piano del diritto della funzione pubblica né su altri piani la Corte di giustizia ha ammesso un diritto autonomo alla rivalutazione del potere d'acquisto di una somma liquidata in ritardo [69]. Contrariamente alla motivazione della sentenza di primo grado [70], non esisterebbe alcuna costante giurisprudenza sulla rivalutazione di crediti arretrati in corrispondenza con l'andamento del costo della vita [71].

99. In secondo luogo, essa contesta però anche la parte della sentenza che tratta la domanda diretta alla concessione di «interessi moratori»; tale domanda era stata com'è noto respinta dal Tribunale in conformità delle conclusioni della Commissione. Così la Commissione sostiene che il Tribunale ha interpretato erroneamente il diritto comunitario in materia di interessi di mora nel caso di liquidazione tardiva dello stipendio di un dipendente [72]. Dichiarando infondata la domanda diretta alla concessione di interessi di mora, il Tribunale si sarebbe basato su una definizione della nozione di interessi di mora nel frattempo superata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia [73].

100. Benché tali argomenti in un primo momento stupiscano alla luce degli interessi della Commissione, si può però (con qualche fatica) comprendere che cosa in fin dei conti interessa quest'ultima. Rinvio al riguardo alla risposta della Commissione ad un'obiezione dei dipendenti, secondo cui il primo mezzo sarebbe irricevibile in mancanza di pregiudizio, dato che la Commissione, sotto il profilo degli *interessi di mora*, non sarebbe risultata soccombente [v. art. 49, secondo comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia]. Nella sua risposta al riguardo la Commissione fa infatti valere di essere interessata «a vedere ristabilita quella che ritiene essere una più corretta interpretazione del diritto comunitario in materia di *interessi corrispettivi*» [74]. Il primo mezzo ha pertanto lo stesso scopo del terzo mezzo, cioè l'annullamento della sentenza impugnata, nella misura in cui il Tribunale ha ivi riconosciuto, a seguito del ritardo constatato, solo una compensazione fondata sull'andamento del potere d'acquisto statisticamente rilevato.

69 — Atto d'impugnazione, pag. 18, n. 7.
70 — Ib., punto 35 della motivazione.
71 — Atto d'impugnazione, pag. 17, nn. 4-6, e pag. 22, n. 18.
72 — Atto d'impugnazione, pag. 16, n. 2.
73 — Atto d'impugnazione, pag. 18, n. 10.
74 — Pag. 2 della replica; il corsivo è mio.

101. Sicuramente non si può negare l'impressione che la Commissione, a seguito di questo caso, tenti di convincere la Corte di giustizia, in generale, del suo modo di vedere, anche sotto il profilo degli interessi di mora. Lo scopo formale del motivo d'impugnazione controverso si limita tuttavia all'annullamento della sentenza impugnata nella predetta misura [75].

102. *III.* Su questo sfondo non ritengo opportuno esaminare separatamente il primo mezzo. La Commissione raggiunge infatti il suddetto scopo, come si è visto, già con il terzo mezzo. Inoltre potrò esaminare, anche in occasione della valutazione dell'impugnazione incidentale, l'alternativa proposta con il primo mezzo a fronte della soluzione del Tribunale, secondo la quale in un caso come quello presente non vengono concesse compensazioni della perdita di potere d'acquisto statisticamente rilevata ma «interessi di mora» ad un «tasso legale».

Sulla prima e sulla seconda parte del secondo mezzo

103. *I.* Così come il primo mezzo, queste censure si riferiscono insieme a entrambe le parti della sentenza (sugli interessi di mora e sugli interessi compensativi). Partendo dalla concezione che la Commissione ritiene corretta al riguardo [76], essa contesta al Tribunale una motivazione insufficiente della sua sentenza.

104. Dato che si tratta di censure riguardanti la regolarità formale della sentenza, esse non possono essere considerate esaurite alla luce della conclusione da me proposta in ordine al terzo mezzo.

105. *II. 1.* La Commissione fa innanzitutto valere che la motivazione della sentenza impugnata è contraddittoria sotto un duplice profilo. In primo luogo, la conclusione raggiunta dal Tribunale non concorderebbe con la pretesa (tradizionale) distinzione adottata tra interessi di mora e interessi compensativi. In secondo luogo, il Tribunale non sarebbe neppure riuscito ad operare un'applicazione di per sé concludente della concezione comunitaria.

106. I dipendenti ribadiscono al riguardo la loro tesi secondo cui la Commissione non poteva sollevare tali censure per mancanza di pregiudizio dato che essa, in materia di interessi di mora, non sarebbe risultata soccombente. Al riguardo basti constatare che le censure della Commissione muovono dall'idea di una carenza di motivazione che pervade l'intera sentenza, e quindi anche la parte riguardante gli interessi compensativi, in ordine ai quali la Commissione è risultata soccombente. Tale argomento dei dipendenti è pertanto da respingere.

75 — Supra, n. 100.

76 — Supra, n. 97.

107. Nel merito, ritengo tuttavia infondata l'argomentazione della Commissione. Il Tribunale ha spiegato con sufficiente chiarezza dove esso vede, relativamente alla presente fattispecie, il criterio per la distinzione tra interessi di mora e interessi compensativi, ossia nel carattere determinato o determinabile del credito principale [77]. Le definizioni delle due nozioni controverse, su cui si basa la Commissione [78], non sono invece contenute nella sentenza. In conclusione quindi la contraddizione contestata dalla Commissione esiste non tra singole parti della motivazione della sentenza impugnata, ma tra la concezione giuridica della Commissione e quella del Tribunale.

108. La stessa valutazione è appropriata, nei limiti in cui la Commissione contesta al Tribunale di non essere riuscito ad operare un'applicazione di per sé concludente della concezione comunitaria (propugnata dalla Commissione). Come la Commissione stessa riconosce con il suo primo mezzo, il Tribunale non si è basato su tale concezione. Anche al riguardo non potrei riconoscere una carenza di motivazione della sentenza impugnata.

109. 2. La Commissione vede un'ulteriore infrazione dell'obbligo di regolare motivazione delle sentenze in relazione al fatto ch'essa, già alla fine del 1985, aveva presentato la sua proposta per la disciplina conforme al regolamento n. 3294/88. La Commissione si basa sulla conclusione tratta dal Tribunale da questa circostanza al punto 38 della motivazione della sentenza impugnata [79] e afferma che il Tribunale stesso ha ritenuto che il credito principale fosse determinabile già dal 1986. In base a questa premessa, sostiene la Commissione, da tale momento il Tribunale avrebbe dovuto concedere interessi di mora (e non interessi compensativi).

110. Anche tale argomento non mi convince. Come infatti risulta chiaramente dai punti 23 e 24 della sentenza impugnata, il Tribunale ha riconosciuto al Consiglio, ai fini del controverso adeguamento quinquennale dei coefficienti correttori, un margine discrezionale e ha pertanto considerato determinabile il credito principale solo dal 24 ottobre 1988, data in cui il Consiglio aveva emanato il regolamento n. 3294/88. Alla luce di quanto sopra, il punto 38 della motivazione della sentenza impugnata richiamato dalla Commissione può solo venire inteso nel senso che il Consiglio, all'inizio del 1986, disponeva di tutti gli elementi necessari per l'esercizio di tale discrezionalità.

111. Come *risultato* dell'esame del *ricorso della Commissione* avverso la sentenza di

77 — Punti 23-25 della motivazione della sentenza impugnata.

78 — Supra, n. 97.

79 — «(...) nella specie (...) la base giuridica della revisione quinquennale avrebbe dovuto essere approntata non oltre il 1986, considerato che a tale epoca il Consiglio disponeva di tutti gli elementi necessari per poter emanare un regolamento conforme a quanto prescritto dallo Statuto».

primo grado osservo che le sue censure sono fondate nella misura in cui,

— manca una sufficiente motivazione della sentenza sotto il profilo della domanda di interessi dal 1986 (seconda e in particolare terza parte del secondo mezzo);

— il Tribunale ha violato il diritto comunitario in quanto, in base al ritardo accertato, ha riconosciuto un diritto ad una compensazione della perdita di potere d'acquisto statisticamente rilevata (terzo mezzo).

Sull'impugnazione incidentale dei dipendenti

112. Con la loro comparsa di risposta, i dipendenti hanno proposto un'impugnazione incidentale per il caso in cui la Corte di giustizia decida, in tutto o in parte, nel merito dell'impugnazione. Qualora la Corte di giustizia segua il mio parere, secondo cui le obiezioni dei dipendenti nei confronti della ricevibilità delle censure della Commissione non sono sostanzialmente [80] accoglibili, tale condizione sarebbe soddisfatta. Procedo quindi, di seguito, all'esame dell'impugnazione incidentale dei dipendenti.

80 — Non occorre che io risponda dal mio punto di vista alla questione della ricevibilità del primo mezzo, che i dipendenti avevano parimenti sollevato, dato che questo mezzo non è importante. V. supra, paragrafo 102.

Sull'osservanza del termine ai sensi dell'art. 49, primo comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia

113. La Commissione ritiene che l'impugnazione incidentale (nel suo complesso) sia irricevibile in quanto il termine di due mesi previsto nella suddetta disposizione non sarebbe rispettato. Il regolamento di procedura non prevederebbe che possa essere utilizzata l'opportunità, offerta dall'impugnazione tempestivamente proposta, di porre in questione nella comparsa di risposta parti della sentenza non contestate con l'impugnazione.

114. Tale argomento è da respingere. L'art. 116, n. 1, del regolamento di procedura recita infatti:

«Le conclusioni della comparsa di risposta devono avere per oggetto:

— il rigetto totale o parziale dell'impugnazione oppure l'annullamento totale o parziale della decisione del Tribunale,

— l'accoglimento, totale o parziale, delle conclusioni presentate in primo grado, esclusa ogni nuova conclusione».

115. Questa disposizione fa chiaramente capire che all'altra parte dovrebbe ben essere concessa l'opportunità di un'autonoma controimpugnazione. Il caso in esame, in cui il Tribunale ha accolto una delle due domande dei dipendenti formulate in primo grado, respingendo però l'altra, mostra del resto che, per motivi di pari opportunità per le parti, questo è un obiettivo legittimo. Sotto il profilo del termine per l'impugnazione incidentale, da queste considerazioni consegue che la parte avversa al ricorrente contro una sentenza di primo grado non è vincolata dall'art. 49, primo comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia ma deve soltanto osservare il termine per la comparsa di risposta.

116. Così non stupisce che la Corte di giustizia, in una più recente sentenza, sembri aver tacitamente ritenuto ricevibile un'impugnazione incidentale proposta con la comparsa di risposta [81].

117. L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione deve pertanto essere respinta e vanno di seguito esaminate le censure dei dipendenti.

Sulla contraddizione tra i punti della motivazione della decisione e il dispositivo della sentenza nonché sulla violazione del principio di non discriminazione

118. I. Gli argomenti dei dipendenti addotti su questo punto si riferiscono principalmente al fatto che il Tribunale ha fissato al 1° gennaio 1984 la decorrenza dell'obbligo di pagamento degli interessi (dies a quo). I dipendenti contestano il fatto che il Tribunale non ha riconosciuto alcun risarcimento per il periodo precedente. Ciò sarebbe incompatibile con le giuste premesse del Tribunale, secondo cui ogni ritardo ingiustificabile nell'emanazione della normativa dovrebbe essere considerato illecito [82] e secondo cui la Commissione già nel gennaio 1982 avrebbe avuto a disposizione i corrispondenti documenti Eurostat [83]. La sentenza presenterebbe pertanto una palese contraddizione fra la sua motivazione e il suo dispositivo e urterebbe contro il principio della parità di trattamento.

119. Inoltre non vi sarebbero scusanti per il tardivo attivarsi delle istituzioni. In questo contesto essi esaminano in forma generale le possibilità di rapida azione da parte delle istituzioni.

81 — Sentenza 8 aprile 1992, causa C-346/90 P, F./Commissione (Racc. pag. I-2691).

82 — Punto 36 della motivazione della sentenza impugnata.

83 — Punto 39 della motivazione della sentenza impugnata.

120. Quest'argomentazione è da respingere dato che in realtà essa mette in dubbio una valutazione di fatto del Tribunale. Il Tribunale ha infatti dedotto da un «esame delle circostanze che hanno accompagnato l'adozione della normativa» che «detta normativa avrebbe in realtà potuto essere emanata già il 1° gennaio 1984 (...)». Al riguardo esso non ha preso in considerazione solo la disponibilità dei dati Eurostat ma anche il ritmo delle sedute preparatorie. I dipendenti non hanno a tal fine sostenuto che il Tribunale avesse posto a fondamento di questa valutazione criteri da contestare per motivi*di diritto*. In particolare, essi non hanno contestato la necessità di sedute preparatorie una volta ricevuti i dati Eurostat.

121. *II.* Anche l'argomento dei dipendenti secondo cui il Tribunale avrebbe dovuto considerare, ai fini dell'indennizzo per perdita di potere d'acquisto, anche la svalutazione dell'indennizzo stesso (per il periodo dal 1988 fino al pagamento effettivo), non può essere accolto. A prescindere dal fatto che un indennizzo in relazione alla perdita di potere d'acquisto non è dovuto [84], i dipendenti hanno fatto valere per la prima volta il credito di cui trattasi nel procedimento di impugnazione. Esso non può quindi essere preso in considerazione ai sensi dell'art. 116, n. 1, secondo trattino (in fine), e n. 2 del regolamento di procedura.

84 — Supra, nn. 57-96.

Sulla violazione dei principi generali del risarcimento danni

122. La parte più importante dell'impugnazione incidentale riguarda la decisione del Tribunale in ordine alla domanda di «interessi moratori». Com'è noto, il Tribunale ha respinto quest'ultima facendo riferimento alla sentenza Ammann [85], poiché, in mancanza di un credito determinato od obiettivamente determinabile prima del momento dell'emanazione del regolamento n. 3294/88, non poteva verificarsi alcun ritardo nel pagamento di un debito esigibile.

123. *I.* Prima di esaminare la critica dei dipendenti nei confronti di queste considerazioni, vorrei anzitutto accennare a due punti a mio parere importanti.

124. Il primo punto riguarda la nozione degli «interessi di mora». Secondo la definizione della Corte di giustizia enunciata nella causa Campolongo [86], questi ultimi corrispondono alla valutazione eseguita dal legislatore e alla determinazione del danno derivante dal tardivo adempimento di un obbligo. Interessi di mora vengono pertanto concessi, secondo questa prima sentenza, ad

85 — Sentenza 30 settembre 1986, causa 174/83, Ammann e a./Consiglio (Racc. pag. 2647).

86 — Sentenza 15 luglio 1960, cause riunite 27/59 e 39/59, Campolongo/Alta Autorità (Racc. pag. 765, in particolare pag. 795).

un tasso forfettario, senza che sia necessaria una concreta prova del danno. Si tratta, sotto il profilo del *tasso di interesse*, degli interessi legali, noti in parecchi Stati membri (v. ad es. i diritti belga, francese, italiano e tedesco). A questa concezione di interessi di mora come interessi a tasso forfettario la Corte si è anche successivamente attenuta [87]. Invece, essa ha abbandonato già nel 1964 [88] l'orientamento (ancora seguito nella sentenza Campolongo), secondo cui non potevano essere concessi interessi di mora in mancanza di una «determinazione legale» nel diritto comunitario. Da allora la Corte di giustizia fissa direttamente il tasso forfettario, nelle sentenze più recenti quasi sempre all'8% annuo [89]. In prosieguo, partirò quindi dal presupposto che le parti e il Tribunale abbiano inteso in tal modo la nozione di cui trattasi.

125. Il secondo punto che vorrei anzitutto affrontare riguarda l'argomentazione su cui i dipendenti hanno fondato, nel giudizio di primo grado, la loro domanda di concessione di interessi di mora. Secondo la sentenza impugnata tale domanda si fonda sul «ritardo» ingiustificato «con cui la Commissione ha corrisposto gli arretrati di retribuzione loro dovuti» [90]. La censura dei dipendenti è diretta al riguardo contro «il ritardo con cui si è proceduto alla *liquidazione* degli arretrati delle loro retribuzioni» [91]. Con questa censura i dipendenti si sono ricollegati, a giustificazione della loro domanda, agli stessi elementi di fatto che anche il Tribunale — però ai fini di un compenso in misura pari alla perdita di potere d'acquisto statisticamente rilevata — ha considerato costitutivi di responsabilità.

126. *II.* Alla luce di queste considerazioni preliminari, la questione sollevata dalla presente censura dei dipendenti viene a cadere se, per il ritardo verificatosi nell'emanazione del provvedimento di adeguamento che, come si è visto, non fa sorgere un diritto ad una compensazione della perdita di potere d'acquisto statisticamente rilevata, debbano essere concessi interessi di mora ad un tasso forfettario.

127. A parere dei dipendenti la fattispecie in esame si distingue dalla causa Ammann per il fatto che il ritardo a suo tempo ammontava soltanto ad un anno e dieci mesi, mentre nel caso presente esso è durato più di otto anni sino al pagamento degli arretrati dovuti. Trasferendo al caso in esame i criteri formulati nella suddetta sentenza si farebbe sorgere una lacuna in materia di tutela dei diritti oppure ciò significherebbe una grave violazione del principio generale secondo il quale in caso di adempimento tardivo di obblighi pecuniari sarebbe dovuto un risarcimento. Se non vi fossero né interessi moratori né rivalutazione monetaria, i dipendenti non disporrebbero di alcun mezzo ove le

87 — V., ad esempio, sentenza 16 marzo 1978, causa 115/76, Leonardini/Commissione (Racc. pag. 735), nonché sentenza 2 luglio 1981, causa 185/80, Garganese/Commissione (Racc. pag. 1785, punti 19-21).

88 — V. sentenza 19 marzo 1964, causa 11/63, Lepape/Alta Autorità (Racc. pag. 121, in particolare pagg. 144 e 149).

89 — V. nel diritto della funzione pubblica, ad esempio, sentenza 17 febbraio 1987, causa 21/86, Samara/Commissione (Racc. pag. 804); nel settore della responsabilità generale v. sentenza 19 maggio 1992, causa Mulder (supra, nota 58).

90 — Punto 20 della sentenza impugnata.

91 — Punto 21 della sentenza impugnata.

istituzioni ritardassero oltre un determinato termine, per l'uno o per l'altro motivo, l'emanazione di una norma giuridica.

128. L'argomento secondo cui solo dal momento dell'emanazione del regolamento del Consiglio è sorto un credito determinabile non può ostare ad un risarcimento nella forma di interessi di mora o in altra forma, se durante l'iter per l'emanazione del provvedimento si verifica un ritardo inabituale. In casi di questo tipo l'applicazione di interessi di mora, con il riconoscimento di un termine giustificato dalle esigenze del procedimento, potrebbe costituire una soluzione equa.

129. Ritengo che tali argomenti siano sostanzialmente fondati.

130. È corretta e non contestata la premessa del Tribunale secondo cui il debito principale (in misura pari all'importo da versare retroattivamente in base all'adeguamento quinquennale) era certo solo dopo l'emanazione del regolamento n. 3294/88 [92].

92 — Allo stesso modo, per l'art. 65, la sentenza Ammann e le parallele sentenze in pari data (supra, nota 85).

131. Per contro, tale circostanza in quanto tale non impedisce la concessione di interessi di mora nel caso di ritardi nelle procedure.

132. Certamente, ancora nella sentenza Campolongo [93] riecheggiava l'idea secondo cui gli interessi di mora sarebbero *indipendenti dall'esistenza di un illecito* e avrebbero avuto il carattere di una sanzione automatica in caso di non tempestivo pagamento di un debito *esigibile*.

133. Questo modo di vedere, anche se eventualmente corretto in singoli casi [94], si è però rivelato inadeguato nel diritto della funzione pubblica. Qui si è mostrata assai presto la necessità di concedere interessi di mora a titolo di risarcimento, qualora l'adempimento tardivo di pretese esigibili si fondi su un illecito. Un ritardo siffatto si spiega infatti regolarmente, nella pratica, con una controversia in ordine all'interpretazione dello Statuto. La Corte di giustizia ha quindi considerato adeguato, anche per tali casi, un meccanismo di «interessi di mora»

93 — V. supra, nota 86.

94 — V., ad esempio, gli interessi di mora che la Corte di giustizia ha fissato nella causa Berti per il periodo successivo alla pronuncia di una sentenza definitiva con cui era stato statuito in ordine all'ammontare del diritto ad un risarcimento danni da parte del ricorrente (sentenza 14 febbraio 1985, causa 131/81, Berti/Commissione, Racc. pag. 645). Tali interessi sono analoghi agli interessi che la Corte di giustizia ha fissato nei procedimenti per responsabilità nel settore della politica agricola comune: prima nelle suddette sentenze 4.10.1979, quellmehl e gritz di granoturco (v. supra, nota 67 e le sentenze parallele in pari data), da ultimo nella causa Mulder (supra, nota 58).

forfettari [95]. Il diritto a tali interessi non si fonda, in una situazione del genere, su una semplice inosservanza della data di scadenza, ma trova il suo vero fondamento nella non corretta interpretazione dello Statuto [96] e pertanto in un illecito, anche se quest'ultimo può concretarsi nel suddetto errore di interpretazione [97].

134. Su questo sfondo si deve ricordare che per il creditore di un'obbligazione pecuniaria non fa alcuna differenza, sul piano economico, il fatto che il debitore differisca il pagamento dopo che la somma è divenuta determinata o determinabile, ovvero che la mora e quindi l'illecito da parte sua vadano situati in una fase precedente, e cioè quella della determinazione della somma dovuta (ovvero dei criteri per la sua determinazione) [98].

135. Una distinzione tra questi due casi non mi sembra giustificata neppure alla luce degli interessi del debitore. Se in una fattispecie come quella in esame il debito principale non è determinabile prima dell'emanazione del regolamento, ciò significa che all'istituzione competente spetta un *potere discrezionale*. Questo punto di vista non è però decisivo, poiché un siffatto potere discrezionale non è pregiudicato dal riconoscimento di interessi di mora (dal punto di vista del ritardo dell'iter procedurale). Non si può infatti affermare in via generale che il potere discrezionale sarebbe stato esercitato in maniera diversa in caso di rapida esecuzione dell'iter procedurale. Così non è dato vedere, in relazione al caso in esame, come avrebbe potuto influire sul contenuto della proposta della Commissione il fatto che essa avesse in ipotesi effettuato le sue concertazioni ad un ritmo più rapido. Ugualmente, la posizione del Consiglio su queste proposte non sarebbe stata diversa qualora la Commissione gli avesse presentato prima queste ultime.

136. In questi casi di ritardo si deve probabilmente ritenere che nel caso di un modo di procedere adeguatamente rapido dell'istituzione *la stessa decisione discrezionale sarebbe emanata in un momento anteriore* [99].

137. Prima che io esamini la sentenza Ammann, mi sia concesso sottolineare che alla base di questa impostazione sta una serie considerevole di sentenze della Corte di giustizia.

138. Come primo riferimento, sembra imporsi qui la già trattata [100] sentenza

95 — V., ad esempio, sentenze 13 luglio 1978, causa 114/77, Jacquemart/Commissione (Racc. pag. 1697); 16 ottobre 1980, cause riunite 63/79 e 64/79, Boizard/Commissione (Racc. pag. 2975); 5 febbraio 1981, causa 40/79, P./Commissione (Racc. pag. 361); 18 marzo 1982, causa 103/81, Chaumont-Barthel/Commissione (Racc. pag. 1003).

96 — V. sentenza 13 ottobre 1977, causa 106/76, Gelders-Deboeck/Commissione (Racc. pag. 1623, punti 25-30).

97 — V. sentenza 27 aprile 1989, causa 271/81, Fedeli/Parlamento (Racc. pag. 973, pubblicazione sommaria; v. punti 15 e 16 del testo integrale della sentenza). Al più tardi in questa sentenza, sembra che la Corte di giustizia abbia abbandonato l'esigenza di un«grave» errore di interpretazione ai sensi della sentenza Gelders (v. nota precedente).

98 — Supra, n. 92.

99 — Per il ritardo intervenuto per quanto riguarda il Consiglio stesso, v. supra nn. 28-54 e infra n. 144.

100 — Supra, nn. 42 e 43.

Roumengous Carpentier del 15 gennaio 1985 [101], in cui la Corte di giustizia ha censurato la «lentezza eccessiva con cui le istituzioni comunitarie hanno assolto il loro compito». Vero è che il presente caso di troppo lenta esecuzione dell'iter procedurale da parte della Commissione non è del tutto analogo al caso a quell'epoca esaminato, nel quale la Commissione, provocando e tollerando una situazione illegittima ha ritardato il sorgere di diritti da parte dei dipendenti [102]. Nondimeno in questa sentenza viene espressa l'idea che anche iter procedurali che abbiano ritardato la determinazione di diritti vengono in considerazione come fondamento per interessi di mora.

139. L'impostazione qui sostenuta si ritrova inoltre in una serie compatta di sentenze riguardanti la determinazione del grado di invalidità, atto senza dubbio discrezionale [103]. Così la Corte di giustizia, nella causa Leonardini, ha dichiarato «che il comportamento tenuto nella fattispecie dall'istituzione non soddisfa le citate esigenze dell'art. 73 ed ha ritardato la definizione della pratica controversa» [104]. La Corte di giustizia ha pertanto riconosciuto «interessi di mora» (in misura dell'8%) a partire dalla data in cui la pratica avrebbe dovuto essere definita. Particolarmente illuminante, in questo contesto, è anche la causa B./Commissione [105]. Dal chiaro tenore di questa sentenza risulta che la Corte di giustizia equipara il ritardo nella fissazione del grado di invalidità al pagamento tardivo successivo a tale fissazione [106].

140. Nello stesso senso la Corte di giustizia ha proceduto nella sentenza Williams [107]. L'autorità che ha il potere di nomina aveva omesso di inquadrare il ricorrente in tale causa sulla base di determinati criteri da essa stessa fissati (dopo l'assunzione dell'interessato). La Corte di giustizia ha condannato l'autorità che ha il potere di nomina non solo a «correggere (...), rispettando i criteri enunciati» [108], con efficacia retroattiva, l'inquadramento del ricorrente, ma anche, in aggiunta, «*a versare le differenze di retribuzione derivanti da tale correzione*, più gli interessi al tasso del 6% a decorrere da ciascuna scadenza» [109].

141. Passiamo ora alla sentenza Ammann.

142. In tale occasione, la Corte di giustizia, a fronte dell'argomento dei dipendenti

101 — Supra, nota 34; v. ivi anche le sentenze parallele di pari data.

102 — V. supra, n. 45.

103 — Sentenze 26 febbraio 1976, causa 101/74, Kurrer/Consiglio (Racc. pag. 259); 16 marzo 1978, causa 115/76, Leonardini/Commissione (Racc. pag. 735); 2 ottobre 1979, causa 152/77, B./Commissione (Racc. pag. 2819); 21 maggio 1981, causa 156/80, Morbelli/Commissione (Racc. pag. 1357); 14 luglio 1981, causa 186/80, Suss/Commissione (Racc. pag. 2041).

104 — Sentenza Leonardini, nota precedente, punto 12.

105 — Supra, nota 103.

106 — Punti 20 e 21 della sentenza.

107 — Sentenza 6 ottobre 1982, causa 9/81, Williams/Corte dei conti (Racc. pag. 3301).

108 — N. 1 del dispositivo.

109 — N. 2 del dispositivo; il corsivo è mio.

secondo il quale il provvedimento di adeguamento ai sensi dell'art. 65 dello Statuto «è stato adottato oltre i termini normali con un ritardo eccessivo» [110], ha dichiarato che «un obbligo di corrispondere interessi di mora può configurarsi solo qualora il credito principale sia certo quanto al suo ammontare o quanto meno determinabile sulla base di comprovati elementi oggettivi» [111].

143. Dal punto 22 della motivazione della sentenza risulta tuttavia che la Corte di giustizia non ha considerato tale regola come assoluta. In tale punto la Corte di giustizia ha trattato la situazione successiva alla pronuncia di quella sentenza con la quale era stato annullato un precedente illegittimo provvedimento di adeguamento:

«D'altro canto potrebbe porsi la questione se un obbligo di pagare interessi di mora debba essere ammesso nel caso in cui la determinazione stessa dell'importo della retribuzione dovuta sia intervenuta con un ritardo ingiustificato. Tuttavia, nella fattispecie, il Consiglio, per conformarsi alla summenzionata sentenza (...), ha diligentemente adottato (...) il regolamento».

144. La Corte di giustizia non ha però chiarito perché il punto di vista del ritardo non dovesse essere esaminato già per la fase precedente alla pronuncia della sentenza di nullità. Invece tale ritardo si basava quasi esclusivamente sul fatto che il provvedimento di adeguamento era stato sì immediatamente emanato, ma anzitutto con un contenuto illegittimo. La Corte di giustizia può aver visto qui [112] un problema di responsabilità per atti legislativi, problema che non si poneva più nella fase successiva alla sentenza di nullità. Questi elementi si trovano nella fattispecie in esame, ma solo relativamente alla fase successiva all'emanazione dell'illegittimo regolamento n. 3619/86; al riguardo la sentenza impugnata è già da annullare per carenza di motivazione [113]. Per il periodo compreso tra l'inizio del 1984 e la fine del 1985 si tratta inequivocabilmente di un ritardo imputabile alla convenuta Commissione, una «lentezza eccessiva», secondo l'espressione usata dalla Corte di giustizia nella sentenza Roumengous Carpentier.

145. Non posso condividere la tesi dei dipendenti nei limiti in cui essi tentano di spiegare la sentenza Ammann con il fatto che, in tale caso, tra la *data di riferimento dell'adeguamento* e l'*emanazione del provvedimento* (ovvero la liquidazione delle somme controverse) sarebbe trascorso solo un lasso di tempo relativamente breve. Infatti, la questione se in linea di principio siano dovuti interessi dipende unicamente dal *ritardo ingiustificato* intervenuto nell'adozione del provvedimento di adeguamento. Tale «ritardo» s'inizia, in ogni caso, in un momento successivo alla data di riferimento. D'altro canto, la *durata* del ritardo ingiustificato è un criterio di riferimento solo per l'*ammontare* del diritto agli interessi, ma non per il suo *principio*.

110 — Punto 17 della sentenza.
111 — Punto 19 della sentenza.
112 — V. supra, n. 72.
113 — Supra, nn. 28-54.

146. In definitiva sono comunque del parere che la sentenza Ammann non osti ad una siffatta soluzione.

147. Anche alla luce delle considerazioni che hanno condotto a negare l'esistenza di un diritto ad una compensazione della perdita di potere d'acquisto statisticamente rilevata [114], il riconoscimento di interessi di mora non incontra obiezioni.

148. Lo strumento degli interessi di mora configura una forma di risarcimento che, diversamente dalla compensazione del potere d'acquisto, non significa un intervento del giudice comunitario in una competenza e in una procedura del Consiglio e della Commissione. Esso si è formato nella giurisprudenza, dopo esitazioni iniziali [115], come tipico strumento giudiziale. Il tasso di interesse applicato non esprime alcun adeguamento (riservato alle suddette istituzioni) sistematico al potere d'acquisto, ma l'idea di una compensazione forfettaria, che non si riferisce specificamente all'uno o all'altro tipo di danni (in particolare: perdita di potere d'acquisto o perdita di possibilità di investimento). Inoltre gli interessi di questo tipo nel diritto comunitario contengono un elemento sanzionatorio [116]: da un lato il creditore non deve provare alcun danno, dall'altro l'entità del ritardo intervenuto può influire sul tasso [117].

149. III. Da tutto ciò consegue che i dipendenti, diversamente dal tenore della sentenza impugnata, a seguito del ritardo intervenuto nell'emanazione del regolamento n. 3294/88 hanno un diritto a interessi di mora che in ogni caso abbraccia il periodo 1° gennaio 1984 -31 dicembre 1985.

Considerazione conclusiva

150. Sulla base delle concludenti censure dell'atto d'impugnazione e dell'impugnazione incidentale, la sentenza impugnata è da annullare.

151. Alla luce della seconda e della terza parte del secondo mezzo [118], il Tribunale dovrà nuovamente esaminare la questione della responsabilità per il periodo a partire dal 1986. Inoltre, nei limiti in cui ai dipendenti debbono essere riconosciuti interessi di mora in base alla loro impugnazione incidentale, dev'essere ancora fissato un tasso d'interesse appropriato. Ciò dovrebbe essere effettuato dal Tribunale. La causa dev'essere

114 — V. supra, nn. 77-94.

115 — V. supra, n. 124.

116 — Conclusioni dell'avvocato generale Mancini del 31 gennaio 1985, causa Ammann (Racc. 1985, pag. 2133, in particolare pag. 2140).

117 — V. sentenza Leonardini (supra, nota 103), punto 37.

118 — Supra, nn. 20-55.

pertanto rinviata al Tribunale a norma dell'art. 54 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia.

152. In tale caso la decisione sulle spese verrebbe riservata a norma dell'art. 122 del regolamento di procedura.

C — Conclusione

153. Per tutti questi motivi propongo:

— di annullare l'impugnata sentenza nelle cause riunite T-17/89, T-21/89 e T-25/89;

— di rinviare la causa al Tribunale per la decisione;

— di riservare la decisione sulle spese.